

Volumen 76/2 – 2021 – número 300

FOMENTO SOCIAL  
75  
ANIVERSARIO

# Revista de Fomento Social

Estudios multidisciplinares de Desarrollo

## NÚMERO ESPECIAL: 75 AÑOS DE DESARROLLO

Arturo Sosa, S.J. • *Presentación*

Fernando Delage (Editor) • *Introducción: El imperativo del Desarrollo*

Pedro Caldentey, José J. Romero, S.J. • *La aproximación del desarrollo hacia un consenso global*

Robert Wihtol • *Developing Asia – Dynamic but fractured*

Jorge Mario Martínez Piva • *América Latina y el Caribe en la búsqueda del desarrollo*

M<sup>a</sup> Ángeles Alaminos • *Desarrollo político y económico en África: sesenta años de transformación*

Jesús A. Núñez • *Una panorámica (problemática) del desarrollo en el Mundo Árabe*

José A. Sanahuja, Augusto Delkáder-Palacios • *EEUU y la configuración de la agenda global del desarrollo*

Iliana Oliví, María Santillán • *La Unión Europea como actor global de desarrollo*

Nikolay Murashkin • *Japan's development cooperation: from making amends to agenda-setting*

Georgina Higuera • *El desarrollo como estrategia política de China*

Mónica Colomer • *Treinta años de Cooperación Española*

José M<sup>a</sup> Vera • *Las ONG de "desarrollo" frente a la pobreza y la desigualdad*

Ildefonso Camacho, S.J. • *Desarrollo: perspectiva ética y cristiana*



# Revista de Fomento Social RFS

La *Revista de Fomento Social* aborda temas relacionados con un acercamiento multidisciplinar del desarrollo, abordado desde campos tan diversos como la economía, el derecho, la comunicación, la educación, la sociología, las relaciones internacionales, la salud, la política o la ingeniería, entre otros, con una especial atención a la dimensión ética implícita en todos ellos.

La *Revista de Fomento Social* se publica en la Universidad Loyola Andalucía.

La *Revista de Fomento Social*, creada en 1946 por los jesuitas del centro Fomento Social (fundado en 1926), pretende orientar desde una óptica cristiana los problemas de nuestro tiempo.

---

#### Director

Vicente González Cano (vgcano@uloyola.es)

---

#### Consejo de Redacción

Ildefonso Camacho Laraña S. I. (Universidad Loyola Andalucía)

Emma Camarero Calandria (Universidad Loyola Andalucía)

Pablo Millán Gata (Universidad Loyola Andalucía)

María Luisa Ramos Rollón (Universidad Complutense de Madrid)

Eva M<sup>o</sup> Vázquez Gómez (Universidad de Córdoba)

Lilian Volcán (University of Oxford)

---

#### Administración

Pablo Fernández Arboleya (pfernandez@uloyola.es)

#### Administración de la página web

Juan Francisco Pérez González (fperez@uloyola.es)

---

La *Revista de Fomento Social* no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por los autores.



Universidad  
**LOYOLA**

*Publicación cuatrimestral  
sobre desarrollo*

#### **EDICIÓN, REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN**

Escritor Castilla Aguayo, 4  
14004-CÓRDOBA  
Tel.: +34 957 22 21 00  
www.uloyola.es

[www.revistadefomentosocial.es](http://www.revistadefomentosocial.es)

---

---

ISSN: 0015-6043  
(versión impresa, hasta 2018)

ISSN: 2695-6462  
(versión electrónica)

DEPÓSITO LEGAL:  
N-1.437-1958

FORMATO DE EDICIÓN:  
Gráficas Cañete, S.L.

Polígono Industrial Quiébracastillas  
Avda. de Alemania, 7  
Tel./Fax: 957 67 09 66  
14850 Baena (Córdoba)  
graficascanete@graficascanete.es

# FOMENTO SOCIAL

REVISTA DE SOCIOLOGIA  
Y DE MORAL ECONOMICA

VOL.I NUM.1  
ENERO - MARZO  
1946  
MADRID



# Revista de Fomento Social

---

## ÍNDICE

---

### NÚMERO ESPECIAL 75° ANIVERSARIO: 75 AÑOS DE DESARROLLO

#### PRESENTACIÓN

- Arturo SOSA, S.J., Superior General de la Compañía de Jesús: *Volver a soñar una casa común en la que todos vivan dignamente* 167

#### INTRODUCCIÓN

- Fernando DELAGE *El imperativo del Desarrollo* 173

#### DECLARACIÓN INSTITUCIONAL SOBRE DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD LOYOLA ANDALUCÍA 189

---

#### ESTUDIOS 191

---

- Pedro CALDENTEY DEL POZO, José Juan ROMERO, S.J.: *La aproximación del desarrollo hacia un consenso global* 191
  - Robert WIHTOL: *Developing Asia – Dynamic but fractured* 211
  - Jorge Mario MARTÍNEZ PIVA: *América Latina y el Caribe en la búsqueda del desarrollo* 231
  - M<sup>a</sup> Ángeles ALAMINOS HERVAS: *Desarrollo político y económico en África: sesenta años de transformación* 249
  - Jesús NÚÑEZ VILLAVERDE: *Una panorámica (problemática) del desarrollo en el Mundo Árabe* 287
-

---

■ José Antonio SANAHUJA, Augusto DELKÁDER–PALACIOS: <i>Ayuda, hegemonía y poder: EEUU y la configuración de la agenda global del desarrollo</i>	301
■ Iliana OLIVIÉ, María SANTILLÁN: <i>Solidaridad y geopolítica: la Unión Europea como actor global de desarrollo</i>	329
■ Nikolay MURASHKIN: <i>Japan's development cooperation: from making amends to agenda-setting</i>	351
■ Georgina HIGUERAS: <i>El desarrollo como estrategia política de China</i>	375
■ Mónica COLOMER DE SELVA: <i>La Cooperación Española a la vanguardia</i>	399
■ José M <sup>a</sup> VERA VILLACIAN: <i>Las ONG de "desarrollo" frente a la pobreza y la desigualdad</i>	417
■ Ildelfonso CAMACHO, S.J.: <i>Desarrollo: perspectiva ética y cristiana</i>	439

---

La **Revista de Fomento Social (RFS)** en la red:

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

En la *Revista de Fomento Social* desde 1997 hemos ido renovando el acceso en línea a nuestra producción científica. El acceso a todos los contenidos, índices, resúmenes y palabras clave, editoriales, estudios, notas y documentos y otros textos publicados en *RFS* ha ido teniendo progresivamente un acceso libre desde el mismo momento de la aparición y distribución de cada número en papel.

Estamos procediendo a una renovación técnica de nuestra web, por lo que temporalmente todos nuestros artículos podrán obtenerse dirigiendo un correo electrónico a [revistadefomentosocial@uloyola.es](mailto:revistadefomentosocial@uloyola.es) o al responsable de la web [fcortes@uloyola.es](mailto:fcortes@uloyola.es).

Actualmente están disponibles electrónicamente todos los contenidos de *RFS* desde 1967, aunque también podrán ser solicitados por el mismo procedimiento indicado los originales anteriores desde 1946 hasta 1966.

A todos los lectores registrados se les seguirá enviando un correo electrónico con el aviso de la aparición de cada nuevo número para que puedan acceder a todos los contenidos del mismo.

**RFS**

## PRESENTACIÓN

---

### **Volver a soñar una casa común en la que todos vivan dignamente**

**Arturo Sosa, S.J.<sup>1</sup>**

La Revista de Fomento Social nació con el nuevo orden mundial emanado de la debacle de la II Guerra Mundial. De forma encomiable, las naciones vencedoras y vencidas lograron en ese entonces ponerse de acuerdo para levantar sobre las cenizas de la destrucción una nueva arquitectura política, económica y financiera mundial. Después de setenta y cinco años la pregunta obligada es en qué medida se han materializado los sueños de progreso inclusivo que el nuevo orden mundial pretendía. Después de varias décadas iniciales de avances y optimismo, el mundo actual presenta niveles alarmantes de pobreza, inequidad, violencia, discriminación, injusticia, degradación humana y agresión ambiental. De ahí que foros de reflexión y discusión como esta Revista sean hoy tan relevantes y necesarios.

La crisis de la pandemia del COVID ha dejado todavía más al desnudo tendencias que se venían gestando. Al interior de los países han sido los más pobres, las minorías discriminadas, o los de menor nivel de educación los que se han visto más afectados, debido a la precariedad de los empleos y del acceso a la salud. A nivel de las naciones, los países más pobres, especialmente en África y Latinoamérica, han experimentado tasas de mortalidad brutales y caídas proporcionalmente mayores de actividad económica y empleo. Mientras que muchos de los países desarrollados van a poder alcanzar la inmunidad de rebaño en el tercer trimestre de este año 2021, la mayoría de los países africanos y latinoamericanos no podrán hacerlo hasta entrado el año 2023.

---

<sup>1</sup> Superior General de la Compañía de Jesús.

El desequilibrio en el acceso a las vacunas a nivel internacional demuestra no solo la falta de solidaridad de los países ricos, sino la incapacidad de un sistema capitalista basado en principios neoliberales para solucionar un problema tan fundamental. Por la vía de las "fuerzas del mercado" no hay forma de que los pobres de los países pobres o ricos accedan a las vacunas en tiempo razonable. No sólo porque no pueden pagarlas, sino porque los conglomerados farmacéuticos dueños de las patentes se resisten a relajar temporalmente las normas de propiedad intelectual para permitirles a los países en vías de desarrollo producir localmente las vacunas. Así funciona la lógica del mercado.

Esta lógica, al igual que la prevalencia absoluta de la propiedad privada choca contra dos principios fundamentales de la doctrina social de la Iglesia, como son el "destino universal de los bienes" y el "bien común". Ha sido también en aras de esta concepción neoliberal que la globalización ha avanzado inexorablemente, que los mercados financieros se han desregulado, que la economía financiera ha tomado la supremacía sobre la economía real; los Estados nacionales se han batido en retirada frente al poder avasallante de las multinacionales y los mercados financieros mantienen cautivas las soberanías de los países a la hora de definir sus políticas económicas.

Han sido décadas de gran crecimiento y avance tecnológico, ciertamente, pero que han dejado también una secuela de inequidad y pobreza. Muchas de las causas del populismo guardan relación con los estragos que el neoliberalismo y la globalización han causado en vastos sectores de la población. De ahí a sentirse alienados frente al sistema democrático tradicional hay solo un paso. No es casual que el avance dominante del neoliberalismo y la globalización haya minado las bases de las democracias a través del surgimiento concomitante de populismos de izquierda y de derecha. Los populismos nada tienen que ver con la concepción de las naciones como pueblos que comparten una historia común, un propósito y un destino comunes, donde privan lazos de solidaridad y donde los pobladores asumen el protagonismo en el manejo de la cosa pública. En los populismos, el pueblo es objeto pasivo, no sujeto protagónico. Son los líderes populistas los que deciden por el pueblo y suplantando al pueblo. Más pronto que tarde, las instituciones que nacieron para darle marco a la participación y control democráticos son minadas desde adentro hasta convertir a las democracias en cascarones vacíos a merced de líderes autócratas.

En América Latina estamos viviendo en un triste péndulo de populismos de derecha y de izquierda. El "consenso de Washington", que dominó las políticas de desarrollo de los 80 y 90, no solucionó los desgarros sociales al interior de nuestros pueblos.

Mucha frustración y resentimiento en vastos sectores de la sociedad es lo que dejaron atrás los experimentos de modernización neoliberal. Que los “líderes” populistas invoquen y convoquen hoy constantemente al pueblo no significa en absoluto que el pueblo haya pasado a ser el protagonista de la vida pública, de las iniciativas sociales y económicas, o de las decisiones que lo afectan. Los protagonistas son otros con agendas propias y perversas. Mientras no sean los pobres el centro y los protagonistas de las políticas sociales y de desarrollo no lograremos salir de este vaivén tan dañino.

Este discurso de preminencia de los pobres puede despertar inquietud en medios académicos o intelectuales porque frecuentemente ha venido acompañado de políticas imprudentes, meramente distributivas, destructivas del aparato productivo o simplemente ineficientes. Tenemos muchos ejemplos de ello, particularmente en América Latina. El reto intelectual actual es, precisamente, reiterar la opción por los pobres sin embarcarse en políticas fracasadas que terminen dañando aún más a los pobres.

El desafío es crear los espacios para que los pobres participen activamente en la definición de la agenda pública, tanto en la identificación de los problemas como en la propuesta de vías de solución. Ahí es donde las ciencias sociales se engarzan para articular y darle viabilidad y sostenibilidad a las opciones que surjan del debate democrático. Si se quiere poner al pueblo de carne y hueso en primer plano, se necesita escuchar y entender qué es lo importante para él y qué mejora su bienestar. Por ejemplo, una de las distorsiones del pensamiento convencional es colocar el crecimiento del Producto Interno Bruto (la producción de bienes y servicios) como norte y guía de las políticas de desarrollo. Lo equivocado de este enfoque queda claro al constatar cómo al crecimiento de la producción no le corresponde el crecimiento del bienestar del pueblo.

No se trata de estigmatizar al capitalismo per se. ¿Quién puede negar su tremenda energía creadora de riqueza, de innovación y de bienestar material? Sabemos lo desastroso que es sofocar el potencial productivo de millones de individuos en aras de un colectivismo castrante. El capitalismo, al igual que cualquier otro sistema socioeconómico, debe tener imbuida una dimensión moral, sin la cual esas energías creativas desembocan en exclusión de amplios sectores de la población, en relaciones de explotación y en destrucción del medio ambiente. La dimensión moral proviene de una concepción del ser humano como ser solidario, portador de derechos inalienables y responsable de contribuir al bien común, contrapuesta a concebirlo como individuo egoísta que, supuestamente, al perseguir solamente su propio beneficio genera el mayor bienestar colectivo.

En congruencia con esta dimensión moral, debemos estar abiertos a planteamientos radicales en beneficio de las mayorías desfavorecidas. Me parece que tiene mérito, por ejemplo, la discusión sobre el derecho al trabajo como un derecho humano que debe ser garantizado, o el acceso a un techo y agua potable también como derecho humano. Si nos tomamos estos derechos en serio, las políticas sociales y económicas y la correspondiente asignación de recursos deberán experimentar un vuelco total. También deberá repensarse el papel del Estado, que necesita ser fortalecido para ejercer su papel de garante y árbitro de la moralidad de las actuaciones de los individuos y de las empresas.

No puedo dejar de mencionar el problema del medio ambiente y la naturaleza. Estamos destruyendo la casa común que Dios Padre nos regaló y les estamos arruinando el futuro a las generaciones venideras. El mensaje magistral del Papa Francisco en su Encíclica *Laudato Si*, resalta la estrecha interrelación entre lo social y el medio ambiente, entre la pobreza y la degradación de la naturaleza. La realidad es que la destrucción del medio ambiente afecta desproporcionalmente a los pobres. Son ellos los que sufren con más fuerza los efectos de las catástrofes naturales, como inundaciones y sequías que destruyen cultivos y causan hambrunas, o la fuerza destructiva de huracanes y violentas oscilaciones climáticas que afectan especialmente a quienes viven en hábitats precarios impulsando los crecientes flujos migratorios involuntarios.

A su vez, la degradación del medio ambiente es en gran medida consecuencia de una larga historia de sobreexplotación de los recursos naturales por parte de los países desarrollados en detrimento de mundo subdesarrollado. Baste recordar los crímenes ecológicos cometidos por las potencias coloniales en su afán de extraer recursos minerales o vegetales. Esta sobreexplotación ha continuado en la época postcolonial a través de la expansión indetenible de las empresas multinacionales ávidas de recursos naturales. En este sentido, la generación de estructuras injustas entre los países ricos y los países pobres ha estado íntimamente interconectada con la degradación del medio ambiente. Ha estado en la naturaleza del capitalismo producir lo más posible a precios más asequibles para la mayor cantidad posible de personas. La consecuencia de ello ha sido el hiperconsumismo y la consiguiente cultura del descarte en los países desarrollados, lo cual les hace titulares de una ingente deuda con el medio ambiente y, en consecuencia, con el mundo menos desarrollado. Si todos los países en vías de desarrollo tuvieran niveles de consumo similares a los de los países desarrollados, necesitaríamos tres planetas como la tierra para sostenerlos.

Si nos tomamos en serio la opción personal e intelectual por los pobres, es inelu-

dible cuestionar el ritmo del crecimiento económico, especialmente en el mundo desarrollado, mientras persistan los actuales patrones degradantes de explotación de recursos naturales no renovables. Pocos quieren hablar de ello, especialmente las empresas y los políticos, pero debemos asumir el reto de reinventar los sistemas productivos y promover los avances tecnológicos que permitan preservar la calidad de vida en un contexto de cuidado de la casa común y desarrollo sostenible.

Es mi deseo que la Revista siga siendo un foro donde estos y muchos otros temas se discutan con valentía, con honestidad intelectual y con pasión humanista. El momento no puede ser más retador para iniciar la andadura de los próximos setenta y cinco años. Agradezco de corazón a todo el equipo que hace posible la aparición regular de la Revista y los animo a continuar esta compleja y apasionante tarea.

# aggiornamenti sociali

scoprire legami in un  
mondo che cambia



08-09 ● 2021

I sedici anni al governo  
di Angela Merkel

Il lavoro dignitoso  
tra sostenibilità e cura

## INTRODUCCIÓN

---

### El imperativo del Desarrollo

**Fernando Delage<sup>1</sup>**

En marzo de 1946, a iniciativa de la Compañía de Jesús, nació *Fomento Social: Revista de Sociología y de Moral Económica*. Desconocemos si el subtítulo era un guiño a Adam Smith, filósofo moral antes que economista según se definió a sí mismo, pero el sabio escocés habría compartido con seguridad el objetivo que anunciaba la publicación en su primer número: “moralizar las relaciones económico–sociales de la Humanidad”. En cierto modo ese era también el propósito de quienes por aquel entonces habían diseñado un nuevo orden internacional tras concluir la Segunda Guerra Mundial.

Los fundadores de las Naciones Unidas, la organización en el centro de dicho orden, pretendieron corregir las deficiencias de su antecesora, la Sociedad de Naciones, pero manteniendo sus mismos fines. Así, su Carta constitutiva reafirmaba el compromiso con “la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”. La ONU y el conjunto de instituciones establecidas entre 1944 (las de Bretton Woods) y 1945 respondían al equilibrio de poder del sistema internacional de postguerra, pero no eran un fin en sí mismas: aspiraban a intentar asegurar un acuerdo entre las grandes potencias sobre un principio compartido de justicia (Gaddis, 2005: 158–159). Se trataba, no obstante, de una pretensión difícilmente realizable, pues si para Estados Unidos “justicia” significaba democracia, respeto a los derechos individuales y libre mercado, para la Unión Soviética de Stalin implicaba, por el contrario, la aceptación de un régimen autoritario, la dictadura del proletariado y una economía planificada.

“Nuestra política no está dirigida contra ningún país o doctrina, sino contra el hambre, la pobreza, la desesperación y el caos”, declaró el general Marshall al

---

<sup>1</sup> Fernando Delage es director del Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Loyola Andalucía.

anunciar el Plan que lleva su nombre en junio de 1947. Pero el objetivo primordial era la reconstrucción de una Europa devastada por la guerra, con el fin de prevenir consecuencias políticas como las causadas por la Gran Depresión a partir de 1929. Pese a la urgencia de la recuperación económica del Viejo Continente, fue también en el contexto de rivalidad ideológica de la Guerra Fría cuando arrancó el proceso de descolonización y, con él, irrumpieron los primeros debates sobre las causas de la desigualdad y el subdesarrollo, asuntos de los que –junto a la evolución del pensamiento social cristiano en España– se ha ocupado *Revista de Fomento Social* a lo largo de su historia.

## De los primeros debates a la Agenda 2030

Las dos superpotencias defendieron el fin de los imperios, pero quisieron influir en la orientación política de los nuevos Estados independientes (englobados bajo la categoría de “Tercer Mundo”). Entre sus prioridades fundamentales, todos ellos compartían la necesidad de sentar las bases para su crecimiento económico más allá de los antiguos vínculos coloniales. Pese a la diversidad de puntos de vista sobre la cuestión, dos grandes teorías vinieron a sintetizar los términos de la discusión hasta la década de los setenta. La primera de ellas, la teoría de la modernización, representada por Walt Rostow (profesor del MIT y asesor del presidente Kennedy), consideraba que la tarea del desarrollo consistía en facilitar la transición hacia el crecimiento económico de las sociedades más pobres mediante las inversiones, la tecnología y los valores de Occidente (Rostow, 1960). La teoría de la dependencia, uno de cuyos principales exponentes fue el argentino Raúl Prebisch (secretario ejecutivo de la CEPAL entre 1950 y 1963), partía de la premisa opuesta: las naciones menos favorecidas lo eran en parte por encontrarse estructuralmente subordinadas a los países occidentales (Prebisch, 1959). Su desarrollo dependía por tanto de encontrar la manera de protegerse de esos condicionantes y buscar otras alternativas.

La excesiva generalización de ambos enfoques y el ascenso de las nuevas economías industrializadas de Asia oriental –fenómeno que no podía explicar ninguna de las dos teorías– recondujeron el debate hacia un examen más individualizado de cada caso. La propia evolución de la economía internacional iba a conducir, por otra parte, a sucesivos giros en relación con las estrategias de desarrollo. Si la crisis de la deuda de 1982 propició la adopción de ajustes estructurales bajo la convicción de que las políticas de reformas y un menor intervencionismo estatal acelerarían el crecimiento, el impulso de la globalización en la década de

los noventa dio paso a una etapa de renovado optimismo, que concluiría con el estallido de la crisis financiera global en 2008.

Hasta entonces, la lectura más positiva había hecho hincapié en la reducción global de los índices de pobreza desde los años ochenta y en el ascenso de las economías emergentes (Radelet, 2015). El porcentaje de pobreza absoluta se redujo del 43 por cien de la población mundial en 1990 al 22,4 por cien en 2008 (y al 11 por cien en 2015), según los datos del PNUD, mientras que el centro de gravedad de la economía internacional comenzó a desplazarse desde los países de la OCDE hacia Asia y países del Sur, cuyo porcentaje del PIB global se incrementó del 27 por cien en 1950 al 47,9 por cien en 2010. El desglose era notablemente desigual, sin embargo: África pasó del 3,8 por cien al 3,4 por cien del PIB mundial en 2008; América Latina del 7,8 por cien al 7,9 por cien en el mismo periodo; mientras que la cifra representada por Asia aumentó del 15,4 por cien al 38 por cien (Nayyar 2013: 50). Al margen de las diferencias metodológicas sobre la medición de los índices de pobreza o del ritmo de crecimiento –que podían dar resultados distintos de los mencionados–, más significativa resultaba la aparición de un nuevo fenómeno: aunque un número no pequeño de naciones han alcanzado durante los últimos 40 años un nivel de ingresos medios, los beneficios de su crecimiento no se han extendido a los más pobres en dichas sociedades (Kanbur y Sumner, 2012).

Los efectos de este incremento generalizado de la desigualdad se exacerbarían con la recesión de 2008, primero, y con la pandemia del coronavirus, después. La crisis financiera global provocó una significativa reducción de los flujos de capital hacia las economías en desarrollo, circunstancia que –agravada por la caída en los precios de las materias primas pocos años más tarde– empeoraría las balanzas de pagos y el déficit de buena parte de estas naciones. La pandemia, por su parte, no sólo ha confirmado la desigualdad estructural en y entre los países, sino que puede marcar un dramático retroceso con respecto a los avances de las últimas décadas, afectando de manera especial a los Estados más frágiles y a las sociedades más vulnerables (Eisentraut *et al.*, 2020; Shah, 2021).

El mundo de hoy no puede ser más diferente del de 1946. El número de Estados casi se ha cuadruplicado; el continente entonces más pobre –Asia– es hoy el centro del dinamismo económico mundial; y la interdependencia global, la digitalización y la Cuarta Revolución Industrial han creado un escenario que hace 75 años eran pura ciencia ficción. La mejora en numerosos índices es innegable: la alfabetización aumentó del 36 por cien de media mundial en 1950 al 83 por cien en 2010; la mortalidad infantil se ha reducido en la práctica mayoría de los países; y la esperanza de vida se ha elevado de los 46 años de 1950 a los 72 en

2017. Pero dos tercios de las naciones dependen de la ayuda internacional para proporcionar servicios básicos a su población (Chowdhury, 2018), y tampoco los países más desarrollados se libran de la lacra de la desigualdad. Los objetivos de *Revista de Fomento Social* siguen pues plenamente vigentes.

Con todo, una diferencia sustancial con respecto a hace siete décadas ha sido la gradual transformación del propio concepto de desarrollo. Partiendo de un enfoque aún economicista, los años sesenta fueron declarados como el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, seguido por un II Decenio en la década de los setenta, periodo en el que se convocaron las primeras Conferencias de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1964 y 1968, y la Asamblea General propuso un Nuevo Orden Económico Internacional en 1974. Estas iniciativas, impulsadas por los países menos desarrollados, se encontraron con la resistencia de las naciones industrializadas pero permitieron ciertas mejoras, como por ejemplo el establecimiento de sistemas de preferencias comerciales más abiertos, asunto del que también se ocuparía la cumbre Norte-Sur (también el lenguaje cambió: del Tercer Mundo se pasó al “Sur Global”) celebrada en Cancún en 1981. Hubo que esperar, no obstante, al fin de la Guerra Fría para que se abriera paso una reconsideración de las cuestiones de desarrollo, para incluir en el mismo la salud, la educación o, incluso, las libertades políticas. El primer informe de Desarrollo Humano del PNUD simbolizó el comienzo de esta etapa, a partir de la cual el foco pasó de las economías nacionales al bienestar de las personas, aproximación a la que también había conducido la reflexión de los expertos, entre los que destacó de manera muy especial el economista indio y premio Nobel Amartya Sen (PNUD, 1990; Sen, 1999).

Estas nuevas perspectivas sobre el desarrollo fueron las que llevaron a la adopción, en el año 2000, de la Declaración y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, actualizados por la ONU en 2015 en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, documento en el que se indica:

*El desarrollo sostenible parte de la base de que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la preservación del planeta, la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el fomento de la inclusión social están vinculados entre sí y son interdependientes (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015).*

Este es el resultado hasta la fecha de un largo recorrido que permite a *Revista de Fomento Social*, en su número 300, examinar el estado de la cuestión desde la ciencia económica; analizar la evolución durante estas décadas de los continentes menos favorecidos; describir los cambios producidos en la política de ayuda al

desarrollo de los principales donantes; y concluir con la insoslayable dimensión ética del desarrollo, principal seña de identidad de la revista desde sus orígenes.

## Un examen comparativo

En el primero de los estudios, Pedro Caldentey y José Juan Romero hacen hincapié en la positiva evolución que se ha producido con respecto a la teoría y la práctica del desarrollo. No sólo se ha pasado desde una perspectiva economicista a un enfoque multidimensional, como ya se indicó con anterioridad, sino que cabe apreciar una mayor aproximación al interés común, a la vez que se ha consolidado un consenso global, articulado en la Agenda 2030. El acuerdo sobre sus objetivos ha sido posible –señalan los autores– porque se ha producido, por una parte, un cierto grado de convergencia entre las diferentes teorías económicas que ha hecho posible que se preste atención de manera simultánea a los equilibrios macroeconómicos y a los más desfavorecidos; y, por otra, porque se ha propiciado la flexibilidad necesaria para ajustar la relación entre Estado y mercado, y poder atender así las necesidades del desarrollo.

La agenda se ha ampliado por lo demás, con asuntos hoy prioritarios como la desigualdad, el cambio climático, la transición tecnológica y energética, o la política industrial. La pandemia del coronavirus ha demostrado, no obstante, la debilidad de muchos de los avances logrados, comprometiendo de nuevo el futuro de los más vulnerables. La ambiciosa formulación de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, concluyen Caldentey y Romero, puede hacernos dudar de su cumplimiento en este contexto de crisis. Pero el salto dado desde el dogmatismo anterior a la década de los noventa –que claramente perjudicaba la eficacia de las políticas–, al consenso global logrado en nuestros días, permite no renunciar del todo al optimismo. Sigamos, eso sí, la recomendación de los autores para corregir el predominio de las teorías y publicaciones sobre desarrollo realizadas por los países más industrializados y abrir el espacio que les corresponde a las voces del mundo más desfavorecido.

Al examinar de manera comparativa la evolución del desarrollo durante las últimas décadas, Asia es la región que ha experimentado una mayor transformación, como analiza en su artículo Robert Wihtol. En 1960, en el Asia en desarrollo (es decir, excluyendo a Japón, Australia y Nueva Zelanda), con un PIB per cápita de 330 dólares, la pobreza afectaba al 68 por cien de la población. Todavía en 1970, la educación primaria sólo incluía al 72,3 por cien, y la universitaria al 2,4 por cien,

de la población. En 2018, el PIB per cápita había alcanzado los 5.000 dólares y la pobreza se había reducido al 6,9 por cien. Los índices de educación primaria superaban el 93 por cien, y la universitaria el 34,3 por cien. Un alto y sostenido ritmo de crecimiento en un continente que incluye a China e India –dos países que suman el 40 por cien de la población mundial– ha hecho del ascenso de Asia la gran historia económica y geopolítica de nuestro tiempo.

Las razones de este éxito siguen siendo objeto de discusión entre los expertos, pero, como subraya Wihtol, diversos factores pueden amenazar su continuidad. Destacan entre ellos el desafío demográfico que representa el rápido envejecimiento en buena parte de sus naciones; el reto de mantener la competitividad y superar la “trampa de los ingresos medios” en un contexto global marcado por un giro en la dinámica de la globalización; las amenazas a la estabilidad regional derivadas de disputas territoriales no resueltas y de la confrontación entre Estados Unidos y China; o la debilidad de las instituciones políticas, un aspecto este último de especial relevancia. Mientras la literatura sobre el “milagro” asiático ha hecho hincapié en las variables económicas, la infraestructura social y la modernización política se encuentran lejos de haberse completado. De ellas depende en gran medida, sin embargo, la sostenibilidad del desarrollo en el continente en el futuro.

América Latina y el Caribe es, escribe Jorge Mario Martínez, la región más desigual del mundo, sin que haya se logrado reducir la brecha que le separa de los países más ricos, una circunstancia que no ha cambiado pese a los sucesivos giros en las políticas seguidas. En 1990 el PIB per capita de la región era el 15 por cien del de Estados Unidos; en 2018, había caído al 14 por cien. En 2018, alrededor del 30,1 por cien de la población estaba bajo la línea de pobreza, mientras que un 10,7 por cien se encontraba bajo el umbral de la pobreza extrema. Mientras, el crecimiento de la productividad se ha reducido con el tiempo: si, por ejemplo, en Argentina, Brasil y México aumentó como media un 1,1 por cien, un 3,7 por cien y un 1,8 por cien, respectivamente, entre 1965 y 1981, las cifras fueron del 0,4 por cien, 1,3 por cien, y 0,06 por cien entre 1982 y 2010. Como referencia comparativa, el incremento de la productividad de Corea del Sur durante esos dos periodos fue del 4,7 por cien y del 4,3 por cien, respectivamente.

La crisis de 2008 marcó el fin de un ciclo expansivo y, desde entonces, la región no ha logrado un crecimiento sostenido, ni de su producción industrial ni de su comercio. Tampoco la inversión extranjera directa ha retomado los volúmenes registrados en la primera década del siglo. Más graves son, con todo, los problemas sociales y medioambientales de carácter estructural puestos en evidencia por la pandemia, por no hablar del alto coste que están teniendo los efectos del

calentamiento global. El subcontinente requiere una reconsideración integral de las fuerzas económicas, orientada al impulso de nuevas industrias, al establecimiento de nuevos marcos regulatorios –del comercio al medio ambiente y la energía–, además de apoyar a sectores esenciales, garantizar unos ingresos mínimos y avanzar en la igualdad de derechos. Si se impone una prioridad en la estrategia de desarrollo latinoamericana, ésta debe ser la atención a la desigualdad.

Sesenta años después de la independencia de buena parte de los actuales Estados africanos, María Ángeles Alaminos analiza la evolución del continente prestando especial atención a la relación entre desarrollo político y económico. Partiendo del legado colonial, la autora identifica los principales factores que han marcado la formación de dichos Estados, y su control por parte de una élite política que ha monopolizado igualmente el acceso a los recursos. Uno de los efectos de este sistema neopatrimonialista ha sido la prioridad otorgada a las zonas urbanas respecto a las regiones periféricas, sumiendo en la pobreza a los territorios más alejados de la administración central.

Pese a la abundancia de recursos, África es el continente con el mayor número de países menos desarrollados y los peores indicadores macroeconómicos. La falta de diversificación de sus economías y la dependencia de la exportación de productos primarios ha sido un obstáculo para una transformación estructural que requeriría tanto una mayor industrialización como la superación del enorme déficit en infraestructuras. Sucesivas iniciativas para la erradicación de la pobreza, la promoción del crecimiento y la inserción de África en la economía internacional han tenido resultados limitados, lo que ha conducido en tiempos recientes a la promoción de nuevos enfoques orientados al desarrollo sostenible y la integración regional, como los perseguidos por la Agenda 2063 de la Unión Africana. La irrupción de China como actor externo comprometido con la industrialización del continente (frente a lo que Pekín denomina el “paternalismo” de Occidente), y –desde la perspectiva interna– la creciente movilización social contra la corrupción y las estructuras de desigualdad, son dos de las principales variables que determinarán la próxima etapa de la agenda de desarrollo africana.

El mundo árabe es, señala Jesús Núñez, una bomba a punto de explotar. Los datos no dejan mucho espacio a la esperanza. Siguiendo como referencia el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, aunque todos los países árabes obtuvieron ciertas mejoras entre 1980 y 2010 –con ganancias notables en educación y salud, y menos significativas en cuanto a los ingresos–, el efecto combinado de la crisis económica de 2008 y la inestabilidad política generada por las “primaveras árabes” ya supuso en el periodo 2010–2014 una caída global en dicho índice de más del 50 por

cien en relación con la década anterior. Una derivada inmediata de esa caída ha sido el aumento de las que ya eran notorias brechas de desigualdad: un informe de 2018 del Banco Mundial indicaba que Oriente Próximo y Norte de África era la única región del planeta en la que la pobreza extrema había aumentado en el periodo 2011–2015, pasando del 2,7 por cien al 5 por cien. A la espera del efecto adicional que está provocando la pandemia, el Banco Mundial confirmó de nuevo esa negativa evolución de la pobreza extrema en 2020, hasta alcanzar el 7,2 por cien de la población.

De manera simultánea se han deteriorado los sistemas de salud y educación, y se ha hecho cada más difícil el acceso al mercado laboral. La incapacidad de traducir los avances en el plano educativo en empleos dignos para una población mayoritariamente joven, en naciones que mantienen al mismo tiempo un alto ritmo de crecimiento demográfico, es una de las principales causas de la tensión social y política. En 2014, el desempleo juvenil en los países árabes (29,73 por cien) era más del doble de la media mundial (13,99 por cien). Sin acciones drásticas, las economías árabes no podrán generar los 60 millones de empleos necesarios para absorber a la población en edad laboral. En el mundo árabe se acusa de manera especial el dilema de que no puede haber desarrollo sin seguridad, ni seguridad sin desarrollo, y ni uno ni otro sin un pleno respeto de los derechos humanos.

Para algunas regiones, el desarrollo implica, desde la perspectiva económica, un cambio estructural que debe conducir a la superación de la condición de periferia y de las características estructurales que limitan el crecimiento a largo plazo. Más difícil resulta, sin embargo, poner fin a conflictos enraizados y modernizar estructuras y prácticas políticas. Si bien una parte fundamental de esa tarea es interna, las políticas de ayuda al desarrollo no siempre se han definido conforme a ese doble objetivo. Después de todo, los donantes también tienen sus intereses y preferencias geográficas y políticas, como examina el siguiente bloque de contribuciones.

## **Teoría y práctica de la ayuda al desarrollo**

A partir de la segunda mitad del siglo XX, escriben José Antonio Sanahuja y Augusto Delkáder–Palacios, el actor decisivo en la configuración de la agenda global del desarrollo, tanto en el plano bilateral como a través de las instituciones internacionales, fue Estados Unidos. Sus políticas e instrumentos marcaron asimismo el comportamiento de otros donantes, si bien la evolución de su ayuda exterior ha estado vinculada a lo largo del tiempo a fines muy diversos. Si la seguridad

nacional y la contención del comunismo fueron prioritarios en una primera etapa, posteriormente se ampliaron los objetivos a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, a la promoción de la democratización o a la apertura de los mercados de los países en desarrollo al comercio y la inversión extranjera.

Como es lógico, el sistema de cooperación y ayuda al desarrollo ha sido un reflejo de la estructura de la sociedad internacional y de sus dinámicas históricas. El primer sistema, como se indicó, nació bajo el doble condicionante de la bipolaridad y del proceso de descolonización. Con el fin de la Guerra Fría y el impulso de la globalización, se multiplicó el número de actores en juego y Occidente fue perdiendo capacidad para seguir definiendo por sí solo las reglas. Estados Unidos en particular, subrayan los autores, ya no puede desempeñar el papel dominante de otras épocas. La crisis de la globalización neoliberal, la redistribución de poder en el sistema internacional y el auge de las interacciones de naturaleza transnacional crean, no obstante, una oportunidad para dar forma a nuevas dinámicas en la ayuda exterior, desde una lógica cosmopolita y enfocada al multilateralismo, los derechos y la sostenibilidad como principios rectores.

Iliana Olivé y María Santillán analizan la política de ayuda al desarrollo de la Unión Europea, uno de los pilares centrales de su papel internacional. Al ser el primer donante mundial por volumen de ayuda desembolsada, es éste, en efecto, uno de los ámbitos –junto al económico y comercial– en el que puede ejercer un liderazgo significativo frente a los otros dos grandes actores globales, Estados Unidos y China. Quizá sea ésta una de las razones, señalan las autoras, de que, a medida que se consolida la rivalidad estratégica global entre Washington y Pekín, la ayuda de la UE haya sumado objetivos geopolíticos a los tradicionales de la solidaridad, la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano.

Estos últimos han estado en el centro de la política europea a lo largo del tiempo, y siguen formando parte de las prioridades recogidas por el Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo de 2017. La ayuda de la Unión, declara el documento, se orienta a las personas (pobreza, desigualdad, desarrollo humano, igualdad de género, migración, cultura, educación o salud); el planeta (medioambiente, transición ecológica, recursos naturales o energía sostenible); la prosperidad (comercio, crecimiento sostenible o transformación digital); la paz (democracia, Estado de Derecho, Derechos Humanos; y la asociación (con el fin de crear las alianzas necesarias con la sociedad civil o la comunidad de donantes bilaterales y multilaterales en aras del desarrollo global). Los objetivos de la UE como donante son, por tanto, los suscritos por el conjunto de la comunidad internacional en el marco de las Naciones Unidas. Un examen pormenorizado revela, no obstante,

otros elementos: la distribución geográfica de la ayuda, dirigida en su mayor parte al Norte de África y Oriente Próximo, hace hincapié en la promoción de la democracia y la buena gobernanza en los países destinatarios, así como en la prevención de la migración.

Nikolay Murashkin se ocupa de Japón, un país que, de derrotado en la Segunda Guerra Mundial, experimentó una rápida recuperación y modernización, en el contexto de un alto ritmo de crecimiento y de una política exterior pacifista, uno de cuyos elementos primordiales iba a ser la cooperación al desarrollo. Tras examinar la literatura sobre el tema, Murashkin analiza la evolución de la ayuda japonesa, identificando las principales características de cada etapa.

En la década de los cincuenta, la cooperación japonesa aparecía vinculada a un mismo tiempo a las reparaciones de guerra a los Estados vecinos que ocupó, y a la propia recuperación económica nacional. El aumento de su prosperidad permitió ampliar el sistema de ayuda al desarrollo a lo largo de los años. Japón creó el Fondo de Cooperación Económica con el Exterior en 1961 (antecedente de la Japan International Cooperation Agency (JICA), establecida en 1974); se incorporó al Comité de Ayuda al Desarrollo el mismo año (y a la propia OCDE en 1964); y lideró desde su fundación en 1966 el Banco Asiático de Desarrollo. La gradual expansión de su ayuda al exterior tras su consolidación como una de las grandes economías del planeta hizo de Japón el mayor donante mundial en 1989 (estatus que mantendría hasta el año 2000). Tras el fin de la Guerra Fría, su política de cooperación adquirió una nueva dimensión, al subrayar un doble objetivo –la seguridad humana y un crecimiento de calidad– y extender el alcance geográfico de su ayuda. Así, por ejemplo, en 1993 se lanzó la Conferencia Internacional de Tokio sobre Desarrollo en África, una iniciativa aún influyente en el escenario global del desarrollo.

Aunque durante los años ochenta y noventa, una de las principales críticas de europeos y norteamericanos a la política japonesa fue su hincapié en las infraestructuras, es éste un aspecto que ha adquirido una notable relevancia en la actual agenda internacional, en parte como respuesta de las democracias industrializadas a la iniciativa de la nueva Ruta de la Seda promovida por China. El déficit en infraestructuras es uno de los principales obstáculos al crecimiento de no pocos países, mientras que –al insistirse en la sostenibilidad financiera y medioambiental, así como en las condiciones laborales, de los proyectos– se ofrece una alternativa a la estrategia geoeconómica de Pekín, que redundaría asimismo en los objetivos geopolíticos de asegurar un orden internacional y regional basado en reglas y valores democráticos.

China, objeto del artículo de Georgina Higuera, representa el caso excepcional de una nación que, de ser un tradicional receptor de ayuda, ha pasado a convertirse en un importante donante, en coherencia con su ascenso al centro de la economía mundial. Las cifras hablan por sí solas: entre 1980 –cuando la renta per cápita china era inferior a la media de los países africanos– y el año 2000, China recibió 38.000 millones de dólares del exterior; entre 2013 y 2018, su ayuda al desarrollo de los países menos favorecidos alcanzó una cifra aproximada a los 7.000 millones de dólares anuales. Entre 2000 y 2014 concedió, además, unos 350.000 millones de dólares en préstamos sin intereses, préstamos en condiciones favorables y subvenciones.

Pekín ha publicado hasta la fecha tres libros blancos sobre su ayuda exterior (en 2011, 2014, y en enero de este mismo año) y, en 2018, creó la Agencia China de Cooperación Internacional para el Desarrollo, con el fin de simplificar una estructura administrativa en la que anteriormente habían compartido competencias más de 23 ministerios y comisiones. Además de vincular sus acciones en materia de desarrollo a iniciativas como la nueva Ruta de la Seda, la República Popular ha subrayado su papel al frente de la cooperación Sur-Sur y su defensa de “un nuevo modelo de relaciones internacionales basadas en el respeto mutuo, la igualdad y la justicia”. Tras haber alcanzado el hito histórico de sacar de la pobreza a 800 millones de personas en menos de medio siglo y haber erradicado la pobreza extrema, Pekín se ve legitimado para promover un concepto de desarrollo que ha definido como “innovador, coordinado, ecológico, abierto e inclusivo” en su último Plan Quinquenal, aprobado en octubre de 2020. Sobre la base de su propia experiencia, el presidente Xi Jinping quiere priorizar la lucha contra la pobreza desde la Agenda 2030. “No habrá desarrollo sostenible en el mundo mientras unos países sean cada vez más ricos y otros se hundan cada vez más en la pobreza y el atraso”, suele repetir Xi en sus discursos. Construir “una comunidad de futuro compartido para la humanidad” es uno de sus lemas favoritos, si bien no deja de resultar contradictorio con los altos índices de desigualdad que se registran en China.

Dos artículos examinan a continuación la política de cooperación española. Mónica Colomer describe su origen en la puesta en marcha de los procesos de paz de Centroamérica, tras los acuerdos de Esquipulas en los años noventa. España ofreció su apoyo a partir de la experiencia de su propia transformación política, social y económica desde la transición. Ese acompañamiento a los procesos de consolidación democrática, a la construcción y modernización del Estado y sus instituciones, y a políticas de lucha contra la pobreza, se hizo extensible a otros países de la región. Fue la AECID, adscrita al ministerio de Asuntos Exteriores

desde su creación en 1988, quien asumió la gestión y la ejecución de la política de cooperación internacional para el desarrollo.

Los sucesivos Planes Directores, elaborados cada cuatro años, han establecido el marco estratégico y las orientaciones para la acción de la cooperación española. Una de sus señas de identidad ha sido el esfuerzo orientado a la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento institucional con el fin de garantizar un marco adecuado de políticas públicas. La cooperación española ha mantenido, por otra parte, un enfoque regional, complementario de su acción bilateral, basado en la convicción de que la integración ayuda a generar cambios y a vencer resistencias internas. Son procesos que favorecen el desarrollo económico y social, al armonizar normas y políticas que permiten adoptar respuestas coordinadas frente a problemas comunes. España ha impulsado por ello una línea de trabajo dirigida al fortalecimiento de los procesos de integración regional: en América Latina y el Caribe con la Comunidad de Estados del Caribe, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), MERCOSUR, la Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico; y, en África, con la Comunidad Económica de Estados de África Occidental y con la Unión Africana. Por lo demás, España no ha sido una excepción y ha adoptado un plan de acción para hacer seguimiento del cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030.

En un mundo caracterizado por la creciente importancia de los actores no estatales, no podía faltar la voz de las ONG dedicadas al desarrollo (ONGD), asunto sobre el que escribe Jose María Vera. Estas organizaciones nacieron en España en los años cincuenta y sesenta, vinculadas a movimientos católicos –como Cáritas y Manos Unidas– y a las órdenes religiosas. En una primera etapa lo social se combinó con lo pastoral, en organizaciones orientadas sobre todo a dar apoyo a los misioneros españoles en el entonces llamado Tercer Mundo. Con posterioridad al Concilio Vaticano II, en la era del estructuralismo económico y del despliegue de luchas sociales, algunos grupos católicos apostaron por una mirada más profunda a las causas del subdesarrollo y la pobreza, mientras que hubo que esperar a la transición democrática para la creación de organizaciones no religiosas. La Coordinadora Española de ONGD se fundó en 1986, y a partir de entonces se dio forma a las primeras acciones conjuntas como sector.

Un nuevo hito se produjo con la aprobación, en 1998, de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, un texto aún en vigor. Sin abandonar la prioridad de los países del Sur, las ONGD se abrieron a cuestiones como la cancelación de deuda, la propiedad intelectual, los derechos laborales o el trabajo infantil. Tras unos años de crecimiento, la crisis de 2008 tuvo, no obstante, un efecto demoledor

para la cooperación española y, por tanto, para las ONGD. En este estado de debilidad y de cierta desorientación, la década siguiente vendría definida por la Agenda 2030 y su concepción universal. En un contexto agravado de manera exponencial por las consecuencias socioeconómicas de la pandemia, las ONG seguirán siendo relevantes en temas tan dispares como la financiación del desarrollo, la inversión sostenible, el cambio climático en todas sus facetas, el mercado laboral, la fiscalidad, la equidad racial y de género, o los conflictos.

## Una mirada ética

Cierra el número la reflexión de Ildfonso Camacho sobre la perspectiva ética del desarrollo, un aspecto que, como bien señala, no resultaba tan evidente a mediados del siglo XX como lo es hoy. Fue el resultado de quienes empezaron a preguntarse no cómo lograr el desarrollo, sino “¿qué desarrollo?”. Camacho examina este proceso tomando como referencia sucesivos hitos en la evolución del pensamiento social cristiano, vinculados a su vez al contexto histórico y a las principales tendencias en el pensamiento sobre el desarrollo en cada momento. El pensamiento de la Iglesia ha contribuido con sus aportaciones a la elaboración de una ética del desarrollo hecha desde perspectivas no religiosas, y que en la actualidad forma parte del consenso de la comunidad internacional.

Desde la *Pacem in terris* de Juan XXIII y las primeras manifestaciones sobre el “desarrollo de los pueblos” bajo una óptica cristiana a la “casa común” del Papa Francisco, de las ideas del dominico Louis-Joseph Lebret a las teorías de su discípulo Denis Goulet, fue tomando cuerpo una ética del desarrollo que se sintetiza en la siguiente fórmula: *desarrollo humano integral, solidario y sostenible*. Es la persona quien está en el fin de todo desarrollo, por lo que se trata de “*capacitar* a cada sujeto para que haga realidad sus aspiraciones en todos los niveles de la existencia humana (*desarrollo integral*)”; un enfoque que tampoco puede separarse del desarrollo de todos (*solidario*) ni prescindir de cuidar el entorno natural (*sostenible*). Es una formulación que refleja la evolución del pensamiento sobre estos temas a lo largo de 75 años, y que muestra cómo el desarrollo ha dejado de ser un tema que afecta a un colectivo delimitado de personas y pueblos para ser una tema transversal: “afecta a todo ser humano e invita a cuestionar estilos de vida demasiado incuestionados”.

Es responsabilidad de los líderes políticos mundiales, ante todo, crear las condiciones que puedan hacer posible un desarrollo auténtico y pleno. Una de las

cuestiones centrales del orden global en la segunda mitad del siglo XX tuvo que ver con la lucha de las naciones no occidentales contra las estructuras y relaciones de desigualdad. El fin de la Guerra Fría, la redistribución de poder en curso, la heterogeneidad del mundo en desarrollo y la influencia adquirida por algunas de las grandes economías emergentes han transformado la agenda global. No obstante, como en 1945, la comunidad internacional afronta el mismo desafío de construir un orden orientado al servicio de la paz, la prosperidad y la justicia. Si al terminar la Segunda Guerra Mundial los conceptos de justicia mantenidos por Truman y Stalin resultaban antitéticos, otro tanto puede decirse de los mantenidos por Estados Unidos y China –cada uno de ellos acompañados por unas u otras naciones– al arrancar la tercera década del siglo XXI. Una novedad es que China ha demostrado que el desarrollo (económico) es posible sin democracia; un modelo que resulta atractivo para no pocos gobernantes, aunque plantea considerables dudas sobre su viabilidad a largo plazo.

Con todo, una transformación aún mayor deriva del hecho de que la multiplicación de los problemas transnacionales ha acabado con la concepción clásica del interés “nacional”, en la actualidad inseparable de los globales, como bien reflejan la pandemia o el cambio climático. También la pobreza y la desigualdad. Todos los Estados se necesitan para su desarrollo social, económico y político, al afectar éste de manera directa a la estabilidad del sistema internacional y a la sostenibilidad del planeta. Comprometerse con los demás no es en consecuencia generosidad ni solidaridad, sino un imperativo ligado a un mundo interdependiente, en el que toda aproximación a la justicia debería comenzar por intentar situarse “desde la mirada de los otros”, como aconsejó Adam Smith en su *Teoría de los Sentimientos Morales*.

## Bibliografía

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2015, 25 septiembre). “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/R/70/1), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement>

CHOWDHURY, A. (2018). *The Myth of International Order: Why Weak States Persist and Alternatives to the State Fade Away*, Oxford, Oxford University Press.

EISENTRAUT, Sophie, ET AL. (2020). *Polyandemic: Special Edition of the Munich Security Report*, Munich Security Conference, noviembre 2020, <https://doi.org/10.47342/CJAO3231>

GADDIS, J. L. (2005). *The Cold War*, Londres, Allen Lane.

KANBUR, R. y SUMNER, A. (2012). "Poor Countries or Poor People?" *Journal of International Development*, 24 (6): 686–695.

NAYYAR, D. (2013). *Catch Up: Developing Countries in the World Economy*, Oxford, Oxford University Press.

PNUD (1990). *Desarrollo Humano Informe 1990*, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1990\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf)

PREBISCH, R. (1959). Commercial Policy in the Underdeveloped Countries, *American Economic Review*, 44: 251–273.

RADELET, S. (2015). *The Great Surge: The Ascent of the Developing World*, Nueva York, Simon and Schuster.

ROSTOW, W. W. (1960). *The Stages of Economic Growth*, Cambridge, Cambridge University Press.

SEN, A. (1999). *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf.

SHAH, R. J. (2021). "The COVID Charter: A New Development Model for a World in Crisis", *Foreign Affairs*, 100 (5): 179–191.

# REVUE **projet**

COMPRENDRE POUR AGIR

N° 383

août-septembre 2021

## Cultiver l'emploi PAC ou pas cap ?



En Haïti,  
les abeilles font  
effet papillon

Secteur tertiaire  
Les servants  
des cerveaux

Panser la guerre,  
penser la paix

## **DECLARACIÓN INSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD LOYOLA ANDALUCÍA SOBRE EL DESARROLLO**

---

El trabajo en desarrollo en la Universidad Loyola Andalucía es más antiguo que la propia Universidad. Habría que remontarse a los inicios de ETEA en los años 60 del siglo pasado para encontrar las primeras actividades en este campo. La Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, hoy Instituto de Desarrollo de la Universidad Loyola, ha jugado un papel clave en ese trabajo desde su constitución en 2002.

Como institución de la Compañía de Jesús, la aspiración a una sociedad global justa, la justicia en términos generales y la justicia económica en particular, ha dado en el pasado y continúa dando en la realidad actual de la Universidad Loyola Andalucía, perspectiva, contexto y fundamento a la presencia significativa del trabajo en el campo del desarrollo como contribución a la generación de “condiciones de vida más humanas”. De alguna manera, la lucha por la justicia, como preocupación vital de la Compañía de Jesús, explica por qué el desarrollo, entendido como humano e integral, solidario e inclusivo, sostenible, está llamado a ocupar un lugar preferente en las actividades de esta Universidad.

Esa preocupación y compromiso con la justicia global, con el acompañamiento y apoyo a los más desfavorecidos, es lo que se recoge en la Declaración Institucional de la Universidad Loyola Andalucía sobre el Desarrollo que aquí se presenta, alineada con la tradición y Misión de la Compañía, su magisterio y la inspiración de documentos recientes de la misma, como son las Preferencias Apostólicas Universales y el Proyecto Apostólico de Provincia.

Francisco Amador, Coordinador de la Comisión de Desarrollo  
de la Universidad Loyola Andalucía.

El desarrollo es un proceso social, en sentido amplio, multidimensional. Un proceso que es abordado desde disciplinas diferentes, pero complementarias, que definen los factores determinantes que lo promueven o frenan, estudian la naturaleza de los procesos que engloba e identifican los instrumentos de análisis y acción más eficaces para favorecerlo.

La Universidad Loyola Andalucía, siguiendo el enfoque de Pablo VI, para quien el desarrollo implica “el paso para todos y cada uno de condiciones de vida menos

humanas a condiciones más humanas”, concibe que el auténtico desarrollo ha de ser humano e integral, inclusivo y solidario, sostenible. Desde una perspectiva cristiana, esta tarea se revela como continuadora de la obra creadora de Dios que ha puesto en manos de la humanidad la casa común a cuidar y compartir con todos los seres del universo.

El desarrollo es humano e integral en la medida en que atiende a la persona humana completa, como persona que quiere desplegar todas sus potencialidades y capacidades y hacer realidad sus aspiraciones, tanto en cuanto individuo, como en cuanto ser relacional. El desarrollo, pues, sólo es posible si implica a los otros, si se realiza abierto a los otros, no solo a través de intercambios materiales, sino mediante relaciones basadas también en la reciprocidad y la gratuidad.

El desarrollo ha de ser inclusivo en la medida en que quiere llegar a todos; con especial atención a los más vulnerables, y busca que todos sean tratados en pie de igualdad como sujetos de los derechos humanos, que son la base de la convivencia de los pueblos y de la humanidad entera.

El desarrollo ha de ser solidario en la medida en que considera a las personas no solo como destinatarios, sino como artífices individuales y colectivos del propio desarrollo; en un esfuerzo inspirado, no solo por una sana competencia, sino sobre todo por la cooperación entre todos de forma que los problemas de cada uno sean problemas de todos, abordados con recursos de todos y afrontados con una solidaridad a la vez espontánea e institucionalizada y organizada.

El desarrollo ha de ser sostenible en la medida en que es consciente de la limitación de los recursos naturales a disposición de nuestra generación y de las generaciones futuras; y eso implica administrar y gestionar el patrimonio que nos ha sido confiado con responsabilidad, no como una realidad a conquistar y dominar, sino como la casa común que hemos de cuidar con respeto y esmero y compartir con todos.

Por consiguiente, la persona humana es el centro (porque le da su último sentido), el fin (porque es su meta) y el sujeto (porque es agente y no solo beneficiario) del desarrollo humano. Ahora bien, las personas viven en sociedades organizadas según determinadas estructuras e instituciones. Esto implica, en consecuencia, el análisis crítico de esas estructuras para ver si ayudan al objetivo humano que hemos formulado, así como la búsqueda de vías para mejorarlas o cambiarlas en caso de que no sean las adecuadas. El compromiso por un desarrollo justo no se limita a una acción dirigida a las personas, abarca también el esfuerzo de transformación de la sociedad, sus estructuras e instituciones.

## ESTUDIOS

---

### La aproximación del desarrollo hacia un consenso global

Pedro Caldentey del Pozo<sup>1</sup>, José Juan Romero, S.J.<sup>2</sup>

**Resumen:** El desarrollo está presente en la obra de los primeros economistas clásicos pero se consolida como disciplina específica a partir de la II Guerra Mundial. Su evolución ha sido muy rica en amplitud y profundidad, pero en el periodo 1950–1990 se caracteriza por la presencia condicionante de dilemas o escuelas de pensamiento de naturaleza dicotómica (industria vs agricultura, neoliberalismo vs neoestructuralismo). En el periodo 1990–2020 se produce una cierta convergencia de las escuelas de pensamiento que permite la progresiva adopción de un consenso global sobre desarrollo hoy expresado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La clave de esa convergencia son los conceptos de desarrollo humano y desarrollo sostenible. Estos dos conceptos han ofrecido un marco muy propicio para la convergencia y facilitado que las teorías del desarrollo adopten un enfoque multidimensional más cercano a la realidad y más sensible a los problemas de las más desfavorecidos y vulnerables.

**Palabras clave:** *Desarrollo, desarrollo humano, desarrollo sostenible, crecimiento, desigualdad, ODS.*

---

<sup>1</sup> Instituto Desarrollo Universidad Loyola Andalucía.

<sup>2</sup> Profesor Emérito, Universidad Loyola Andalucía.

## Approaching a global consensus on development

**Abstract:** The concept of development was already present in the works of the first classical economists though it only became a discipline in its own right after WWII. Progress since then has been ample and profound. While the period between 1950 and 1990 was characterised by the conditioning presence of dilemmas or schools of thought of a dichotomous nature (industry vs agriculture, neoliberalism vs neostructuralism), a certain convergence took place between 1990 and 2020 that allowed for the adoption of a global consensus on development, which has found expression in the Sustainable Global Development Goals. The key to said convergence have been the concepts of human and sustainable development, which have offered a highly pertinent framework for this process and have allowed theories on development to adopt a multidimensional focus that more accurately reflects the realities and hardships experienced by the most vulnerable and underprivileged.

**Key words:** *development, human development, sustainable development, growth, inequality, SDO.*

## Vers un consensus mondiale sur le développement

**Résumé:** Le développement est présent dans les travaux des premiers économistes classiques, mais s'est consolidé comme une discipline spécifique après la Seconde Guerre mondiale. Son évolution a été très riche en ampleur et en profondeur, mais dans la période 1950-1990, elle s'est caractérisée par la présence déterminante de dilemmes ou d'écoles de pensée de nature dichotomique (industrie contre agriculture, néo-libéralisme contre néo-structuralisme). Au cours de la période 1990-2020, il y a eu une certaine convergence des écoles de pensée qui a permis l'adoption progressive d'un consensus mondial sur le développement, aujourd'hui exprimé dans les Objectifs de Développement Durable. La clé de cette convergence réside dans les concepts de développement humain et de développement durable. Ces deux concepts ont fourni un cadre de convergence très favorable et ont facilité l'adoption par les théories du développement d'une approche multidimensionnelle, plus proche de la réalité et plus sensible aux problèmes des plus défavorisés et des plus vulnérables.

**Mots clé:** *développement, développement humain, développement durable, croissance, inégalité, ODD.*

## I. Introducción

El desarrollo y su estudio ha sido un asunto siempre presente en la teoría, pero nuevo como disciplina ya su vigencia contemporánea se puede establecer desde la II GM. Nace de un sistema multilateral de relaciones internacionales que, tras los horrores de la guerra, se basa en el compromiso con un principio de solidaridad y de responsabilidad compartida por el bienestar global y el respeto de los derechos humanos de cada persona allá donde se encuentre.

Ya sea como disciplina o como asunto de interés general, el desarrollo es un tema complejo. Sus dimensiones son muy variadas y su estudio multidisciplinar. Las variables a las que se asocia forman una lista inagotable. El desarrollo nos empuja a estudiar el crecimiento del PIB, la pobreza y la inequidad, la transformación productiva, la agricultura y mundo rural, la política industrial, la innovación, demografía, educación, mercado laboral, salud, el sistema financiero, la actividad del sector público, el agotamiento de los recursos naturales o el cambio climático. Hemos aprendido que tenemos que hablar de libertades, gobernanza, cultura, de historia, de igualdad de género, del comportamiento de las personas y de las comunidades o de las relaciones de poder en todos sus ámbitos.

Pese a historia relativamente reciente, las primeras contribuciones de los clásicos antes del siglo XX estaban ya centrados en el desarrollo y lo hacían con una mirada global, aplicable a cualquier país del mundo. Hay un nexo evidente entre David Hume, John Stuart Mill, Karl Marx o *La Riqueza de las Naciones* de Adam Smith con los debates suscitados, por ejemplo, por ¿Por qué fracasan los países? (Acemoglu y Robinson 2012), una de las más relevantes entre las contribuciones recientes al desarrollo

La evolución del desarrollo y de la teoría y la práctica asociada a su naturaleza y evolución ha cambiado significativamente a lo largo de últimos setenta y cinco años. Lo ha hecho además para bien porque ha experimentado un tránsito desde el economicismo a la multidimensionalidad, porque se ha aproximado al interés común y al de los más desfavorecidos, porque ha ganado en complejidad y cercanía a la realidad, y porque se ha dotado de consensos globales que nos permiten superar falsos dilemas.

El desarrollo se enfrenta también a dificultades metodológicas como tantas otras disciplinas. Desde la debatida universalidad de las teorías y leyes del desarrollo cuando se aplican a contextos tan diversos, a la dificultad de establecer relaciones causales o lineales entre las variables. Todo parece indicar que la democracia, la libertad y el buen funcionamiento del estado o de los mercados tiene una alta correlación con el crecimiento y el bienestar. Pero qué va antes, como forzar un círculo virtuoso entre los factores determinantes del desarrollo (Yoh 2019).

En este inicio de siglo XXI ha sido recurrente la cuestión de si el mundo, el desarrollo, va a mejor o a peor. Hay dos factores que empujan al fatalismo para responder a esta pregunta. Por una parte, la propia complejidad del tema, su naturaleza multidisciplinaria y la confluencia de perspectivas no siempre fáciles de encajar, que han generado dificultades para entender los problemas o valorar la relevancia

de los avances que se producen en torno a ellos. Por otra parte, la abundante información que nos inunda, nos aproxima a los problemas y nos hace más críticos y conscientes, aunque con cierto sesgo hacia lo cercano, lo inmediato y lo sensacionalista. Los dos factores nos hacen pensar en que todo tiende a empeorar.

Nadie ha combatido esa falsa percepción mejor que Hans Rosling, cuya plataforma *gapminder* (<https://www.gapminder.org/>) aporta rotundas evidencias con sus gráficos de bolas y sus videos divulgativos sobre nuestros errores de percepción y sobre cómo los problemas del desarrollo no paran de mejorar en todos los países del mundo. La polémica suscitada por trabajos como los de Steven Pinker resume bien el alcance de este debate. La percepción de estancamiento económico y de un creciente número de conflictos o violencia no se puede sostener con evidencias, pese a nuestra mayor conciencia de los problemas y a la presión de cierto populismo de carácter tribalista (Pinker 2018).

El mundo y las circunstancias que nos rodean no paran de mejorar y eso hace más difícil de aceptar el sufrimiento de los desfavorecidos o de los afectados por alguna de las formas de la violencia o los riesgos de futuro de una sociedad basada en un voraz uso del planeta. De ahí han surgido en la agenda del desarrollo una serie de temas emergentes que dominan hoy el análisis y la política. De entre ellos destacan con fuerza, por ejemplo, la desigualdad o el cambio climático.

## **2. El pensamiento económico sobre desarrollo en el siglo XX y la lucha de contrarios (1950–1990)**

La identificación del desarrollo con el crecimiento ha sido una constante en la teoría económica y durante buena parte de su evolución en el siglo XX. Desde la función del crecimiento, dependiente del factor trabajo, del factor capital y su productividad, las contribuciones de la teoría neoclásica fueron completando su análisis con la suma de determinantes exógenos (modelo Harrod–Domar) o con la idea del progreso técnico, o residuo de Solow, que está en la base de la hoy tan debatida productividad total de los factores. Después, los modelos de crecimiento endógeno añadieron a la ecuación los efectos del capital humano, de la innovación o del conocimiento para entender con mayor precisión la idea del progreso técnico y defendiendo su fundamento en factores endógenos o propios de cada economía.

El pensamiento y las teorías del desarrollo estuvieron marcadas durante toda la segunda mitad del siglo XXI por dilemas (industria vs agricultura, mercado vs es-

tado) o juego de contrarios (ortodoxia vs heterodoxia, neoliberal vs neoestructural) que luego no han resultado muy útiles para entender el desarrollo y extenderlo a todas las regiones del mundo.

A partir de las contribuciones de la teoría neoclásica, tras los acuerdos de Bretton Woods las políticas de desarrollo se inspiraron en el enfoque de las teorías estructuralistas, claramente más alejadas del *Camino a la servidumbre* de Hayek que de la *Gran Transformación* de Polanyi (Harris 2014) o de la *Teoría General del empleo, el interés y el dinero* de Keynes, dotando de un papel destacado al Estado y a la regulación de los mercados e incluso de las relaciones internacionales.

Las teorías ortodoxas del desarrollo tienen un antecedente temprano en las conocidas etapas del crecimiento de Rostow, que contribuyeron también en los años cincuenta a definir las bases conceptuales del salto al desarrollo a partir de la industrialización y los flujos de capital y trabajo entre sectores. Aunque como teoría quedo ampliamente superada, es fácil detectar como su planteamiento lineal y economicista y su tendencia a universalizar los procesos, sobreviven en la práctica del desarrollo y en sus prescriptores.

Desde finales de los años setenta, dadas las dificultades para asegurar un crecimiento sostenido en muchos países en desarrollo y con los efectos de las dos crisis de petróleo, el predominio de la propuesta neoestructuralista va dejando paso al enfoque neoliberal que ha proporcionado el marco de las políticas de desarrollo hasta la llegada de la Gran Recesión.

Las propuestas neoliberales se hacen predominantes a partir de los años ochenta. El llamado *Consenso de Washington* representa su mejor imagen a partir del decálogo en el que John Williamson recoge las condiciones implícitas o explícitas para recibir préstamos desde el FMI, el BM o el tesoro estadounidense. Las condiciones se centran en tres grandes principios: (a) políticas macroeconómicas sólidas (baja inflación, déficits públicos mínimos y equilibrios en las cuentas exteriores); (b) liberalización y apertura comercial y financiera y (c) promoción del papel del mercado, limitando el del Estado, a través de la privatización y la desregulación de los mercados.

Las ideas representadas por el Consenso de Washington desplazan en esta época los determinantes del crecimiento hacia los equilibrios de la economía neoclásica que propone recetas universales para el crecimiento, prestando así menor atención a los inputs o factores de producción que eran el objeto principal de la estrategia de crecimiento basada en industrialización. La propuesta neoliberal, largamente

vigente, comparte con Rostow su sesgo hacia la linealidad y economicismo. Las críticas a su implementación abrirán paso a la concepción multidimensional del desarrollo.

Las primeras propuestas estructuralistas y la ortodoxia neoclásica convivieron durante la mitad del siglo XXI con las propuestas heterodoxas, inspiradas en las falencias de las teorías del crecimiento y el desarrollo. Estas propuestas, procedentes de la industrialización sustitutiva de importaciones de Raul Prebisch en la CEPAL, de la teoría de la dependencia (Andre Gunder Frank, Fernando Henrique Cardoso, Samir Amin) o del neomarxismo, planteaban que el desarrollo no era una fase de transición que se pudiera eliminar superando etapas o aplicando decisiones económicas, porque el sistema económico mundial se mantiene sobre estructuras que penalizan a los países en desarrollo y perpetúan las ventajas de los países más ricos (Consejo de Redacción RFS 2005, Harris 2014).

Este juego de contrarios o dialéctica teórica y política no impidió que fueran surgiendo planteamientos muy diversos y que se fuera gestando un contexto cada vez más difícil de encajar en las falsas dicotomías. La falta de resultados contundentes en el crecimiento de los países en desarrollo cuestionaba la validez de las teorías del desarrollo, tanto de las teorías de la modernización, como las de las estructuralistas. La crisis de la planificación socialista y del proyecto soviético también cuestionaba las propuestas derivadas de su modelo.

Por otra parte, algunos movimientos sociales de nuevo cuño ampliaron los términos del debate, entre ellos los movimientos los pacifistas, antinucleares o ecologistas ya presentes desde finales de los años setenta. El movimiento de los no alineados y el discurso anticolonialista que acompañó los procesos de independencia formaron parte de un entorno que cuestionaba cada vez más la teoría y práctica del desarrollo.

A finales de siglo, la descolonización, la caída del muro o la sensación de fracaso por no haber podido extender el desarrollo por todo el mundo, crearon las condiciones para abrir una etapa más centrada en los consensos que en los contrarios.

### **3. La ruta hacia los consensos: el desarrollo humano y los ODS (1990–2020)**

Dos conceptos fundamentan las bases de un consenso global que va a modificar la dinámica y concepción del desarrollo en esta etapa.

Por un parte, el concepto de desarrollo sostenible, con su definición en el *Informe Nuestro futuro común* o Informe Brundtland de la Comisión Mundial del medio ambiente y el desarrollo de Naciones Unidas: *Aquel que satisface las necesidades del presente sin limitar el potencial para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras*. Un concepto que conecta la preocupación sobre el agotamiento de los recursos naturales y sobre el impacto de nuestra civilización en la tierra expresada en los primeros *Informes sobre los Límites del Crecimiento* del Club de Roma en 1972, con los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) y con las Conferencias de las Partes (COP) que gestionan los acuerdos internacionales al respecto.

Por otra parte, el concepto de Desarrollo Humano que lanza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990, junto a su popular Índice y que supone quizás la transformación más importante del debate sobre el desarrollo desde la creación de las Naciones Unidas. El concepto de desarrollo humano consolida muchas contribuciones anteriores a la teoría del desarrollo. Desde el concepto pionero del desarrollo multidimensional de Michael Todaro en su trabajo *El desarrollo económico del Tercer Mundo* de 1986 o los trabajos sobre pobreza en el entorno del Banco Mundial, hasta la reconocida influencia del pensamiento de Amartya Sen en la definición del desarrollo humano o de las aportaciones en torno al enfoque de capacidades humanas.

La relevancia del concepto de desarrollo humano se explica por tres razones. En primer lugar, porque es un concepto multidimensional, que abarca múltiples dimensiones del desarrollo, supera la idea de que el crecimiento es igual a desarrollo, y abandona el economicismo y la concepción lineal de las relaciones entre sus dimensiones. La dinámica de los círculos viciosos o virtuosos que se asocia al concepto y a sus informes, combate con rotundidad la simplicidad de la imagen del efecto catarata o *Trickle-down* que prometía el consenso de Washington<sup>3</sup>.

En segundo lugar, porque siguiendo a Amartya Sen sustituye la carencia de recursos por la carencia de opciones como base de su definición. El desarrollo se

---

<sup>3</sup> El efecto catarata o *Trickle-Down* ayudaba a explicar cómo la eficiente concentración de incentivos y recursos en los sectores de mayor renta, capacidad o conexión con los mercados internacionales, ayudaría a que esos sectores fueran capaces de generar mayor crecimiento y cómo éste se desbordaría en catarata a los sectores menos favorecidos a través del empleo y la inversión. En una frase que seguramente pervivirá en el tiempo, enunciada en medio del debate de la reducción de impuestos a los más ricos, el presidente Biden afirmó en una sesión conjunta del Congreso estadounidense que el efecto catarata nunca había funcionado (*Trickle down has never worked*)

explica mejor en función de las capacidades, el objetivo básico del desarrollo es, por tanto, ampliar la capacidad de las personas (Consejo de redacción RFS 2005).

Es un avance significativo, en tercer lugar, porque centra el desarrollo en los que carecen de él o no lo alcanzan para vivir con dignidad. Como señalaba la célebre frase de Mahbub Ul Haq, promotor del Informe y del índice (PNUD 2021): *Nos han enseñado a ocuparnos del PNB para resolver el problema de la pobreza. Démosle la vuelta y ocupémonos de la pobreza para resolver el problema del PNB.*

Aunque otros focos del debate sobre el desarrollo parecen haber robado la primera plana a los informes de desarrollo humano, las contribuciones que el PNUD ha ido realizando en todos ellos constituyen una trascendente aportación al análisis y al diseño de políticas. Se trata de un concepto, que, junto a su medición, no para de evolucionar. Por ejemplo, el informe del PNUD de 1992 definía así el desarrollo humano:

*Proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas (PNUD 1992).*

En el informe del año 2010, que celebraba el vigésimo aniversario de su lanzamiento, lo definía así:

*El desarrollo humano es la expansión de las libertades de las personas para llevar una vida prolongada, saludable y creativa; conseguir las metas que consideran valiosas y participar activamente en darle forma al desarrollo de manera equitativa y sostenible en un planteo compartido. Las personas son a la vez beneficiarias y agentes motivadores del desarrollo humano, como individuos y colectivamente (PNUD 2010).*

En el informe más reciente, del año 2020, el PNUD introduce nuevos énfasis:

*El desarrollo humano consiste en capacitar a las personas para que identifiquen y sigan su propio camino hacia una vida con sentido, basada en la ampliación de las libertades (PNUD 2020).*

La discusión en torno a los conceptos de desarrollo humano y desarrollo sostenible y sus aportaciones al debate exceden las posibilidades de este artículo, aunque haremos alguna referencia posterior adicional. Los dos conceptos se divulgan y hacen universales en una sucesión de Cumbres en los primeros años noventa. Se trata de las Cumbres de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rio de Janeiro 1992), sobre Población y Desarrollo (El Cairo 1994), la Cumbre sobre Desarrollo Social (Copenhague 1995) o la Cumbre sobre la Mujer (Beijing 1995). Son reuniones sobre asuntos globales que se celebran con periodicidad

cada década pero que en esos años tuvieron especial relevancia. La referencia a estas cumbres es común y frecuente porque actualizaron formalmente los conceptos y fueron adoptados globalmente para la negociación de acuerdos y la implementación de políticas.

No es aventurado afirmar que ambos conceptos y su adopción en las cumbres de los años noventa son el antecedente principal de los consensos globales que adoptamos en el siglo XXI en torno a los Objetivos del Milenio para el periodo 2000–2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el periodo 2015–2030.

Hay una secuencia de contribuciones teóricas y acuerdos internacionales que enlaza la definición de los conceptos de desarrollo humano y sostenible, con las cumbres de los noventa y los ODS, pasando, por ejemplo, por los acuerdos sobre la eficacia de la ayuda del año 2005 o las Conferencias de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Esta secuencia domina el periodo 1990–2020 y se caracteriza primero porque, a diferencia del periodo 1950–1990, nos ha conducido al desarrollo de un sistema de consensos globales basado en adoptar lo mejor y más adecuado de las contribuciones de las distintas escuelas de pensamiento sobre desarrollo.

Los objetivos de desarrollo sostenible y los demás acuerdos globales sobre desarrollo descansan en una cierta convergencia (Hidalgo Capitán 1998) entre las diferentes teorías que acepta y combina la necesidad de evitar desequilibrios macroeconómicos que dificultan el crecimiento y el desempeño de los agentes económicos, con la necesidad de proteger el papel esencial que el estado debe realizar y con la necesidad de priorizar la atención a los más desfavorecidos con el objetivo prioritario de no dejar a nadie atrás.

Es también un consenso basado en la necesidad de encontrar el balance adecuado entre los roles del mercado y del estado, que reconoce la importancia de la multidimensionalidad del desarrollo, parece estar cómodo en el capitalismo liberal y los regímenes democráticos (Harris 2014) pero que demanda flexibilidad y diversidad institucional. El caso de China o los recientes brotes de autoritarismo que surgen en todas las regiones del mundo en desarrollo o desarrollado desafían esta percepción del consenso (Levintsky y Ziblatt 2018).

Se trata, en todo caso, de un escenario favorable y esperanzador. La evolución e interpretación de este consenso, así como la implementación de los ODS, está evidentemente sometido a riesgos e incertidumbres, pero construye una agenda universal que implica y obliga a todos los países. Se puede señalar que se trata de consensos muy amplios que no obligan a escoger. Pero los consensos estrechos y

estrictos no habían funcionado tampoco, y no responden a la multidimensionalidad y naturaleza sistémica de nuestros problemas.

Es un proceso similar al que propone Dani Rodrik en torno a los cuestionamientos a la ciencia económica por su dificultad para adelantar la crisis, entre otras críticas. En su obra *Las reglas de la economía, aciertos y errores de una ciencia en entredicho* (Rodrik 2015), sin eludir el debate, defiende el valor de la economía, el uso de modelos matemáticos, pero, sobre todo, la importancia de entender que cada modelo y cada escuela de pensamiento es útil frente a determinados problemas y circunstancias, y renunciar a cualquiera de ellas desde posiciones dogmáticas parece poco inteligente. La reacción ante la crisis provocada por la pandemia y las restricciones de movilidad son un ejemplo de la capacidad de forjar consensos, de adaptarse a la especificidad de los problemas y de superar dogmas y dilemas innecesarios (Rodrik y Blanchard 2021).

#### **4. La medición del desarrollo**

La consolidación de los consensos globales en torno al desarrollo humano y sostenible y a la agenda 2030 está acompañada de otro proceso de gran interés para el desarrollo como es la necesidad de medir adecuadamente su evolución y características. Este avance tiene dos planos que no son exclusivos de la disciplina del desarrollo y sus debates. Por una parte, se trata de construir índices que respondan mejor a la complejidad de lo que se mide. Por otra parte, el rigor científico demanda cada vez más el respaldo de evidencias y datos, que no son siempre fáciles de conseguir.

La construcción de índices tiene una estrecha relación con el debate sobre las deficiencias del PIB para medir el desarrollo o el bienestar. Aunque el PIB no ofrece más de lo que promete, ha sido con frecuencia utilizado mucho más allá de sus posibilidades. Por eso fue tan importante el lanzamiento del Índice de Desarrollo Humano del PNUD y de sus posteriores índices complementarios, ajustados a la desigualdad o al género. Aunque el IDH no es capaz de abarcar todas las dimensiones del desarrollo humano, ofrece un indicador que supera la información proporcionada por el uso tradicional del PIB. En la comparación entre ambos surge de nuevo la ruptura entre la identificación del crecimiento con el desarrollo.

También en el ámbito de las economías más desarrolladas se trabaja en la elaboración de nuevos índices de desarrollo y bienestar. Un hito importante en este proceso fue el informe *Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social*,

más conocido como Informe Stiglitz–Sen–Fitoussi (Stiglitz et al, 2009) e inspirado también en la comunicación de la Comisión Europea *Más allá del PIB. Evaluación del progreso en un mundo cambiante* publicada en agosto de 2009. A partir de estas iniciativas, los países de la UE han adoptado el Índice de Calidad de Vida que agrupa indicadores sobre nueve dimensiones que refuerzan la concepción multidimensional del bienestar (condiciones materiales de vida, trabajo, salud, educación, ocio y relaciones sociales, seguridad física y personal, gobernanza y derechos básicos, entorno y medioambiente, y bienestar subjetivo).

Existen además otros índices que han tenido cierta aceptación al menos como referencia. Entre los más destacados están el Índice para una Vida Mejor (*Better Life Index*) de la OCDE o el Índice de Progreso Social (*Social Progress Index*), junto a una larga lista animada por el interés de instituciones internacionales y del mundo académico por construir indicadores.

En el ámbito específico del desarrollo y la pobreza, es interesante destacar la adopción en la UE de la tasa AROPE (*At Risk Of Poverty or Exclusion*) que mide la pobreza o riesgo de pobreza a partir de tres dimensiones que van más allá de las tradicionales variables de renta y contempla la tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales, la carencia material severa de bienes y los hogares que presentan muy baja intensidad laboral.

En un ámbito más global, ha tenido especial impacto el indicador de pobreza multidimensional del Oxford Poverty & Human Development Initiative que dirige Sabine Alkire (<https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/>). El Índice examina más de 100 países y define la pobreza en función de cómo las personas se quedan atrás en tres dimensiones clave: salud, educación y nivel de vida, usando 10 indicadores como la falta de acceso a agua potable, nutrición adecuada o la educación primaria. Las personas que sufren privaciones en al menos un tercio de estos indicadores ponderados entran en la categoría de pobres multidimensionales.

El otro plano de la medición del desarrollo es la búsqueda de evidencias, una tendencia que se aprecia en todas sus disciplinas y que tiene que ver con la exigencia de rigor, con la dinámica de la investigación universitaria y sus incentivos y mecanismos para la divulgación y, también, especialmente en España, con las dificultades para que el desarrollo tenga el reconocimiento debido como disciplina en la evaluación de profesores, investigadores y universidades (Sianes 2016).

En la búsqueda de evidencias sobre el desarrollo es una novedad importante la fortaleza de la economía experimental y del comportamiento. La economía

experimental estudia el comportamiento de las personas o los agentes económicas ante decisiones específicas o circunstancias o instrumentos de los mercados. Como señala Pablo Brañas, *la economía ha estado estudiando el comportamiento de los individuos sin tener en cuenta estos pequeños detalles de la gente normal* (Brañas 2011). La aplicación de la economía experimental al desarrollo ha tenido un notable auge e interesantes resultados que permiten medir el efecto de los comportamientos cooperativos, altruistas o egoístas, la aversión al riesgo o la propensión a diferir rentas en las intervenciones o programas de política pública o cooperación al desarrollo.

El impacto del premio Nobel de economía a Esther Duflo y Abhijit Banerjee ayuda a percibir el potencial de la economía experimental en algunos ámbitos del desarrollo y anima a medir con evidencias los resultados de las políticas. Duflo y Banerjee destacaban algunas conclusiones en su libro *Repensar la pobreza* que aportan perspectivas muy valiosas sobre los debates que hemos ido comentando. De sus evaluaciones concluyen que los países pobres no están destinados al fracaso porque sean pobres ni porque hayan tenido una historia desafortunada. Pero que es muy frecuente que los pobres carezcan de información fundamental y se crean cosas que no son ciertas, que se enfrenten cotidianamente a responsabilidades de demasiados aspectos de su vida o que las expectativas sobre lo que puede o no hacer la gente se conviertan a menudo en profecías autocumplidas (Banerjee y Duflo 2011). Aunque que sea difícil universalizar el resultado de los experimentos, en clave de políticas e intervenciones es de la máxima utilidad saber cuáles son los factores que tiene mayor incidencia en el comportamiento de las personas en entornos en desarrollo

## **5. La emergencia de nuevos temas en las teorías del desarrollo**

Abarcar en un artículo el debate sobre la teoría y la agenda del desarrollo es una tarea imposible. Tampoco es fácil hacer una propuesta exhaustiva de los temas que parecen emergentes en la agenda del desarrollo a principios de la tercera década del SXXI. Cuatro de esos asuntos o problemas estarán sin duda presentes en las próximas décadas o ya reciben atención prioritaria: la desigualdad, el cambio climático, la transición tecnológica y energética y la política industrial.

El primero de ellos es la desigualdad, un problema clásico del desarrollo que recibe una vigencia mayor a la de cualquier otra época. La desigualdad siempre ha sido un problema central del desarrollo, pero su protagonismo tiene que ver con las

diferencias entre el gráfico más popular en los años noventa sobre desigualdad que era la *copa de Champagne* del informe del año 2005 que representaba la distribución de renta mundial por quintiles, creando una gráfica con forma de copa y tallo quebradizo que ilustraba la mala distribución global de la renta por países.

La gráfica de esta década sobre desigualdad ha sido la *curva del elefante* de Branko Milanovic (2015) que representa la distribución por deciles del crecimiento del ingreso global en los años 1988–2008 y pone en evidencia la escasa rentabilidad de estos años de globalización expansiva para las clases medias de las economías más desarrolladas, en contraposición con la captura del crecimiento del ingreso por las clases medias de los países en desarrollo, reflejando particularmente la reducción de la pobreza y el crecimiento de las clases medias en China. La desigualdad, ese problema de los países en desarrollo, es ahora una variable principal en las economías occidentales.

Las publicaciones de gran impacto de Branko Milanovic, Thomas Piketty, Emmanuel Saez o Gabriel Zucman, se han unido a los conocidos trabajos de Angus Deaton o James Atkinson y otros autores, en un intenso debate al que se ha sumado Oxfam International con sus informes anuales emitidos en febrero para coincidir en las fechas en que se celebra el Foro Global Mundial de Davos.

Los datos son muy significativos. La desigualdad entre países se reduce, levemente si extraemos el caso chino, pero gana peso la desigualdad interna, sobre todo en las economías desarrolladas. Lo hace gracias, primero, a la deslocalización del empleo en el marco de la guerra por los costes y la eficiencia y después por el efecto de la precariedad de los mercados laborales y de las políticas de austeridad tras el estallido de la Gran Recesión. Asociado a la discusión sobre la precariedad y la exclusión, aparece la cuestión de la reforma impositiva y las políticas de redistribución, de gran vigencia en estos tiempos en los que la recuperación de la pandemia ha obligado a hacer un inédito esfuerzo fiscal. La precariedad y la exclusión se han combinado con el miedo al fin del trabajo por la automatización para abrir la reflexión sobre rentas básicas (y algunos experimentos). Una de las formulaciones que más preocupación genera en torno a estas cuestiones es la del ascensor social, un vehículo de progreso personal y social que parece perder fuerza conforme se exacerba la desigualdad y el estado tiene dificultades para redistribuir.

De los debates inspirados en la teoría, conviene destacar la falta de evidencias concluyentes sobre la curva de Kuznets que sostiene que hay un cierto grado de desigualdad deseable en las fases tempranas de crecimiento de una economía. No está claro y eso anima a discutir la relación entre crecimiento, pobreza y desigual-

dad (Hill et al 2019). También se discute la medición de la desigualdad, dadas las limitaciones del índice de Gini. También los indicadores multidimensionales ganan peso en torno a la desigualdad, pues no sólo es de renta la desigualdad que limita el desarrollo de personas, comunidades o países. Las publicaciones de Piketty y los informes de Oxfam Internacional ponen en discusión si la desigualdad se debe medir en ingreso o en riqueza, poniendo en boga otra polémica muy activa como la imposición sobre el patrimonio y la sucesión.

El segundo de los asuntos emergentes es el del cambio climático que parece haber llegado ya a un punto de aceleración de algunos de sus problemas y que causa ya con cierta recurrencia algunas catástrofes naturales. Más allá de la necesidad de frenar inmediatamente algunas actividades cotidianas y productivas, ya sea mediante regulaciones o con incentivos, surgen las primeras evidencias de la vulnerabilidad de algunos países en desarrollo para mitigar y enfrentar los efectos de los desastres derivados del cambio climático.

El tercero de los asuntos emergentes es la transición ecológica y tecnológica que nace de la urgencia de actuar ante la evolución del cambio climático, pero está empujado también por la necesidad de las grandes potencias de competir globalmente y de encontrar sectores y actividades que sean motor de la recuperación post-pandemia. Es el fundamento del programa *Next Generation UE* y de los planes nacionales de recuperación y transformación de España y otros estados miembros de la UE. Tiene una concreción muy visible y factible en los países ricos, pero es más difícil prever si será viable en los países en desarrollo y en cuántos de ellos. El Pacto verde o *Green Deal* es la dimensión más visible pero la pandemia ha reforzado el compromiso por una triple transición (Sanahuja 2021) que incluye también una profunda apuesta por la transformación tecnológica y particularmente digital que parece ser uno de los ejes de futuro de la economía. Se incorpora finalmente la cohesión social como tercer elemento de la transición ante la incertidumbre ante los efectos de la automatización en el acceso al trabajo y ante las consecuencias combinadas de la gran recesión y la pandemia. Son tres ejes de modernización económica y social que tienen perfiles muy claros en los países desarrollados pero cuya viabilidad debe ser un debate importante en los próximos años. El acceso a las vacunas y las fórmulas de financiación de la deuda pública generadas por la crisis son sólo sus dos variables inmediatas.

Finalmente, el cuarto de los asuntos tiene que ver la necesidad de una nueva política industrial. Según Rodrik, los países en desarrollo experimentan una prematura desindustrialización y se terciarizan antes de impulsar la industria (Rodrik y Stantcheva 2022). Los países, en estas últimas décadas en las que las políticas

sectoriales perdieron peso frente a las instrumentales, han abordado políticas de reducción de la pobreza invirtiendo en educación y formación (pre-producción) y en redes de seguridad social o políticas de promoción de empleo y transferencias de renta ((post-producción). Después han desarrollado políticas enfocadas en la industrialización y el crecimiento, promoviendo acuerdo de libre comercio o sistemas de innovación (pre-producción), o subsidios e incentivos a para I+D (en producción) o incentivos fiscales (post-producción).

Rodrik propone con Stantcheva y otros coautores un nuevo tipo de políticas industriales para trabajar en la dimensión intermedia de las políticas de fomento de la productividad, (*Good Jobs Development Model*), escapando de la concentración en los sectores de baja productividad que no generan crecimiento sostenible y de los sectores de alta productividad que no son capaces de arrastrar al resto de la economía al crecimiento.

Se trataría de un modelo basado en medidas de apoyo y fomento en la fase de producción orientados a crear empleo de mayor productividad a partir de una relación colaborativa e iterativa con las empresas a la que se facilite asistencia personalizada con condiciones suaves de creación de empleo, no especialmente centrado en las pequeñas y medianas empresas, sino en las empresas de servicios.

La política industrial es un tema recurrente en la literatura reciente sobre desarrollo. Aunque la propuesta de Estado Emprendedor de Mariana Mazzucato no se centra en la promoción de sectores productivos sino en la promoción de ecosistemas de innovación público-privados, apuesta por un Estado que adopte un rol activo en la promoción de la innovación, en lugar de limitarse a reducir el riesgo para el sector privado y corregir los fallos del mercado (Mazzucato 2019). Igual que Stiglitz o Justin Lin, Ha-Joon Chang se une también a la reclamación de la vuelta de la política industrial, que se había convertido, afirma, en una frase vacía y vuelve a estar de actualidad tanto en el ámbito académico como en la política. Su propuesta busca huir de los condicionantes ideológicos que dominaban el debate en las últimas décadas y quiere optimizarla respuesta a nuevos desafíos que exceden en ocasiones la capacidad de los estados como, señalan, las guerras comerciales, el tamaño de los gigantes económicos tipo Amazon o Apple o la desinversión que genera la financiarización de las grandes empresas industriales, que están en ocasiones más atentas a las operaciones bursátiles que a la producción (Chang y Andrenoni 2020).

## 6. Conclusiones

Hemos afirmado que la evolución del desarrollo en estos setenta y cinco años ha sido positiva por dos razones. La primera es que pese a la percepción fatalista que produce la cercanía a la información y a los problemas, las variables del desarrollo tienden a mejorar persistentemente y hay cada vez menos gente en situación de pobreza. Es cierto que en torno a mil millones de personas están en situación de pobreza extrema o pobreza severa y esa cifra es excesiva por mucho que hay decrecido. La gravedad de algunos problemas y conflictos infringe un sufrimiento intolerable a muchas personas en el mundo. La evolución del cumplimiento de los ODS provoca sensación de impaciencia y una cierta inseguridad sobre si avanzamos lo suficiente. La pandemia, como hizo la Gran Recesión, ha demostrado la debilidad de muchos de los avances que celebrábamos, comprometiendo de nuevo el futuro de mucha gente. El mundo mejora, pero los riesgos de involución son significativos y muy costosos para los más vulnerables.

La segunda razón para sustentar un balance positivo es que la sociedad mundial fue capaz de dotarse de un consenso global multidimensional, pertinente y comprometido con el objetivo de no dejar a nadie atrás. Antes de los años 90, el panorama del desarrollo estaba marcado por dilemas basados en un cierto dogmatismo que perjudicaba la eficacia de las políticas. El consenso global, representando hoy en los ODS, es por eso una buena noticia, pese a que su ambiciosa formulación nos haga dudar de su cumplimiento. La evolución de la Gran Recesión y de la pandemia podría dar lugar a un cambio de paradigmas y escenarios más favorable para el consenso global, si recuperamos la fortaleza del sistema multilateral de relaciones internacionales y si los asuntos emergentes de la agenda del desarrollo evolucionan positivamente.

Los retos de futuro están asociados al cumplimiento de los objetivos de la agenda 2030 que dependerá mucho de la eficacia de unas políticas que se deben apoyar en la pertinencia de los instrumentos teóricos aplicados a cada problema en cada entorno específicos, así como de la capacidad de evaluar con evidencias sólidas sus diseños y resultados. El margen de mejora del conocimiento sobre el desarrollo y sus políticas es todavía amplio, igual que el de los mecanismos de cooperación internacional y ese es un reto de futuro.

Otro reto, que no hemos abordado, pero se va a manifestar seguro con creciente fuerza, es el de la descolonización del pensamiento sobre desarrollo. Las teorías, los expertos, las publicaciones sobre desarrollo tienen un claro sesgo hacia las percepciones, modelos y personas de los países más desarrolladas.

Las voces de los países en desarrollo tienen todavía menos presencia e influencia de lo debido y ese sesgo deberá ser corregido (Ndlovu–Gatsheni 2018). Quizás el nuevo consenso global tras la agenda 2030 tendrá que preguntarse cómo atender un orden global marcadamente cambiado en el siglo XXI o si hay que buscar alternativas más pragmáticas para los deseos de equidad y bienestar de la gente y desligarlos del modo occidental de vivir. Podría ser necesario otorgarle mayor centralidad al Buen Vivir/Sumak Kawsay/Suma Qamaña de América Latina, o el Swaraj de la India.

También en los países occidentales podemos encontrar argumentos en favor de otras visiones del desarrollo, que rechacen la modernidad capitalista como se ha querido ver en algunas respuestas a la restricción de movimientos en la pandemia. Cabe, por tanto, preguntarse si la formulación del próximo consenso, que podría definir un alcance de 2030 a 2045, no deberá ser más rupturista y alternativo que el que hoy nos hemos dado

## Bibliografía

ACEMOGLU, D. y ROBINSON A. (2021). *¿Por qué fracasan los países?*, Deusto.

BANERJEE, A. y DUFLO, E. (2011). *Repensar la pobreza: un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*, Taurus.

BIRDSALL, N., DE LA TORRE, A. y VALENCIA, F. (2010). The Washington Consensus: Assessing a Damaged Brand. CGD Working Paper 213. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/washington-consensus-assessing-damaged-brand-working-paper-213>

BRAÑAS, P. (2011). *Economía Experimental y del Comportamiento*, Antoni Bosch.

CHANG, H.-J., Andreoni, A. (2020). "Industrial policy in the 21st Century", *Development and Change*. Volume 51, Issue2, FORUM 2020, marzo, 324–351.

CONSEJO DE REDACCIÓN RFS (2005). "Desarrollo económico y social: teorías, propuestas, responsabilidades", *Revista de Fomento Social* 60, 11–38.

CONSEJO DE REDACCIÓN RFS (2010). "Ser hermanos más allá de la globalización. El desarrollo humano integral en Caritas in Veritate", *Revista de Fomento Social* 65, 189–204.

CURRIE–ALDER, B., KANBUR, R., MALONE, D. M. and MEDHORA, R. (2014). *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*, Oxford University Press.

HARRIS, J. (2014). “Development Theories”, en CURRIE–ALDER, B., KANBUR, R., MALONE, D. M. and MEDHORA, R. (2014) *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*, 35–49, Oxford University Press.

HIDALGO–CAPITÁN, A. L. (1998). *El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, Huelva.

HILLS, J., MCKNIGHT, A. BUCELLI, I., KARAGIANNAKI, E., VIZARD, P., YANG, L. with DUQUE, M. and RUCCI, M (2019). “Understanding the relationship between poverty, inequality and growth: Case report 119”, Overview Report, London School of Economics, London.

JIMÉNEZ, J. C. (2013). “Etapas del desarrollo de la economía mundial”, capítulo 2 en ALONSO, J. A. (dir.), *Lecciones sobre Economía Mundial. Introducción al desarrollo y a las relaciones económicas e internacionales*, 59–86, Madrid, Thomson Reuters.

KLIEMANN, C. (2018). “Why We Need Alternatives to Development”. Blog EADI, 22 de noviembre, <http://wordpress.p288574.webspaceconfig.de/?p=239#more-239>

LEVITSKY, S. y ZIBLATT, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*, Ariel.

MAZZUCATO, M. (2019). *El estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado*, RBA.

MILANOVIC, B. (2011). *Los que tienen y los que no tienen. Una breve y singular historia de la desigualdad global*, Alianza.

MILANOVIC (2012). *Global Income Inequality by the Numbers: In History and Now*, an overview, Policy Research Working Paper WPS6259, Worldbank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/959251468176687085/Global-income-inequality-by-the-numbers-in-history-and-now-an-overview>

NDLOVU–GATSHENI, S. (2018). “The dynamics of epistemological decolonisation in the 21st century: towards epistemic freedom”, *Strategic Review for Southern Africa*, vol. 14, nº 1.

- PAYNE, A. y PHILLIPS N. (2010). *Desarrollo*. Alianza.
- PINKER, S. (2018). *En defensa de la ilustración*. Paidós.
- PNUD (1992). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*. Tercer Mundo, Colombia.
- (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Mundi-Prensa.
- (2020). *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El antropoceno y el desarrollo humano*, Programa de Naciones Unidas para el desarrollo.
- RODRIK, D. (2015). *Economics Rules: The Rights and Wrongs of The Dismal Science*, New York, W.W. Norton.
- RODRIK D., and BLANCHARD, O. ed. (2021). *Combating Inequality: Rethinking Government's Role*. Cambridge, MA, MIT Press.
- RODRIK, D. y STANTCHEVA, S. (2022). "Fixing Capitalism's Good Jobs Problem", *Oxford Review of Economic Policy*, forthcoming.
- SANAHUJA, J. A. (2021). "Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global", en CEIPAZ (2021). *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta. Anuario CEIPAZ 2020-2021*, 69-96, Madrid, Ceipaz.
- SECRETARIADO PARA LA JUSTICIA SOCIAL Y LA ECOLOGÍA. GRUPO DE TRABAJO SOBRE ECONOMÍA (2016). "Informe especial: Por una economía global justa. Construir sociedades Sostenibles e inclusivas", *Promotio iustitiae* 121, 2016/1.
- SIANES, A. (2016). "Estudios sobre la creación de un área de conocimiento en estudios para el desarrollo", Informe para Red española de estudios para el desarrollo REEDES, junio.
- STEWART, F. and SAMMAN, E. (2015). "Inequality and Development: an Overview", en CURRIE-ALDER, KANBUR, MALONE y MEDHORA, *International Development: Ideas, experiences and prospects*, Oxford University Press.
- STIGLITZ, J. E., SEN, A. and FITOUSSI, J. P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, en <https://www.insee.fr/en/information/2662494> [acceso julio 2017].

TEZANOS, S., QUIÑONES, A., GUTIÉRREZ, D. y MADRUEÑO, R. (2013). *Desarrollo humano, pobreza y desigualdades. Manuales sobre cooperación y desarrollo*, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria.

TODARO, M. (1988). *El desarrollo económico del Tercer Mundo*, Alianza.

WILLIAMSON, J. (1990). *What Washington Means by Policy Reform*, Latin American adjustment: how much has happened? (Washington D. C.: Instituto de Economía Internacional).

— (2004). “A Short History of the Washington Consensus”. Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance”, Barcelona, September, 24–25.

YOH, S. (2019). “5 Things that will Frustrate the Heck out of you when studying International Development”, Blog EADI, 17 de julio, <http://www.developmentresearch.eu/?p=469>

YUSUF, S. (2014). “Fifty Years of Growth Economics”, en CURRIE-ALDER, B., KANBUR, R., MALONE, D. M. and MEDHORA, R. (2014) *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*, 50–64, Oxford University Press.

---

## Developing Asia – Dynamic but fractured<sup>1</sup>

Robert Wihtol<sup>2</sup>

**Abstract:** In the past seventy-five years, developing Asia has transformed more rapidly than any other region. What is behind this success? Will Asia go on to lead the world, or will its rise encounter obstacles? Asia is politically diverse, with democracies, hybrid governments and numerous authoritarian regimes. Several are unstable. Paths to prosperity have varied, including the East Asian model, China’s “socialist market economy”, Indian self-reliance, and economic transition in Central Asia. Regional cooperation is chronically weak, due to the youthfulness, dispersion and diversity of Asia’s sovereign states. China’s rise threatens to fracture the region further. As the region emerges from the Covid-19 crisis, East Asia is well positioned to lead an economic recovery. However, many challenges remain. Political and governance systems are weak. Territorial disputes could escalate into open conflict, including Taiwan. Human capital is poorly developed, and populations are aging. Finally, the region could be polarized between the United States and China.

**Key words:** *Asian regionalism, Central Asia, China’s rise, Developing Asia, East Asia, South Asia.*

---

<sup>1</sup> The author wishes to thank Yolanda Fernandez Lommen and John West for comments on an early draft, and Imelda Baleta for preparing the table and figure. Any errors are the sole responsibility of the author.

<sup>2</sup> Adjunct faculty, Asian Institute of Management, 123 Paseo de Roxas, Makati, 1229 Metro Manila, Philippines, email: rwihtol@gmail.com

### Asia emergente: dinámica pero fracturada

**Resumen:** En los últimos setenta y cinco años, la región emergente de Asia se ha transformado más rápidamente que cualquier otra región. ¿A qué se debe este éxito? ¿Seguirá Asia liderando el mundo o tendrá que afrontar obstáculos en su crecimiento? Asia es políticamente diversa, con democracias, gobiernos híbridos y numerosos regímenes autoritarios, varios inestables.

Los caminos hacia la prosperidad han cambiado, incluyendo el modelo de Asia Oriental, la “economía de mercado socialista” de China, la autosuficiencia de la India y la transición económica en Asia Central.

Las deficiencias crónicas de la cooperación regional se deben a la juventud, dispersión y diversidad de los estados soberanos asiáticos. La emergencia de China amenaza con fracturar la región aún más. Aunque Asia Oriental está bien preparada para dirigir la recuperación económica a medida que la región se recupera de la crisis del Covid-19, sigue habiendo muchos retos.

Los sistemas políticos y de gobierno son débiles. Las disputas territoriales, incluida la de Taiwán, podrían acabar convirtiéndose en conflictos abiertos. El capital humano está poco desarrollado y la población está envejeciendo. Por último, la región podría polarizarse entre Estados Unidos y China.

**Palabras clave:** *Regionalismo asiático, Asia Central, auge de China, Asia emergente, Asia oriental, Asia del Sur.*

### L'Asie en développement – dynamique mais fracturée

**Résumé:** Au cours des soixante-quinze dernières années, l'Asie en développement s'est transformée plus rapidement que toute autre région. Qu'est-ce qui se cache derrière ce succès ? L'Asie va-t-elle devenir un leader mondial ou son ascension se heurtera-t-elle à des obstacles ? L'Asie est politiquement diversifiée, avec des démocraties, des gouvernements hybrides et de nombreux régimes autoritaires. Plusieurs d'entre eux sont instables. Les voies de la prospérité ont varié, notamment le modèle de l'Asie de l'Est, l'économie de «marché socialiste» de la Chine, l'autosuffisance de l'Inde et la transition économique en Asie centrale. La coopération régionale est chroniquement faible, en raison de la jeunesse, de la dispersion et de la diversité des États souverains de l'Asie. La montée en puissance de la Chine menace de fracturer davantage la région. Alors que la région sort de la crise du Covid-19, l'Asie orientale est bien placée pour mener une reprise économique. Cependant, de nombreux défis subsistent. Les systèmes politiques et de gouvernance sont faibles. Les différends territoriaux pourraient dégénérer en conflit ouvert, y compris en Taiwan. Le capital humain est peu développé et les populations vieillissent. Enfin, la région pourrait être polarisée entre les États-Unis et la Chine.

**Mots clé:** *régionalisme asiatique, Asie Centrale, ascension de la Chine, Asie en développement, Asie de l'Est, Asie du Sud.*

## I. Introduction

Seventy-five years ago, developing Asia<sup>3</sup> was an economic backwater, war-ravaged and poor. Its prospects looked so bleak that Myrdal's ground-breaking study *Asian Drama* concluded that much of the region would stagnate economically, remaining impoverished and overpopulated (1968). How wrong Myrdal turned out to be. Little could he have imagined that Asia would become the world's most dynamic region.

When the United Nations was established in 1945, Asia was on the brink of a massive political transformation. China, the Korean peninsula and Indo-China were in turmoil, pulled by communist and anti-communist forces. Burma, Indonesia and South Asia were moving rapidly toward a post-colonial independence for which they were ill-prepared. And Japan, the loser of the war in the Pacific, was dealing with American occupation, constitutional reform and impending war reparations.

In 1960, developing Asia had a population of 1.5 billion, GDP of \$472 billion, and GDP per capita of \$330, with 68.1 percent of the region's population living in poverty. Its economies were agrarian-based, with little industry and limited services. As recently as 1970, developing Asia's education and health systems were poorly developed, with primary school enrolments of 72.3 percent and tertiary enrolments of only 2.4 percent (Asian Development Bank, 2020, p. 486–523).

The subsequent transformation has been more rapid and comprehensive than in any other region. By 2018, developing Asia's population had grown to 4.1 billion, its GDP had soared to a breath-taking \$19.9 trillion, with GDP per capita of nearly \$5,000, and poverty had been slashed to only 6.9 percent. Primary school enrolments stood at 93.3 percent, and tertiary enrolments at 34.3 percent (Asian Development Bank, 2020, p. 486–523), with several of the region's countries exporting high-standard education and health services.

In 1945, there were few indications of the remarkable development story that would unfold in Asia. What are the factors behind this success? How has Asia managed to transform itself in such a brief period of time? Looking ahead, is Asia set to lead the world, as pundits Khanna (2019) and Mahbubani (2020) suggest? Or are sceptics such as Magnus (2018) and West (2018) right to be concerned that Asia's development path faces major obstacles?

---

<sup>3</sup> For this article, "developing Asia" is defined as including all countries that were developing at some point during the past 75 years, regardless of their current status. Thus, only Australia, Japan and New Zealand are excluded.

## 2. The political backdrop: Diverse regimes

The literature on Asia's success tends to focus on the region's "miraculous" economic performance, paying less attention to the fundamental political transformations that provided the backdrop for market reforms. Japan's constitutional reform and the United States' determination to make Japan a key geopolitical and economic ally in the region provided the cornerstone. In Japan, South Korea and Taiwan, the presence of occupation forces helped to override the interests of local elites and laid the foundation for political and economic reforms.

Indonesia gained independence from its Dutch colonisers in 1945, but would endure over three decades of authoritarian rule, under presidents Sukarno and Suharto, before embarking on a path of reform and gradual democratization in 1998. India, Pakistan and the future Bangladesh gained independence from the British Raj in 1947. The Chinese Communist Party (CCP) led by Mao Zedong emerged victorious from civil war with Chiang Kai-shek's nationalists and established the People's Republic in 1949.

In Indo-China, the establishment of stable nation states would take longer. A unified Vietnam emerged in 1975, after a lengthy war with the United States, while modern Cambodia went through both genocide and Vietnamese occupation before being established in its present form in 1991. Following a coup in 1962, half a century of military rule drove Burma, which was renamed Myanmar in 1989, deep into poverty. The military opened the political system to limited civilian participation in 2011 only to take control again in early 2021.

The Central Asian soviet republics (CARs), Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan, and the Soviet satellite state Mongolia had to wait for the collapse of the Soviet Union in 1991 for political change. Even then, authoritarian leaders continued to rule in all the CARs except the Kyrgyz Republic, which has fluctuated between elections and popular uprisings. In contrast, Mongolia, in dire economic straits once Soviet subsidies were withdrawn, implemented comprehensive reforms and currently has a functioning multi-party system.

As a result of these transformations, Asia's political systems are currently the most diverse of all the world's regions. The Economist Intelligence Unit's (EIU) democracy index helps us to understand the region's political landscape (2021). It ranks countries on a scale of 0–10, grouping them into four categories: authoritarian, hybrid regime, fraught democracy and full democracy. The index takes into consideration electoral processes and pluralism; the functioning of government; political participation;

political culture; and civil liberties. The classification of Asia's developing countries is shown in Table 1.

**TABLE 1: Developing Asian Countries' Democracy Rating on a Scale of 0–10 (2020)**

Score	Country
	Full democracies
8–8.99	South Korea, Taiwan
	Flawed democracies
7–7.99	Malaysia, Timor–Leste
6–6.99	India, Indonesia, Mongolia, Papua New Guinea, Philippines, Singapore, Sri Lanka, Thailand
	Hybrid regimes
5–5.99	Bangladesh, Bhutan, Fiji, Hong Kong, Nepal
4–4.99	Kyrgyz Republic, Pakistan
	Authoritarian regimes
3–3.99	Cambodia, Kazakhstan, Myanmar
2–2.99	Afghanistan, China, Uzbekistan, Vietnam
0–1.99	Laos, North Korea, Tajikistan, Turkmenistan

Source: The Economist Intelligence Unit, 2021.

On the one hand, Asia is home to the world's most populous democracy, India, and numerous recently emerged democracies. These include South Korea and Taiwan, which are considered full democracies, and countries as different as Malaysia, Mongolia, Papua New Guinea (PNG), the Philippines, Singapore, Sri Lanka and Timor–Leste.

At the same time Asia is home to the world's most populous authoritarian regime, China, which increasingly strives to demonstrate the superiority of its own political and economic model over democratic systems of governance. The authoritarian end of the spectrum includes Laos, North Korea and Vietnam, which all have one-party systems to varying degrees aligned with China, and Cambodia, which

while having multiple parties in name has had the same prime minister since 1985. It also includes four of the CARs, which have maintained many aspects of their Soviet-era authoritarianism.

In addition, several countries are in the hybrid category, including Bangladesh, Nepal and Pakistan. Significantly, a few are on the cusp of further change. Following the recent military power grab, Myanmar remains unstable, Thailand's military-linked regime and monarchy face continuing public unrest, and Afghanistan remains fragile and volatile.

### **3. Economic development: Divergent paths to prosperity**

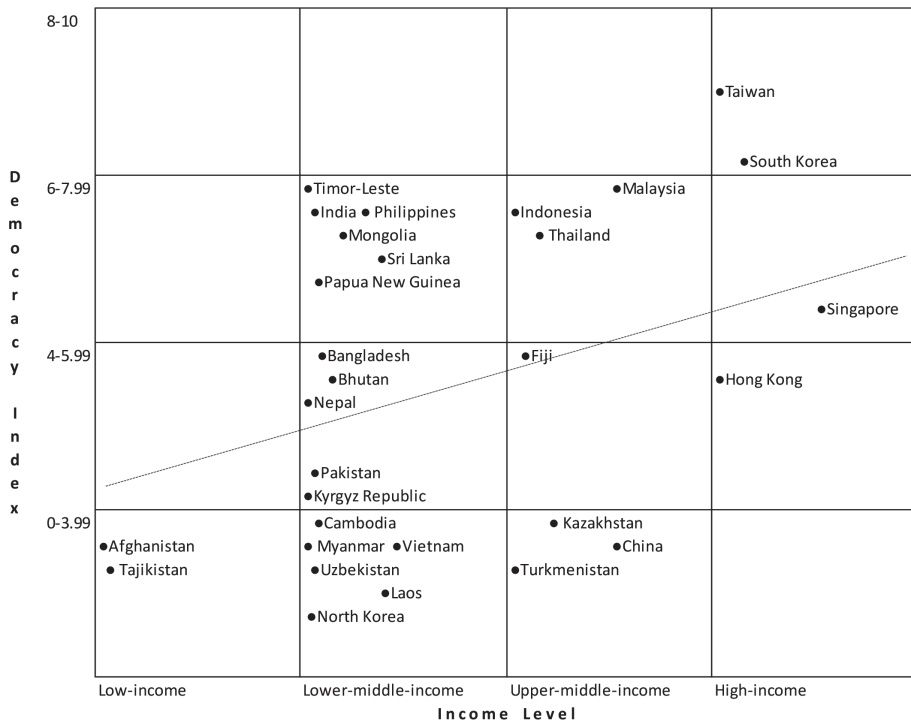
The region's economic development has been no less diverse. In 1945, Australia, Japan and New Zealand were Asia's only industrialized economies, while most other countries in the region were low-income and in various degrees of poverty.

Seventy-five years later, Asia is home to four new high-income economies (Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan), while China, the leading Southeast Asian economies and the hydrocarbon-rich Kazakhstan and Turkmenistan are classified as upper-middle-income countries (UMICs).

South Asia, the other Southeast and Central Asian countries and North Korea are considered lower-middle-income countries (LMICs). However, several (Nepal, North Korea, the Kyrgyz Republic and Pakistan) are close to the low-income line, and there are still several hundred million poor people in Asia. In 2018, the poverty rate in Bangladesh, India, Laos and PNG exceeded 50 percent (Asian Development Bank, 2020, p. 516–517). Figures for North Korea are not available, but poverty likely exceeds 50 percent. Based on the World Bank's (2020b) country classification system, in 2020 only Tajikistan and the conflict-ravaged Afghanistan were low-income.

The scatter plot graph in Figure 1 shows developing Asia's countries ranked by their position on the EIU democracy index and the World Bank's classification by income level. Asia's high-income countries all rank high on the democracy index. However, at lower levels the linear relationship is weak, challenging the assumption that economic growth and democratization reinforce one another.

Figure 1: Developing Asian Countries by Democracy Index and Income Level, 2020



Low-income = <\$1,036, Lower-middle-income = \$1,036–\$4,045, Upper-middle-income = \$4,046–\$12,535, High-income = >\$12,535

Sources: Directorate-General for Budget, Accounting and Statistics, 2021, World Bank 2020a and 2020b, and Koen & Beom, 2020.

Asia’s road to prosperity has been far from uniform. Broadly, the region’s economies have followed four different paths.

### 3.1. The East Asian model

The best known is the “East Asian miracle”, which received wide recognition due to a World Bank study of the same name (1993). The roots of the study lay in the observation that in 1965–1990, eight East Asian economies – Japan, the four “tigers” (Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan), and three newly industrializing countries (Indonesia, Malaysia and Thailand) – significantly outperformed economies in other parts of the world.

In a remarkably short period of time, the East Asian countries were able to achieve strong growth accompanied by declining income inequality. Setting differences aside, the World Bank attributed this performance to a relatively strong human resource base; high levels of investment in human and physical infrastructure; an ability to adopt new technologies; and a preparedness to export. In addition, the World Bank drew attention to the East Asian countries' well-developed bureaucracies and willingness to support the private sector with an appropriate mix of public policies (1993, p. 1–26).

The four tigers have progressed to high-income status and remain widely recognized as economic success stories. Subsequently, other Southeast Asian countries have emulated this export- and investment-driven model, with varying degrees of success. The tiger economies have continued to mature, with South Korea and Taiwan developing strong manufacturing sectors and Hong Kong and Singapore focusing on services, mainly in transport, communication and finance. Singapore has also become a significant provider of health and education services. At the same time, the tigers are encountering "advanced economy" problems, in particular population aging and the related labor market and social protection challenges.

By 2010, most countries in the region had successfully transitioned from low-income to LMIC or UMIC status. However, the transition from UMIC to high-income status has proved more elusive. Many countries that benefitted from low-cost labor encountered difficulty competing in areas that require higher technical knowledge and skills. As living standards and wages rose, education and skill levels were left behind, reducing companies' competitive edge. Indonesia, Malaysia and Thailand, despite early promise, are often cited as being caught in the "middle-income trap" (Lee & Narjoko, 2015).

### 3.2. *The socialist market economy*

China and Vietnam have adopted a different but economically equally successfully state-led market model, in China referred to as the "socialist market economy" and in Vietnam as *doi moi* ("restoration").

Under Mao Zedong, China went through three decades of mainly repressive economic policies, including failed reforms during the Great Leap Forward and a decade of turmoil during the Cultural Revolution. Following Mao's death, in late 1978 Deng Xiaoping initiated an era of "reform and opening up" that would usher in dramatic changes and four decades of extraordinary economic growth.

Deng's initial reforms focused on agriculture, industry, national defence and science and technology. China benefitted from the experience of the four tigers, and adopted a carefully phased approach often referred to as "crossing the river by feeling the stones" (Hofman, 2018). New concepts were initially piloted in a few selected localities. Once successful, or once sufficient experience had been gained, the innovations were adopted in other parts of the country.

Deng's reforms included opening markets in rural areas to allow farmers to benefit from their own work; introducing a "dual-track" system, which allowed state-owned industries to sell products exceeding their planning targets, paving the way for a market track; establishing special economic zones in key coastal cities, to boost foreign direct investment (FDI) and exports; and initial liberalization of the financial sector (Wu, 2015, p. 64–68 and 111–114).

The violent suppression of demonstrations in Tiananmen Square in 1989 slowed reforms, which picked up again in the 1990s. Party leader Jiang Zemin and premier Zhu Rongji revamped the tax system, trimmed the state sector, streamlined and privatized many state-owned enterprises (SOEs), introduced private housing, and promoted private enterprise. The reforms culminated in China's accession to the World Trade Organization in 2001, a milestone in China's growing integration into the global economy.

Under Hu Jintao, general secretary of the CCP in 2002–2012, reforms stagnated and economic growth started to slow, trends that have continued since 2012 under Xi Jinping. In contrast with the reformist 1990s, Xi has shown a strong preference for party and state control and SOEs, reining in successful enterprises such as the retail giant Alibaba and Ant Group, a fintech innovator, and requiring the direct representation of the CCP on the boards of private corporations.

Critics consider the constraints being placed on the private sector a risk to China's long-term economic success (Magnus, 2018, p. 192–206). Other significant problems include rapid population aging and low education and skill levels, in particular in the poorer provinces (Magnus, 2018, p. 112–154). A recent study (Rozelle & Hell, 2020) highlights the deep divide between rural and urban China, and the fact that China's human capital is at a lower level than most other middle-income countries. By 2050, one third of China's population is expected to be over 60, making China the world's oldest country (Asian Development Bank, 2014).

Vietnam has followed a similar path, implementing market reforms while strictly maintaining its one-party system. Following the country's unification, by the 1980s it

was clear that its Soviet-style development model was not working, which, together with the dramatic decline in Soviet assistance, forced the country's leaders to reform and open the economy.

Promulgated in 1986, *doi moi* included liberalizing domestic markets, encouraging FDI, strengthening the private sector, and reducing subsidies to SOEs (Tuan, 2009). The policies brought quick results, transforming Vietnam into a major rice exporter, building up its manufacturing sector, raising incomes, and, with labor costs significantly lower than several of its neighbors, turning it into one of the region's most competitive economies.

### 3.3. Indian self-reliance

India started from a much lower baseline than East Asia, with widespread poverty, enormous ethnic and economic diversity, and a deeply-entrenched caste system that constrained social and economic mobility. For the first four decades of its independence, India's state-driven and inward-looking policies drew significantly from the centrally planned model of the Soviet Union, and the economy grew at a modest average of 3.5 percent (West, 2018, p. 41–45). While East Asia was building its capacity to export, India focused on import-substitution.

A financial crisis in the early 1990s triggered a period of reform under Prime Minister Narasimha Rao and finance minister Manmohan Singh, who deregulated markets, reduced import tariffs and encouraged FDI. During the following decades economic growth nearly doubled to 6.5 percent, household incomes tripled, and India's information technology sector expanded rapidly. In the 2014 national elections, the deeply entrenched National Congress Party was ousted by the Bharatiya Janata Party, whose leader Narendra Modi ushered in a new wave of business-friendly reforms, keeping economic growth in the 6–7 percent range (West, 2018, p. 41–45).

Despite these developments, India continues to face enormous challenges. It remains a predominantly agrarian society, with manufacturing accounting for only 15 percent of GDP, and weak education and healthcare systems. Recent rapid growth in industry and technology has left rural areas behind, exacerbating inequalities. Social and ethnic discrimination remain rife. India has significant further potential that needs to be unleashed.

### 3.4. *Economic transition*

In the CARs, the breakdown of the Soviet Union in 1991 triggered a twofold transition, the political shift from being Soviet republics to sovereign statehood and the economic transition to a market-driven economy. For Mongolia the transition from being a Soviet satellite was no less traumatic, as the severed umbilical cord entailed revamping both the political system and the economy.

Since then, the CARs have taken different paths. Kazakhstan implemented broad market reforms and was granted “market economy” status by the EU and the US in the early 2000s. The Kyrgyz Republic has also reformed its economy, while Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan have implemented only modest reforms. Kazakhstan and Turkmenistan, with abundant hydrocarbon resources, are considered UMICs, while the other CARs have remained predominantly agrarian, with the Kyrgyz Republic close to the low-income line and Tajikistan below it. In contrast, Mongolia, with strong support from Japan and the United States, underwent a painful political and economic transition and has emerged relatively robust, although still an LMIC.

## 4. Regionalism: A modest patchwork

Compared with Asia’s strong economic performance, its regional cooperation and integration has been weak. Partly this can be attributed to the relative youthfulness of most Asian countries as sovereign states, and partly to their geographical dispersion and wide political, economic and social differences. As a result, regional cooperation is patchwork and takes place mainly within subregional groupings. There are no genuinely pan-Asian organizations.

In 1945, there was little regional cooperation in Asia. Regional institutions evolved gradually, and were at first globally and Western driven. Reconstruction, decolonization and the deep ideological divides of the emerging Cold War between the West and the Soviet bloc provided the backdrop for initial regional cooperation.

The first Asian regional organization was the UN Economic Commission for Asia and the Far East (ECAFE) which was established in Bangkok, Thailand in 1947. ECAFE was one of five regional economic commissions established under the UN, to encourage economic cooperation among its member states. Initially ECAFE focused on research and study, but gradually it expanded into a forum to discuss ways for Asian countries to boost their growth and reduce their economic reliance

on Europe and North America (McCawley, 2017, p. 26). Reflecting the broadening of its responsibilities and membership, in 1974 it was renamed the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.

The second regional organization to be established was the Colombo Plan for Cooperative and Economic and Social Development in South and Southeast Asia. The Plan was conceived at a Commonwealth conference in 1950. Starting with seven members (Australia, Canada, Ceylon, India, New Zealand, Pakistan and the UK), it served as a conduit for capital and technical assistance. The Colombo Plan gradually expanded to include the US, Japan, most of Southeast Asia and the Pacific countries. Although not stated explicitly, it was also intended to counterbalance the growing influence of the Soviet Union (Oakman, 2004, p. 61–67). As multilateral financing expanded in the 1970s, the role of the Colombo Plan declined.

Regional cooperation driven by the Asian countries themselves only took off in the 1960s, once reconstruction and decolonization had been largely completed. Following several years of negotiations, in 1967 Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand established the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), to “contribute towards peace, progress and prosperity in the region” (Association of Southeast Asian Nations, 1967). However, ASEAN would have to wait for the political situation to stabilize after the Vietnam war to hold an inaugural summit in 1976 that acknowledged the importance of export-oriented growth and easing barriers to FDI. The following year, the five countries established a preferential trade agreement, which reduced tariffs between members.

At the same time, the Asian countries set about addressing the financial needs of their capital-short economies. In 1966, Japan, the US, other Western donors and the region’s developing countries established the Asian Development Bank (ADB), to mobilize capital for the region’s needs. ADB started operations in 1968. From initial modest lending for transport and irrigation infrastructure, its lending operations have expanded to encompass all sectors of the economy. ADB is currently the region’s leading development financier, with 68 members and annual lending of over \$30 billion.

Rapid economic growth throughout the 1980s was accompanied by an expansion of exports and provided the ASEAN countries with scope to deepen their economic interdependence. In 1992, they signed the ASEAN free trade agreement, followed in the late 1990s by an agreement on services and the creation of the ASEAN investment area. Membership expanded to include Brunei, Cambodia, Laos, Myanmar and Vietnam. As ASEAN’s significance grew, so did the role of its annual

summit meetings. For the past two decades, these have also included meetings of the ASEAN+3 (including China, Japan and South Korea), and with Australia, New Zealand and other non-members.

In 1989, Australian prime minister Bob Hawke initiated a further broadening of cooperation. Twelve Asia-Pacific countries met in Canberra, Australia to establish the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), an economic and trade forum intended to advance the goal of “supporting sustainable economic growth and prosperity in the Asia-Pacific region” through meetings and dialogue (Asia-Pacific Economic Cooperation). Supported by a modest secretariat, APEC currently includes 21 Pacific rim countries. Its annual summit statements have gained significance as a means of building consensus on major policy issues.

The Asian financial crisis in 1997–1998 led to massive currency devaluations in Indonesia, the Philippines, South Korea and Thailand, and highlighted the region’s economic vulnerability. The crisis prompted the region to deepen its economic and financial cooperation. In 2000, the ASEAN+3 countries established the Chiang Mai Initiative (CMI), which strengthened macroeconomic surveillance and built a network of swap agreements between the central banks of the ASEAN countries and the plus 3 countries, to support their currencies in times of crisis.

In 2007, the ASEAN countries signed a Charter, which provided for security cooperation and paved the way for setting up an economic community (Shimizu, 2011). This was followed in 2010 by a merging of the CMI swap agreements under one multilateral reserve pool, increasing its size, and amending its name to the CMI Multilateralization. This has significantly strengthened the region’s economic resilience.

Political issues, however, remain a challenge. Myanmar’s 2021 military coup is a case in point. Strict adherence to the principle of non-interference in the domestic affairs of its members has prevented ASEAN from agreeing on a joint response to Myanmar’s junta (Pongsudhirak).

## **5. China’s rise: A fractured region?**

China’s rise, in particular since Xi Jinping became party secretary in 2012, has marked another turning point in Asian regionalism. China has become more assertive toward its Asian neighbors, increasing its military capacity, ratcheting up pressure in territorial disputes, and making massive infrastructure investments

under the Belt and Road Initiative (BRI). The investments are helping to address the region's infrastructure deficit, but have also raised concerns that China is expanding its regional dominance and raising indebtedness (Hillman, 2020).

On the multilateral front, China has piloted several initiatives. In 2001, it led the establishment of the Shanghai Cooperation Organization, which currently includes India, Pakistan, Russia and four CARs, as a forum for security, trade and cultural issues. More significantly, in 2015 China spearheaded the establishment of the Asian Infrastructure Investment Bank, which is based in Beijing and was intended as an alternative to the World Bank and ADB. The bank has already managed to attract over 100 members, and is led by China, which holds 26.5 percent of votes and has an effective veto on major decisions. Japan and the US have not joined.

In 2017, the Trump administration withdrew the United States from the Trans-Pacific Partnership (TPP), a trade agreement including 12 Asian and Pacific rim countries and excluding China. This provided China with an opportunity to advance rapidly with an alternative initiative, which culminated in the signature in 2020 of the Regional Comprehensive Economic Partnership, encompassing the ASEAN+3 countries, Australia and New Zealand. In the meantime, Japan has led eleven Pacific rim countries in negotiations for a revised TPP (renamed the Comprehensive and Progressive Agreement for TPP), which the UK has also expressed interest in joining. Currently, the future of the CPTPP is unclear, but it seems unlikely that either China or the US would join.

In the region and beyond, China's assertiveness is causing unease. In a recent survey of opinion-makers, policy-makers, and thought-leaders in the ASEAN countries, 62.4 percent considered China's militarization and assertive action in the South-China Sea the top concern for the region, and 55.2 percent were worried about China's growing economic influence. Trust in China has declined significantly. If forced to choose for ASEAN to align itself with either the US or China, this year 61.5 percent of respondents would opt for the US, up from 53.6 percent last year (Institute of Southeast Asian Studies, 2021, p. 15–38.)

China's increasing assertiveness has led to a backlash from the US and other Western countries that threatens to polarize the region. In response to the BRI, which spans countries in East, South and Central Asia as well as other continents, Western countries, Japan and India have expanded their cooperation. In 2020, the Quadrilateral Security Dialogue, which includes Australia, India, Japan and the US, expanded its naval exercises into the Indian ocean. In March 2021, concluding the first "Quad" summit, the leaders defined their vision for the Indo-Pacific as "a

region that is free, open, inclusive, healthy, anchored in democratic values, and unrestrained by coercion" (Quadrilateral Security Dialogue, 2021).

The intelligence agencies of the "Five eyes" (Australia, Canada, New Zealand, the UK and the US), who worked closely together to contain the Soviet Union during the Cold War, have recently stepped up their cooperation in the region, with Japan considering joining the group (Akita, 2020). The UK recently also floated the idea of establishing a D-10 group of the leading democracies, which would include the G-7 countries (Canada, France, Germany, Italy, Japan, the UK and the US) as well as Australia, India and South Korea, as a forum for discussing strategic issues (Niblett, 2020). The existence of such a grouping would highlight the fault lines between Asia's democratic and authoritarian regimes.

## 6. Prospects and challenges

Assessments of Asia's prospects and challenges vary greatly. Mahbubani (2018) reminds us that China and India dominated the world economy for nearly two millennia before the rise of the West in the 1800s, and has long predicted that Asia would regain its "natural" leadership of world affairs. He sees East Asia's efficient handling of the Covid-19 crisis as reaffirming this trend (2020). Sceptics, again, highlight the numerous political, economic and social challenges facing the region (Magnus, 2018, Rozelle & Hell, 2020, West, 2018).

As the world emerges from the Covid-19 crisis, Asia has several competitive advantages over other regions. China and the East Asian tiger economies are well managed and stand poised to lead a regional economic recovery. In the wake of the Asian Financial Crisis, the ASEAN+3 countries significantly strengthened the region's economic resilience. Following the global financial crisis in 2008-2009, China demonstrated its ability to facilitate a regional economic recovery, and its efficient handling of Covid-19 indicates that it is now ready to do the same.

Several decades of strong economic performance have allowed the region to invest in physical and social infrastructure that will facilitate continued strong growth performance. Many countries, particularly in East and Southeast Asia, now have well-developed telecommunications systems and transport infrastructure, including highways, ports, airports and high-speed railways. Education and healthcare systems have also been significantly strengthened.

However, Asia's social and physical infrastructure is far from complete. The region also faces major challenges that will need to be carefully managed for its economic and social development to remain sustainable.

First, ***weak political and governance systems*** in several countries pose a threat to regional stability. Myanmar's military coup in February 2021 exemplifies the risk. Thailand's administration also has strong military links and faces persistent protests from youth groups. Nearly seven decades after the Korean War, which ended in an armistice rather than a peace treaty, the peninsula remains divided. North Korea's nuclear weapons program threatens security and stability in Northeast Asia and beyond. Persistent authoritarianism and related underlying social tensions in the former Soviet republics of Central Asia pose a long-term challenge to political stability, and Afghanistan remains volatile.

Second, ***unresolved territorial disputes*** could easily escalate into open conflicts. These include conflicting territorial claims between India and Pakistan in Kashmir; unresolved Chinese and Indian disputes along their Himalayan border; overlapping claims by China and several Southeast Asian countries to shoals and reefs in the South China Sea that have recently been fortified and in some cases militarized by China; and Japanese and Chinese claims to the Senkaku (known in China as the Diaoyu) islands. Most significantly, under Xi Jinping, China has stepped up its demands for the "reunification" of Taiwan with the mainland.

Third, as Asian economies move up the income ladder, they are increasingly confronting ***shortcomings in their human resources and technological capabilities***. To remain competitive and continue to participate effectively in global value chains, Asian economies need to address the middle-income trap. This will require significant investment in basic, technical and higher education, as well as lifelong learning. The region needs to strengthen its capacity for research and development, including a major shift in corporate culture and economies' ability to innovate (Zhuang et al., 2015).

Fourth, several Asian countries have ***aging populations*** and face an escalating demographic challenge. Japan has the world's oldest population, but China, Singapore, South Korea, Taiwan and Thailand are catching up quickly. As a result, their labor forces are aging and becoming less mobile, labor productivity is threatened, and their pension and healthcare systems are under pressure. For example, China's labor force has been in decline since 2011, and its pension and healthcare systems are struggling to meet the needs of its rapidly aging population (Asian Development Bank, 2014).

Finally, **regional institutions remain chronically weak**. Advanced integration ensures that Europe and North America are politically stable, economically competitive and have institutions that help countries to work together to address common challenges. In contrast, despite recent progress, Asian institutions are weak and limited in mandate and geographical coverage. Due to the region's diversity, regional institutions tend to be split into subregions. Some, in particular APEC and the "Quad", are linked with the Pacific rim and the West, while others such as the Shanghai Cooperation Organization mainly comprise authoritarian regimes.

This division limits the ability of regional organizations to address common problems. Looking ahead, it will be important for Asia to strengthen its regional cooperation and capacity to tackle future crises, including natural disasters, financial crises and further pandemics. Asia will also need to build up its social safety nets to deal with future shocks. The principal risk is that cooperation, reflecting the current tightening competition between the world's two leading powers, will polarize around initiatives led by either the United States or China.

## Bibliography

AKITA, H. (2020, December 22). "Pros and cons of a Six Eyes with Japan and allies". *Nikkei Asia*. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Comment/Pros-and-cons-of-a-Six-Eyes-with-Japan-and-allies>

ASIA-PACIFIC ECONOMIC COOPERATION (2021). <https://www.apec.org/>

ASIAN DEVELOPMENT BANK (2014). *Challenges and Opportunities of Population Aging in the People's Republic of China. Observations and Suggestions*. <https://www.adb.org/publications/challenges-and-opportunities-population-aging-peoples-republic-china>

— (2020). *Asia's Journey to Prosperity*. Asian Development Bank.

ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS (1967). The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration). <https://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/>

DIRECTORATE-GENERAL FOR BUDGET, ACCOUNTING AND STATISTICS (2021). *Latest Indicators*. Executive Yuan, Republic of China. <https://eng.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=2>

HILLMAN, J. (2020). *The Emperor's New Road: China and the Project of the Century*. Yale University Press.

HOFMAN, B. (2018). "Reflections on forty years of China's reforms". *World Bank blogs*. <https://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/reflections-on-forty-years-of-china-reforms>

INSTITUTE OF SOUTHEAST ASIAN STUDIES – YUSUF ISHAK INSTITUTE (2021). *The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report*. <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/01/The-State-of-SEA-2021-v2.pdf>

KHANNA, P. (2019). *The Future is Asian. Global Order in the Twenty-First Century*. Weidenfeld & Nicolson.

KOEN, V. & BEOM, J. (2020). "North Korea: The Last Transition Economy?" *Economics Department Working Paper*, n° 1607. Organization for Economic Co-operation and Development. <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP%282020%2915&docLanguage=En>

LEE, C. & NARJOKO, D. (2015). "Escaping the Middle-Income Trap in Southeast Asia: Micro Evidence on Innovation, Productivity, and Globalization". *Asian Economic Policy Review*, 10.

MAGNUS, G. (2018). *Red Flags. Why Xi Jinping's China is in Jeopardy*. Yale University Press.

MAHBUBANI, K. (2018). *Has the west lost it?* Penguin Books.

— (2020). "The dawn of the Asian century". *The World in 2021*. The Economist.

MCCAWLEY, P. (2017). *Banking on the Future of Asia and the Pacific. 50 Years of the Asian Development Bank*. Asian Development Bank.

MYRDAL, G. (1968). *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. A Twentieth Century Fund Study. Pantheon.

NIBLETT, R. (2020, November 12). A New US-UK Democratic Agenda Could be on the Horizon. Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/2020/11/new-us-uk-democratic-agenda-could-be-horizon>

- OAKMAN, D. (2004). *Facing Asia. A History of the Colombo Plan*. The Australian National University.
- PONGSUDHIRAK, T. (2021, March 5). "Asean's declining common denominator". *The Bangkok Post*. <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2078371/aseans-declining-common-denominator>
- QUADRILATERAL SECURITY DIALOGUE (2021). "Quad leaders' joint statement: 'The spirit of the Quad'". <https://www.pm.gov.au/media/quad-leaders-joint-statement-spirit-quad>
- ROZELLE, S. & HELL, N. (2020). *Invisible China: How the Urban–Rural Divide Threatens China's Rise*. University of Chicago Press.
- SHIMIZU, K. (2011). "The ASEAN Charter and the ASEAN Economic Community". *Economic Journal of Hokkaido University*, Vol. 40.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2021). *Democracy Index 2020*.
- TUAN, H. A. (2009). "Doi Moi and the Remaking of Vietnam". *Global Asia*, Vol. 4, n° 3. <https://www.globalasia.org/wp-content/uploads/2009/09/385.pdf>
- WEST, J. (2018). *Asian Century. On a Knife Edge*. Palgrave Macmillan.
- WORLD BANK (1993). *The East Asia Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press.
- (2020a). *GNI per capita, Atlas method (current US\$)*. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>
- (2020b). *New World Bank country classifications by income level: 2020–2021*. <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-country-classifications-income-level-2020-2021>
- WU, J. (2015). *Understanding and Interpreting Chinese Economic Reform*. Cengage Learning.
- ZHUANG, J., VANDENBERG, P. & HUANG, Y. (Eds.) (2015). *Managing the Middle–Income Transition: Challenges Facing the People's Republic of China*. Edward Elgar.

# 120 REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

2ª EPOCA Enero-Abril 2021

## SUMARIO

### I. Artículos

- Manuel César Vila, Xesús Pereira López, Rosa María Verdugo Matés** Análisis comparativo de las fuentes estadísticas para la proyección de series temporales de migraciones regionales clasificadas por niveles educativos
- Montserrat Lira Raggio** El tratamiento de los *business angels* en las disposiciones de la Unión Europea. El impacto territorial
- Eva María de la Torre, Fernando Casani, Carmen Pérez Esparrells** Measuring universities' engagement: a revision of the European research projects and the actual use of the so-called 'third mission' indicators
- Jesús Artero López, Rosario Gómez-Álvarez Díaz, David Patiño Rodríguez** El impacto redistributivo de un sistema de renta básica universal en Andalucía
- Antonio Sánchez González** Cartografía y litigio territorial en los confines de Aragón y raya de Castilla: la pila bautismal que separa dos reinos
- María Ángeles Rodríguez Domenech, Isabel Rodríguez Domenech** Brand image in intermedium size cities. Identifying the cities' first-generation effect with high rail speed in Ciudad Real (Spain)

---

## Repaso de las propuestas para el desarrollo de América Latina y el Caribe

Jorge Mario Martínez Piva<sup>1</sup>

**Resumen:** Este artículo repasa el desarrollo de América Latina y el Caribe de los últimos 70 años a partir de la experiencia y propuestas que ha hecho la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se analiza la relación centro periferia y la propuesta de industrialización por sustitución de importaciones, la crisis de esta propuesta y el subsiguiente modelo basado en el regionalismo abierto. La crisis de 2008 parece un punto de inflexión a la apertura comercial como modelo de desarrollo y se abre un periodo de búsqueda con énfasis en la sostenibilidad y la igualdad.

**Palabras clave:** desarrollo, industrialización, regionalismo abierto, desarrollo sostenible.

### Review of proposals for the development of Latin America and the Caribbean

**Abstract:** This article reviews the development of Latin America and the Caribbean over the last 70 years, based on the experience and proposals made by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean. It analyses the centre-periphery relationship and the proposal of import substitution industrialisation, the crisis of this proposal and the subsequent model based on open regionalism. The 2008 crisis seems to be a

### Révision des propositions pour le développement de l'Amérique Latine et les Caraïbes

**Résumé:** Cet article fait le point sur le développement de l'Amérique Latine et les Caraïbes au cours des 70 dernières années, sur la base de l'expérience et des propositions de la Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes. Il analyse la relation centre-périphérie et la proposition d'industrialisation par substitution aux importations, la crise de cette proposition et le modèle ultérieur basé sur le régionalisme ouvert. La

---

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

turning point for open trade as a development model, and a period of search opens up with an emphasis on sustainability and equality.

**Key words:** *development, industrialisation, open regionalism, sustainable development.*

crise de 2008 semble être un tournant pour le commerce ouvert en tant que modèle de développement, et une période de recherche s'ouvre avec un accent sur la durabilité et l'égalité.

**Mots clé:** *développement, industrialisation, régionalisme ouvert, développement durable.*

## I. Introducción: desarrollo como cambio estructural

Este artículo repasa el desarrollo de América Latina y el Caribe de los últimos 70 años a partir de las propuestas que ha hecho la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La CEPAL ha generado desde su fundación en 1948 un andamiaje analítico sobre el desarrollo de la región y un conjunto de políticas públicas para lograrlo. Desde entonces los trabajos de la CEPAL han sido de “continuidad con cambios” (Bárcena y otros, 2018), ajustándose a los avances intelectuales, metodológicos y al entorno internacional.

El método analítico de la CEPAL es el histórico-estructural, que subraya la relevancia del contexto histórico y social para entender el funcionamiento de la economía. Las teorías y leyes económicas generales no pueden captar las circunstancias históricas y sociales que explican el funcionamiento de una economía. Por el contrario, en el método histórico-estructural los aspectos sociales y políticos circunscritos en periodos históricos y sociedades concretas, son fundamentales para entender el funcionamiento de la economía en y ese sentido se acerca al análisis clásico de la economía política.

El enfoque estructuralista subraya la relación entre estructura productiva y los cambios necesarios para lograr el desarrollo económico. Este implica no sólo altas tasas de crecimiento sino también cambios cualitativos en la estructura productiva, en el empleo, en el patrón de especialización e inserción en la economía mundial. Por esta razón se afirma que el desarrollo implica un cambio estructural que debe conducir a la superación de la condición de periferia y de las características estructurales que limitan el crecimiento de largo plazo: una estructura productiva basada en bienes primarios con poco valor agregado y una baja diversificación productiva, con escasa integración vertical en el tejido productivo; poca integración entre la dinámica industrial y agrícola que afecta la productividad, la innovación

y permite mayor acumulación de ganancias en el sector secundario; bajos niveles de innovación; alta heterogeneidad de la productividad entre sectores<sup>2</sup> y alta desigualdad del ingreso; bajos niveles de inversión nacional relacionado con los bajos niveles de ahorro; concentración de las exportaciones por destinos y por productos generando vulnerabilidad a los choques externos (Sánchez Díez y Martínez Piva, 2014).

América Latina y el Caribe ha transitado desde de la década de los 50 tres grandes propuestas de políticas para el desarrollo: la primera, para superar la fase exportadora de productos primarios fue la industrialización por sustitución de importaciones (modelo de desarrollo hacia adentro); la segunda, la integración con la economía global al tiempo que se fortalecía la integración regional (el regionalismo abierto); y la tercera, recientemente propuesta por la CEPAL, por una transformación productiva con énfasis en la igualdad (cambio estructural progresivo).

Este artículo se divide en esta introducción, una sección sobre la industrialización para el cambio estructural, otra sobre la integración a la economía global y finalmente una sección sobre una nueva estrategia para el cambio estructural que atienda las crisis actuales. A modo de conclusión, las reflexiones finales abordan los éxitos parciales de las estrategias de desarrollo propuestas y la importancia de su renovación.

## 2. Industrialización para el cambio estructural

La América Latina y el Caribe de los años 50 era fundamentalmente rural, especializada en bienes primarios, poco diversificados y con poco valor agregado. La estructura productiva heterogénea y la alta concentración de la propiedad contribuían a la concentración del ingreso. Bajos niveles de inversión, y bajos niveles de investigación y desarrollo impedían el cambio de dicha estructura productiva, a lo que se sumaba un contexto internacional que la profundizaba. La alta participación de la inversión extranjera en actividades extractivas con baja propensión a invertir en actividades de innovación y desarrollo, así como la concentración de las exportaciones en pocos productos y pocos mercados de destino hacía que la economía fuera dependiente y vulnerable a los choques externos. Además, los países latinoamericanos enfrentaban una constante res-

---

<sup>2</sup> Aníbal Pinto denominaba heterogeneidad estructural a la existencia de sectores económicos con niveles de productividad muy diferentes. Pinto, 1970.

tricción externa: cuando los precios de los bienes de exportación eran altos, se incrementaban las importaciones y se afectaba negativamente la balanza de pagos, impidiendo el ahorro y la inversión.

Las características anteriores explican la relación de centro–periferia que los países latinoamericanos mantienen con los desarrollados –del centro– y que se caracteriza por los mayores beneficios económicos que los países del centro obtienen y la condición perpetua de periferia de los países latinoamericanos.

Los análisis sobre la relación centro–periferia se enfocaron en el deterioro de los términos de intercambio entre los países de la periferia en relación con los países del centro. Este deterioro era resultado de la especialización de los países periféricos en bienes primarios, cuyo valor se deterioraba respecto de sus importaciones de los países del centro, especializados en bienes industriales con mayor contenido tecnológico y cuyo valor relativo incrementaba con el tiempo. En el proceso de creación de valor de la producción y de su apropiación, el contenido tecnológico de los bienes industriales juega un papel muy importante por lo que a mediados del siglo XX la CEPAL propuso una estrategia de desarrollo enfocada en superar la fase agroexportadora que promovía la industrialización mediante la sustitución de importaciones.

Desde la década de 1950 América Latina y el Caribe diseñó políticas para su industrialización y a la sustitución de importaciones. El Estado asumió un rol fundamental rompiendo las inercias de una economía basada en recursos naturales y bienes primarios que reproducía un modelo social en el que lo rural y la concentración de la propiedad productiva eran una constante. Para promover la industrialización, se protegieron las industrias nacientes con altos aranceles, cuotas y restricciones sectoriales a la inversión extranjera o cláusulas de desempeño, entre otras políticas. En muchas ocasiones el Estado asumió la producción de bienes esenciales para el proceso de industrialización: hubo inversiones a gran escala en infraestructura de transportes y energética, así como en la urbanización acelerada debido a la concentración de los nuevos empleos en las ciudades (Bulmer–Thomas, 2003; Martínez Piva, 2015; Moreno–Brid et al., 2004).

Tras años de rápido crecimiento y cambios notorios en la composición del producto, de la urbanización y extensión de los servicios públicos básicos, en la década de 1970 el modelo de industrialización por sustitución de importaciones empezó a dar signos de agotamiento. Los principales elementos que condujeron al declive de la estrategia tienen que ver con que no se superó la dependencia de insumos extranjeros, de productos intermedios y de innovación. Además, se generaron pocos

encadenamientos productivos y mantuvieron grandes diferencias de productividad entre sectores al interior de los países y con sectores en rubros similares en los países del centro. El esfuerzo de transformación estructural condujo a un acelerado crecimiento de los servicios públicos al tiempo que se mantuvo una estructura fiscal ineficiente y regresiva. Esa fragilidad fiscal y el amplio uso de la deuda externa para financiar el esfuerzo desarrollista condujeron a desequilibrios en la balanza de pagos y en las cuentas fiscales. El modelo colapsó ante los choques externos generados por el alza de los precios del petróleo y de los intereses de la deuda externa (Bulmer–Thomas, 2003; Moreno–Brid et al., 2004).

### **3. De la globalización a la necesidad de un crecimiento sostenible**

La crisis de la deuda externa a inicios de la década de 1980 condujo al cuestionamiento del rol desarrollista del Estado por un grupo influyente de economistas y políticos defensores del libre mercado y de la reducción del papel del Estado. Este grupo propuso políticas con énfasis en medidas macroeconómicas de estabilización –reducción del déficit fiscal, control de la inflación, balance de la cuenta externa y pago de la deuda, reducción del tamaño del Estado y de su rol en la economía. Los defensores de los méritos del libre mercado y de las restricciones del Estado en la economía constituyeron el llamado “Consenso de Washington”.

América Latina y el Caribe ajustó sus políticas económicas a las nuevas propuestas, algunas impuestas por sus acreedores, así como por nuevos ideólogos del desarrollo. Los principales objetivos de la nueva estrategia fueron la estabilización de las debilitadas cuentas públicas, obtención de recursos financieros para enfrentar las obligaciones del Estado y promover que el mercado guiara las inversiones para el crecimiento (Sunkel, 1991; Martínez Piva, 2001; Bulmer–Thomas, 2003; Ortiz, 2003; Moreno–Brid et al., 2004). Se impulsó la liberalización financiera, la apertura a la inversión extranjera, la privatización de empresas estatales y la inserción en los mercados internacionales, contando con que éstos facilitarían el acceso a mercados dinámicos y al conocimiento tecnológico (Padilla–Pérez y Martínez–Piva, 2009). La mayoría de los instrumentos para fomentar la industrialización fueron eliminados. Desaparecieron los subsidios al crédito productivo, se abandonaron los programas de desarrollo sectoriales, y se favorecieron las políticas horizontales –educación, infraestructura, facilitación de trámites, etc.–, se redujo la inversión pública, tanto la productiva como la de apoyo a la producción, se redujeron los aranceles y se promovió la competencia (Martínez Piva, 2015).

La CEPAL promovió el regionalismo abierto, ajustando la estrategia de crecimiento e industrialización y balanceando el exceso de aperturismo propuesto por el Consenso de Washington. Se propuso hacer compatibles y complementarias las políticas de competencia internacional con la integración regional (CEPAL, 1994). Se siguió señalando la industrialización como necesaria, pero para superar tanto las estrategias de desarrollo hacia adentro como las propuestas unilaterales de liberalización, era necesario no prejuzgar a favor de la sustitución de importaciones.

La propuesta de regionalismo abierto apuntó hacia la industrialización desde dentro, basada en industrias pilares como núcleo endógeno que permitiera la generación, acumulación y difusión del progreso técnico. La propuesta intentaba superar las estrategias de desarrollo hacia adentro, así como las propuestas unilaterales de crecimiento hacia afuera. La idea se fundamentaba en aprovechar el dinamismo de la demanda externa –exportaciones–, el flujo de capitales –inversión extranjera–, se fomentaba el mercado regional –integración– y se fortalecían industrias pilares como núcleo endógeno de la industrialización (Sunkel, 1991).

La mayoría de los países de la región aplicaron estrategias comerciales en las que conjugaban el aprovechamiento del mercado regional (renovación de los mecanismos de integración regional) y la mejora de la inserción internacional a través de diversos acuerdos de libre comercio.

*La consolidación del mercado europeo y su proyecto de integración regional puso de relieve las ventajas que la integración podía aportar a sus miembros y cómo ese proceso podía ser funcional para su inserción internacional. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte confirmó esa percepción... (Martínez Piva, 2019, pp. 71).*

Estos cambios se potenciaron gracias a tecnologías emergentes, sobre todo las tecnologías de la comunicación, las que sumadas al abaratamiento relativo del transporte, hicieron posible la creación de procesos productivos deslocalizados. La reorganización de la producción global, con el consecuente crecimiento del comercio y de los flujos financieros internacionales culminó el proceso bautizado como “globalización”.

Los mecanismos de integración regional se renovaron. En Centroamérica, el proceso de integración aprobó en 1990 el Plan de Acción Económico en Centroamérica (PAECA), con el fin de crear un nuevo marco jurídico, una nueva estructura arancelaria, analizar la política exterior conjunta, evolucionar de una zona de libre comercio a una comunidad económica, entre otras acciones. En 1991 Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá suscribieron el Protocolo de Tegucigalpa, en el que se estableció y consolidó el Sistema de Integración Cen-

troamericana (SICA)<sup>3</sup>. Panamá se incorporó como Estado Miembro y posteriormente se adhirió Belice y la República Dominicana. La Comunidad del Caribe (CARICOM, Caribbean Community) revisó en 2002 su tratado fundacional de 1973 para permitir el eventual establecimiento de un mercado único y una economía única, y creó la Corte Caribeña de Justicia. La Comunidad Andina constituyó en 1990 el Consejo Presidencial Andino; en 1991 se ratificaron los acuerdos para institución del arancel externo común y determinó la armonización de políticas cambiarias y monetarias y, se definieron las políticas externas del grupo, que culminó en tratativas comerciales con los países miembros del MERCOSUR. En 1993 se creó la Zona Andina de Libre Comercio y se instituyó el arancel externo común y en 1996 se fortaleció el proceso de integración con varias reformas a partir de las cuales el Acuerdo de Cartagena que dio origen al Pacto Andino tomó el nombre de Comunidad Andina.

*En 1997, el bloque experimenta un giro institucional y estructural (...) la integración pasa a ser no apenas técnica y comercial, sino también de contenido claramente político, al insertar en su estructura el Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de RR. EE., además de convertir la Junta del Acuerdo de Cartagena en un Secretaría General con funciones políticas, originando, así, el Sistema Andino de Integración y la Comunidad Andina en reemplazo del Pacto Andino (Contipelli, 2016, pp. 265).*

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es el proceso de integración regional más joven y es parte del impulso renovado por la integración regional en la década de 1990. Se funda a través del Tratado de Asunción en marzo de 1991 y en 1994, el Protocolo de Ouro Preto crea la estructura institucional del MERCOSUR. Su objetivo fundacional es la creación de un Mercado Común, previsto para diciembre de 1994, y que debería permitir la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países socios.

El comercio internacional y los flujos de inversión extranjera directa (IED) aumentaron de manera significativa. Las exportaciones de los países en desarrollo crecieron a una tasa promedio de 8,4% entre 2000 y 2018 mientras que el mundo en su conjunto lo hizo al 6,4% y las economías desarrolladas a 5%. La participación de las economías en desarrollo en el en la recepción de flujos de IED también se incrementó notablemente de 17% en 1990 a 44,4% del total en 2019.

El proceso liberalizador de la década de 1980 pero acelerado en la de 1990 tuvo gran impacto en la estructura productiva global y en la de muchos países en

<sup>3</sup> Como resultado de la transformación de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA) creada en 1951. Su función principal sería dar seguimiento a las decisiones de la Reunión de Presidentes y coordinar la ejecución de las mismas a través de las diferentes instituciones regionales existentes

desarrollo. Los países centroamericanos y México, por ejemplo, pasaron de tener una canasta exportadora en la que el 58,7% para los primeros y 48,3% para el segundo, eran bienes primarios a principios de la década de los noventa, a una estructura exportadora en 2019 en la que los bienes primarios son solo el 28,7% de las exportaciones totales centroamericanas y el 10,2% de las mexicanas. Este cambio tiene que ver en gran medida con su vinculación a diversas cadenas globales de valor.

El modelo de inserción internacional que siguió la región de América Latina y el Caribe fue acompañado por un conjunto de políticas macroeconómicas con enfoque estabilizador. Centrarón sus objetivos en controlar la inflación y el déficit fiscal con resultados, en términos generales, positivos. La inflación en la región entre 1990 y 2018 fue en promedio de 6,3%, lejos de los procesos de hiperinflación de la década de 1980; la deuda pública bruta pasó de 60% del PIB en 1990 a menos del 40% en 2017.

Sin embargo, esta propuesta de desarrollo mostró debilidades que se hicieron evidentes tras la crisis de 2008. El PIB per capita de América Latina no ha logrado reducir la brecha que le separa con los países más ricos. En 1990 el PIB per capita promedio de América Latina y el Caribe era el 15% del de Estados Unidos y para 2018 ese porcentaje era el 14%. El crecimiento de la productividad laboral ha sido magro y nunca alcanzó los niveles de obtenidos en el periodo de industrialización por sustitución de importaciones. Mientras que la productividad laboral de Argentina, Brasil y México crecieron en promedio 1,1, 3,7 y 1,8 entre 1965 y 1981 respectivamente, esta creció solo 0,4, 1,3 y 0,06 entre 1982 y 2010. En estos mismos periodos la productividad laboral de la República de Corea creció al 4,7 y 4,3 lo que subraya el enorme reto que tiene América Latina y el Caribe en materia políticas productivas (CEPAL, 2012).

Por otra parte, el aumento de la desigualdad en las principales economías del mundo es un factor característico del periodo de apertura y globalización, lo que ha conducido al aumento de las tensiones políticas internas y a conflictos comerciales. Desde una perspectiva de largo plazo, entre 1980 y 2016, el 1% más rico de la población mundial aumentó sus ingresos de manera constante en la mayoría de los países y capturó el 27% del crecimiento acumulado total, mientras que el 50% más pobre capturó solo el 12%. (CEPAL, 2020). Lamentablemente América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo, por lo que cualquier estrategia de desarrollo debe atender en este problema. La desigualdad no es solo un asunto de ingresos, sino también de derechos, de acceso a la sanidad a la educación, de igualdad de género, acceso al saneamiento, a la vivienda y a la movilidad para

grandes grupos de la población. El 20% de los habitantes urbanos en América Latina lo hace en asentamientos precarios, que son una manifestación física de la desigualdad. Es necesario hacer correcciones en la estrategia de desarrollo para atender la desigualdad social.

Finalmente, la propuesta de desarrollo basada en la globalización económica no supo enfrentar la crisis del calentamiento global, que pone en riesgo, no solo a la economía, sino a la supervivencia del planeta como se conoce hoy. Diversas ciencias han incorporado en sus análisis las previsiones de la crisis ambiental y hoy existe abundante literatura económica sobre este problema y lo incorpora al análisis del crecimiento y el desarrollo (Nordhaus, 1994; Stern, 2007; Dasgupta, 2021) concluyendo que el calentamiento global es la mayor amenaza que enfrenta la humanidad y que debe ser atendida con urgencia.

Si bien los países de latinoamericanos y caribeños no son grandes emisores de gases de efecto invernadero (en 2017, poco más del 8% de las emisiones mundiales de GEI se generaron en América Latina y el Caribe: 4,3 de 51 gigatoneladas de CO<sub>2</sub> eq.), estos países observan un creciente deterioro de sus recursos naturales y crecientes amenazas de los eventos meteorológicos extremos cuyo origen es el calentamiento global. Además, en la región las emisiones han aumentado en casi todos los sectores, siendo el sector de la energía es el que más emite y cuyas emisiones más han aumentado (CEPAL, 2020).

En América Latina y el Caribe la crisis ambiental se expresa en incrementos en la temperatura promedio de gran parte de la región de al menos un grado superior al promedio, una elevación del mar equivalente a unos 15 centímetros, e incrementos de eventos extremos como huracanes, y sequías prolongadas. Algunas regiones como la centroamericana y la caribeña tienen índices muy altos de riesgos y están viviendo pérdidas importantes que tienden a incrementarse con el tiempo. Según el Índice de Riesgo Mundial, que muestra el nivel de exposición y la vulnerabilidad a los fenómenos climáticos extremos, cuatro países de la región (Dominica, Haití, Honduras y Nicaragua) están entre los diez más afectados del mundo en los últimos 20 años, tanto por fenómenos excepcionalmente devastadores como por la continuidad de estos (Eckstein y otros, 2019, citado en CEPAL, 2020).

La CEPAL ha estimado que en Centroamérica la precipitación media mensual puede reducirse entre el 11 y el 28% para finales de este siglo, según el escenario de calentamiento previsto, A2 o B2. También ha estimado que la producción de granos básicos como el maíz, el frijol y el arroz podría reducir su rendimiento (toneladas/hectárea) hasta en 35%, 43% y 50% respectivamente en un escenario A2 (CEPAL y otros, 2015).

*En los escenarios climáticos del IPCC... Tanto Centroamérica como el Caribe serán más cálidos y secos. Otros efectos negativos serán el alza del nivel del mar, que acentúa la pérdida y la erosión de las áreas costeras, y el deterioro de los ecosistemas marinos, particularmente de los arrecifes de coral. Los costos humanos y económicos de los desastres relacionados con el clima son cuantiosos. Entre 1990 y 2018, los daños ocurridos en el Caribe representaron un costo total de 140.000 millones de dólares. En cinco años, 1998, 2004, 2010, 2016 y 2017, los daños costaron más de 5.000 millones de dólares. En ese conjunto de años ocurrió el 87,2% de la destrucción de activos de todo el período. La temporada de huracanes de 2017 representó el 66,7% del total de daños del período y tuvo un costo de 93.500 millones de dólares. En dicha temporada, el costo total de los huracanes Irma y María en las Islas Vírgenes Británicas y San Martín duplicó con creces el PIB de esos Estados; en Anguila, dicho costo representó más de una vez el PIB (CEPAL, 2020, p. 62).*

Los patrones de producción y consumo de la economía actual y que fueron profundizados con la globalización, son insostenibles por lo que se requiere cambiar la estrategia de desarrollo para desvincular el crecimiento de la contaminación por gases de efecto invernadero. La estrategia de desarrollo actual pone en riesgo la sobrevivencia del sistema ecológico que lo sustenta y los mercados no pueden frenar por sí mismo estos procesos, porque las tasas de rentabilidad no internalizan la destrucción de la naturaleza ni los efectos que esta tiene sobre la salud y el bienestar. El calentamiento global causado por la actividad humana es la expresión de la incapacidad del modelo económico para internalizar las variables ambientales.

#### **4. Una nueva estrategia para un cambio estructural**

América Latina y el Caribe aprovechó las tendencias favorables del contexto externo que motivaron la adopción del regionalismo abierto como estrategia de desarrollo (entre 1990 y 2008, año de la crisis financiera mundial). Estas tendencias se expresaron en una mayor demanda internacional, un incremento en los precios de las materias primas, incrementos sostenidos del número de viajeros, un alto nivel de liquidez en los mercados financieros, y una creciente deslocalización productiva de la mano de la inversión extranjera directa. Entre 2000 y 2008, el crecimiento promedio de las exportaciones de la región fue del 4,5 % y el de los flujos de IED hacia la región fue del 6,8%. El producto interno bruto de la región registró estos impactos positivos, aunque de manera muy desigual en los países e insuficiente en la mayoría de ellos como para cerrar la brecha con los países desarrollados.

La crisis de 2008 marcó el fin de un ciclo expansivo y desde entonces, la región no logra un crecimiento sostenido, ni de su producto ni de su comercio. La inversión

extranjera directa tampoco retoma los volúmenes que se registraron en la primera década del siglo. La productividad total de los factores muestra que la brecha de productividad entre América Latina y los Estados Unidos –este último como comparativo de alta productividad– entre 1960 y 2010 se incrementó de 26,6% a 48,0% (Fernández-Arias, Stein y Crespi, 2014). Las estimaciones recientes de la CEPAL muestran que la contribución de la productividad total de los factores al crecimiento de América Latina ha sido negativa a partir de 2012, lo que implicaría que la brecha con los países desarrollados se ha ampliado.

Hay que tener en cuenta que América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo y algunos de sus países presentan disparidades en la distribución del ingreso entre las más altas del mundo. El buen crecimiento de algunos países a principios de este siglo llevó a reducciones de la desigualdad, medida tanto por el índice de Gini como por índices complementarios como los de Theil y de Atkinson (con dos parámetros de aversión a la desigualdad, 1,0 y 1,5) (CEPAL, 2019). Sin embargo, diversos estudios que estiman la participación del percentil de mayores ingresos complementando la información de las encuestas de hogares con datos distributivos de los registros impositivos, muestran una persistente desigualdad de ingresos en la región. El correlato de la desigualdad está en la pobreza estructural de la región. En 2018, alrededor del 30,1% de la población de América Latina estaba bajo la línea de pobreza, mientras que un 10,7% se encontraba bajo el umbral de la pobreza extrema (CEPAL, 2019). Desde 2015 se observó un aumento en los niveles de pobreza, y especialmente de pobreza extrema, lo que tomó fuerza tras la pandemia de SARSCov2.

Por otra parte, los efectos del calentamiento global pasan una alta factura a la región y afectan de manera desproporcionada a los países con costas en el Caribe. En 2017 la temporada de huracanes tuvo un costo de 93.500 millones de dólares, y los daños superaron el producto interno bruto de algunas islas. Por su parte, la temporada de huracanes del Atlántico de 2020 fue la más activa de la historia y la quinta consecutiva en superar el promedio de actividad. Los eventos hidrometeorológicos han aumentado cada década desde 1950 y representan el 81% de los desastres de origen natural registrados en la región. Si bien se ha avanzado en la prevención, este tipo de desastres son responsables del 86% de las personas afectadas en la región, lo que pone en riesgo los avances logrados y la sostenibilidad del desarrollo. A estas catástrofes, se suman otros desastres que tienen efectos acumulativos, como los eventos de lento desarrollo como las sequías, y los de alta frecuencia y bajo impacto, como los deslaves e inundaciones causadas cada temporada lluviosa. En el Corredor Seco Centroamericano han convergido la sequía, la pandemia por SARSCov2 y la temporada de huracanes

2020, provocando hambre en ocho millones de personas, frente a 2,2 millones en 2018 (Noticias, ONU, 2021).

La crisis sanitaria del SARSCov2 evidenció problemas estructurales de la región que, si bien no tienen origen en la pandemia, esta los ha manifestado con mayor crudeza: problemas ambientales, económicos y sociales. Resolver estos tres problemas requiere de una nueva estrategia de desarrollo para la región, la que debería alinearse con una nueva estrategia global. Esto implica plantear una propuesta de crecimiento ambientalmente sostenible, y socialmente inclusiva. Estos equilibrios requieren un conjunto de políticas y una recomposición de las fuerzas económicas: nuevas industrias dinámicas, reducción del peso de industrias contaminantes, nuevas regulaciones comerciales –tanto las relacionadas con la huella de carbono como con sus aportes sociales–, el rol del Estado en la economía –regulaciones ambientales, apoyos a sectores esenciales, ingresos mínimos, seguridad social e igualdad de derechos.

Tras un periodo en el que el péndulo de las políticas económicas apuntó a la reducción del papel del Estado en la economía, sobre todo para alejarlo de la actividad productiva, así como a la liberalización comercial y desregulación de los mercados, ahora las políticas económicas varían hacia una economía keynesiana en la que el Estado tiene un rol director. Aún es pronto para saber cuál será el conjunto de políticas económicas que emergerán ni el rol del Estado en la economía. Es claro que dos fuerzas luchan por atraer el péndulo hacia sendos extremos. La economía política subyacente en el consenso de Washington subsiste y procura restaurar las políticas económicas que se diseñaron en los años 80 y 90 del siglo pasado. Por otro lado, algunos sostienen que se requiere mucho más Estado y mucha más regulación para reconducir la economía hacia los nuevos equilibrios que se señalaron.

Las nuevas estrategias de desarrollo apuntan a impulsar nuevos sectores productivos a través de políticas industriales sostenibles que desacoplen el crecimiento de una economía basada en carbono. El resurgimiento de la política industrial es un signo de los cambios a favor de un rol más activo del Estado en el fomento a las inversiones, privadas y públicas. Las políticas industriales sostenibles no solo son fundamentales para la vida en la tierra, sino que sirven como un programa de inversiones de largo plazo. El gran impulso ambiental, siguiendo la propuesta descrita por Rosestein–Rodan, va de la mano de una política industrial basada en un keynesianismo ambiental que complementa los objetivos de empleo y cuidado ambiental con inversiones y crecimiento bajos en carbono (Altenburg y Rodrik, 2017; CEPAL, 2016). Esto está a la base de los esfuerzos recientes de grandes

economías como la de los Estados Unidos y la Unión Europea que intentan cambiar sus matrices de producción y consumo para que sean más sostenibles.

Además de una agenda ambiental, América Latina y el Caribe debe enfrenar sus profundas desigualdades que se expresan en el ingreso de sus habitantes, pero también en materia de derechos y ciudadanía, en el acceso a servicios públicos y privados, y a la exposición a los riesgos de desastres. Una nueva agenda de desarrollo debe tener por meta la igualdad. La transformación productiva propuesta por las nuevas estrategias de desarrollo debe aspirar a una sociedad más igualitaria, en la que todas las personas, por el solo hecho de ser parte de la sociedad e independientemente de sus logros individuales, acceda a ciertos umbrales de bienestar social (Bárcena, et al, 2018).

El crecimiento económico sostenible y con mayor igualdad sirven de guía a los pactos sociales que están a la base de las nuevas políticas de desarrollo. Se vislumbran entonces debates y acuerdos en materia fiscal que contemplen una estructura y una carga tributaria con mayor efecto redistributivo, que diseñen nuevos papeles al Estado, así como una política pública que tenga como meta mejores umbrales de bienestar. Consecuentemente, a nivel global, podrían darse acuerdos mínimos sobre fiscalidad y tratamiento a las empresas transnacionales.

El cambio que se asoma en el política de desarrollo en América Latina y el Caribe podría mover el péndulo que ha estado durante más de 30 años en el ángulo de políticas derivadas del consenso de Washington y del regionalismo abierto, hacia el fortalecimiento de instituciones económicas, sociales y públicas que aseguren el acceso a los factores de la producción, una mejor protección social y distribución de los frutos de las innovaciones y de los incrementos de productividad, y unas regulaciones ambientales que promuevan una descarbonización del crecimiento económico.

## **5. Reflexiones finales**

La búsqueda del desarrollo ha llevado a América Latina y el Caribe a implementar diversas estrategias que han tenido éxitos parciales. Es importante valorar esos éxitos con miras a que nuevas estrategias no partan de cero en el diseño de políticas económicas, al tiempo que se deben comprender los problemas estructurales no resueltos aún.

En este artículo se ha señalado que existen claras señales de agotamiento de la estrategia de desarrollo basada en un crecimiento carbonizado, de plena liberalización y con fuertes reducciones del Estado. Aunque no está claro cuál será la estrategia de desarrollo emergente, algunos de los problemas estructurales que deben ser resueltos son cada vez más evidentes y gozan del creciente acuerdo internacional: sostenibilidad ambiental, igualdad e inclusión, crecimiento de la producción y de la productividad desacoplados de la economía del carbono.

Las propuestas de política económica que procuren el cambio estructural progresivo que se requiere pueden echar mano de los mercados más cercanos e integrados lo que conduciría al fortalecimiento de los procesos de integración; también requiere de incrementos en la capacidad de innovación para responder a los cambios necesarios en los patrones productivos; requiere de pactos fiscales nacionales e internacionales; necesita políticas sociales que procuren la igualdad de derechos. Por esta razón las políticas propuestas procurarían la complementariedad entre la innovación, el empleo, la distribución del ingreso y el crecimiento económico sostenible.

## Bibliografía

ALTENBURG, T. y RODRIK, D. (2017). "Green industrial policy: Accelerating structural change towards wealthy green economies", en ALTENBURG, T. & ASSMANN, C. (Eds.), *Green Industrial Policy. Concept, Policies, Country Experiences*, UN Environment; German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Ginebra y Bonn.

BANCO MUNDIAL (2021). Databank; <https://databank.bancomundial.org/home.aspx>

BÁRCENA, A., BIELSCHOWSKY, R. y TORRES, M. (2018). "El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual", en *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008–2018, Colección 70 años, n° 1* (LC/PUB.2018/7-P), R. Bielschowsky y M. Torres (comps.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

BULMER-THOMAS, V. (2003). *La historia económica de América Latina desde la independencia*, México: Fondo de Cultura Económica.

CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE) (2021). <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>

- (2020). *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P), Santiago.
  - (2019). *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
  - (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julio.
  - (2014). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SSES.34/3)), Santiago, julio.
  - (2012). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo. Síntesis* (LC/G.2525(SSES.34/4)), Santiago, agosto.
  - (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL, n° 39 (LC/G.1801/Rev.1), Santiago, septiembre.
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE) Y OTROS (2015). *Cambio climático en Centroamérica: impactos potenciales y opciones de política pública* (LC/MEX/L.1196), Ciudad de México, noviembre.
- COMISIÓN EUROPEA (2014). *Innovation Union Competitiveness Report*, Dirección General para la Investigación y la Innovación, Bruselas.
- CONTIPELLI, E. (2016). “La Comunidad Andina de Naciones y la evolución del proceso de integración socioeconómico en Latinoamérica”, en *Estudios de Deusto*, vol. 64, n° 1, 261–280; en línea: <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/issue/view/190>
- DASGUPTA, P. (2021). “The Economics of Biodiversity”, *The Dasgupta Review*, London: HM Treasury.
- FERNÁNDEZ-ARIAS, E., STEIN, E. y CRESPI, G. (eds.) (2014). *Rethinking Productive Development. Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*, Inter-American Development Bank (IADB).
- MARTÍNEZ PIVA, J. M. (editor) (2019). *Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL*, Libros de la CEPAL, n° 156 (LC/PUB.2019/7-P), Santiago de Chile.

— (2015). “Política industrial en el siglo XXI”, en *Estrategias empresariales, política industrial y competitividad en las mipymes*, M. LÓPEZ (coord.), Ciudad de México, Pearson.

— (2001). “El desarrollo local en América Latina”, en *Revista de Comercio Exterior*, vol. 51, n° 8, Ciudad de México, Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), agosto.

MORENO-BRID, J. C., PÉREZ-CALDENTEY, E. y RUIZ-NÁPOLES, P. (2004). “The Washington consensus: a Latin American perspective fifteen years later”, *Journal of Post Keynesian Economics*, 27 (2), 345–365.

NORDHAUS, W. (1994). *Managing the global commons. The economics of climate change*; MIT Press.

NOTICIAS ONU (2021). “El clima y el COVID-19 cuadruplican el número de centroamericanos que pasan hambre”, febrero, <https://news.un.org/es/story/2021/02/1488572>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC) (2021). “Regional Trade Agreements Database”, en línea, <https://rtais.wto.org/>

ORTIZ, G. (2003). “Latin America and the Washington Consensus. Overcoming Reform Fatigue”, *Finance & Development*, septiembre, Washington D.C.

PADILLA-PÉREZ, R. y MARTÍNEZ-PIVA, J. M. (2009). “Export growth, foreign direct investment and technological capability building under the maquila model: winding roads, few intersections”, *Science and Public Policy*, vol. 36, n° 4, mayo.

PINTO, A. (1970). “Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de América Latina”, *Trimestre Económico*, vol. 37(1), n° 145 (1), 83–100, México, Fondo de Cultura Económico.

SÁNCHEZ DÍEZ, A. y MARTÍNEZ PIVA, J. (2014). “Centroamérica: ¿una nueva relación centro-periferia basada en el control de los activos productivos?”, en *Documentos de Proyectos* (LC/W.578), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo, Santiago de Chile.

STERN, N. (2007). “The Economics of Climate Change”, *The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

SUNKEL, O. (1991). "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", en O. SUNKEL (Ed.), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, 35–80. México: Fondo de Cultura Económica.

UNCTAD (2021). UNCTADSTAT, <https://unctadstat.unctad.org/>



N° 131, 2021/1

# Promotio Iustitiae

Secretariado para la Justicia Social y la Ecología (SJES), Curia General de la Compañía de Jesús, Roma - Italia

## Defensores/as de los derechos humanos y ecológicos: ¿Criminales o mártires?



---

## Desarrollo político y económico en África: sesenta años de transformación

María Ángeles Alaminos Hervás<sup>1</sup>

**Resumen:** En el presente artículo analizamos la evolución del continente africano durante los últimos sesenta años, desde el momento de la descolonización y las independencias africanas, hasta la actualidad, centrándonos en las transformaciones más importantes experimentadas en el ámbito del desarrollo económico y político, con el objetivo de sentar las bases para una comprensión general de los principales procesos desarrollados en el continente en las últimas décadas. Con el objetivo de ofrecer una visión comprehensiva de las principales cuestiones políticas y económicas, se explicitan tanto las dinámicas internas como los intereses y las interacciones externas que subyacen en los procesos coloniales y poscoloniales. El artículo aborda dos grandes temas de los estudios africanos, la trayectoria política del Estado africano poscolonial y la economía política del desarrollo africano, antes de esbozar la reciente y progresiva rivalidad de las principales potencias por los recursos e influencia en el continente africano, y por último se procede a realizar unas conclusiones generales. La coyuntura actual en África, con protestas y movilizaciones multitudinarias de africanos que aspiran a generar cambios decisivos en sus países, muestra que es un momento clave para la reflexión y un punto de inflexión hacia una eventual transformación estructural del continente, no obstante los desafíos.

**Palabras clave:** *África, Estado, desarrollo, democratización, política, economía*

---

<sup>1</sup> Departamento de Estudios Internacionales. Universidad Loyola Andalucía.

**The evolution of the African continent and its transformation in the context of economic, social and political development sixty years after decolonisation and independence**

**Abstract:** In this article we are going to analyse the evolution of the African continent during the last 60 years from decolonisation and independence to current times. We will focus on the most important transformations experienced in the economic and political development in order to prepare the foundations for a general understanding of the main processes developed on the continent during the last decades. The aim is to offer a comprehensive vision of the main political and economic questions, and so internal dynamics as well as external interests and influences which characterise colonial and post-colonial processes will be examined in detail. This article approaches two big African research topics, the political evolution of the post-colonial African state and the political economy of African development before moving on to sketch out the recent growing rivalry between the dominant powers over influence and resources, ending with some general conclusions. The current economic situation, marked by protests and mass mobilisations of Africans who aspire to generate decisive changes in their countries, indicate that despite the challenges, it is a key moment for reflection and a point of inflection towards an eventual structural transformation of the continent.

**Key words:** *Africa, State, development, democratisation, politics, economy.*

**L'évolution du continent africain et sa transformation dans le domaine du développement économique, social et politique soixante ans après les indépendances africaines**

**Résumé:** Dans cet article, nous allons analyser l'évolution du continent africain au cours des 60 dernières années, de la décolonisation et de l'indépendance à l'époque actuelle. Nous nous concentrerons sur les transformations les plus importantes vécues dans le développement économique et politique afin de préparer les bases d'une compréhension générale des principaux processus développés sur le continent au cours des dernières décennies. L'objectif est d'offrir une vision globale des principales questions politiques et économiques. Ainsi, les dynamiques internes ainsi que les intérêts et influences externes qui caractérisent les processus coloniaux et postcoloniaux seront examinés en détail. Cet article aborde deux grands thèmes de recherche africains, l'évolution politique de l'État africain postcolonial et l'économie politique du développement africain, avant d'esquisser la récente rivalité croissante entre les puissances dominantes pour l'influence et les ressources, pour terminer par quelques conclusions générales. La situation économique actuelle, marquée par les mouvements et les mobilisations de masse des Africains qui aspirent à générer des changements décisifs dans leurs pays, indique que, malgré les défis, il s'agit d'un moment clé de réflexion et d'un point d'inflexion vers une éventuelle transformation structurelle du continent.

**Mots clé:** *Afrique, État, développement, démocratisation, politique, économie.*

## I. Introducción

En 2020 se conmemoraron los sesenta años de las independencias africanas, momento que parece idóneo para hacer un balance general sobre las principales transformaciones experimentadas por el continente, así como abordar algunos desafíos a los que debe enfrentarse África en la actualidad. La historia de los siglos XIX y XX es fundamental para aprehender el proceso de formación del Estado africano y para comprender los fenómenos acaecidos tras la independencia de los países.

Aunque 1960 es considerado “el año de África”, debido al profuso número de países africanos que obtuvieron su independencia en ese año, en concreto diecisiete países de África subsahariana (catorce de ellos antiguas colonias francesas), el movimiento descolonizador comenzó en los años cincuenta, con la progresiva movilización y lucha por la liberación nacional de los países africanos. Si Libia fue el primer país en obtener la independencia en 1951, y Sudán y Ghana fueron los primeros países de África subsahariana en independizarse en 1956 y 1957 respectivamente, debemos recordar que la descolonización no se dio por terminada hasta la década de los años noventa. En 1994 se celebraron las primeras elecciones democráticas en Sudáfrica, las cuales pusieron fin al régimen de segregación racial del apartheid, culminando décadas de lucha contra el racismo y abriendo la puerta a un gobierno multirracial basado en la regla de la mayoría, bajo el liderazgo del primer presidente negro de Sudáfrica, Nelson Mandela.

Este momento de celebración y conmemoración del proceso de descolonización de África nos ofrece la oportunidad de analizar lo que han supuesto estos últimos sesenta años para el continente africano, en línea con la aproximación de este número especial de la Revista Fomento Social. Nos disponemos, pues, a abordar la evolución del continente africano y su transformación en el ámbito del desarrollo económico y político. La interrelación entre dichos ámbitos del desarrollo sienta las bases para la comprensión de las transformaciones de África en las últimas décadas.

No obstante, hemos de partir de la premisa de que realizar una valoración holística sobre el camino recorrido por el continente africano durante las últimas seis décadas reviste una gran dificultad, tanto por la diversidad e idiosincrasia de los distintos países y subregiones que lo conforman, como por la extensión del periodo histórico analizado. Es por ello que llevaremos a cabo en este artículo, desde la humildad, una aproximación general de algunos de los principales procesos políticos, económicos y sociales que han marcado el continente, teniendo siempre en cuenta que los contextos locales, nacionales, regionales e internacionales están

en continuo movimiento y evolución, y que no hay respuestas únicas o unívocas a los principales desafíos que deben afrontar las sociedades africanas.

El objetivo central de este artículo será, por tanto, analizar las transformaciones más significativas con respecto al desarrollo económico, social y político de África durante los últimos sesenta años. En este sentido, con la ambición de ofrecer una visión crítica y comprensiva de las principales cuestiones políticas y económicas, explicitaremos tanto las dinámicas internas como las interacciones y los intereses externos que subyacen en los procesos políticos coloniales y poscoloniales.

Dada la extensión del artículo y su aproximación, abordaremos la evolución del continente africano de forma general, aunque resaltamos aquí que en ningún caso podemos comprender el funcionamiento político y económico de África como un todo homogéneo, ya que no existe un sistema político o económico único que pueda adaptarse a todos los Estados africanos, sino que el continente es evidentemente diverso y heterogéneo, y en el caso de profundizar teórica y empíricamente, cada país africano debe estudiarse de manera específica y singular.

Por último, aunque el artículo presenta un enfoque abarcador de toda África, identificando elementos, factores y dinámicas relevantes a lo largo del periodo colonial y poscolonial, haremos hincapié en la política africana poscolonial, de manera particular en África subsahariana, teniendo siempre en cuenta que los africanos son agentes activos de su propio desarrollo, y que son las diferentes voces locales las protagonistas a la hora de narrar la historia y evolución del continente.

## **2. Trayectoria política del estado africano poscolonial**

La segunda mitad del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI son fundamentales para comprender el lugar de África en el mundo contemporáneo y actual, así como para analizar la evolución de los sistemas políticos africanos en la era poscolonial, desde los regímenes de partido único instaurados tras la descolonización hasta la actual coyuntura de movilización masiva de la sociedad civil, pasando por la ola democratizadora de los años noventa y su involución posterior.

Al alba de las independencias se hizo evidente que la era colonial, a pesar de ser relativamente corta en el tiempo, había tenido un gran impacto en África.<sup>2</sup> En

---

<sup>2</sup> En términos generales podemos considerar la colonización de África como un periodo que comienza

efecto, el papel de las potencias imperiales europeas (Gran Bretaña, Francia, Alemania, Bélgica, Portugal, Italia y España) ha dejado un legado muy controvertido y duradero, con consecuencias que llegan hasta nuestros días.

Si bien los países africanos obtuvieron su independencia formal a partir de la década de los años cincuenta, y de manera multitudinaria en la década de los años sesenta y setenta, la independencia formal no constituyó en todo caso una independencia efectiva, ni política ni económicamente.

El proceso de transición desde la organización social colonial hasta la conformación de las naciones africanas independientes es un proceso complejo que debe analizarse con una perspectiva a largo plazo, ya que no se trata únicamente de observar la transferencia de la gestión de la administración a las nuevas autoridades, sino de comprender también la evolución de las estructuras políticas africanas en el periodo poscolonial, es decir, las diferentes fases que han atravesado los distintos países en el largo proceso que supone una descolonización real y estructural, elucidando las principales dinámicas políticas, económicas y sociales de las últimas décadas.

Por otra parte, la dominación colonial que establecieron las potencias imperialistas de Europa, y el proceso subsiguiente de descolonización e independencia africana constituyen uno de los gérmenes impulsores de la creación e institucionalización del sistema de la cooperación al desarrollo a nivel internacional a partir de la década de los años cincuenta. En efecto, el surgimiento de los nuevos países independientes africanos fruto del proceso de descolonización, con sus incipientes necesidades de asistencia técnica y financiera, junto con los cambios a nivel internacional derivados del final de la Segunda Guerra Mundial y del comienzo de la Guerra Fría, coadyuvaron al nacimiento de la cooperación al desarrollo (Alaminos Hervás, 2015).

---

con la celebración de la Conferencia de Berlín (1884–1885), donde se realiza el reparto del continente entre las principales potencias imperiales europeas, y termina en la década de 1960 (aunque como mencionamos anteriormente, algunos territorios accedieron a la independencia en las décadas posteriores de los años setenta, ochenta y noventa), es decir, un periodo histórico de aproximadamente setenta y cinco años. Los únicos países que no se incorporaron a los imperios coloniales fueron Etiopía y Liberia. En cierto modo, Liberia había sido “colonizada” por Estados Unidos, cuando los esclavos americanos liberados iniciaron el movimiento de retorno a África, fundando el Estado de Liberia en 1822, declarado independiente en 1847. Los afroamericanos liberianos siguieron contando con el apoyo de Estados Unidos, que proporcionaron su asistencia para contener cualquier revuelta o enfrentamiento de la población nativa africana (Rosenberg, 1985; Seger, 2018). En el caso de Etiopía, algunos historiadores consideran que la estructura política, la unidad y control sobre el territorio, y la fortaleza de las instituciones fueron decisivos para que mantuviera su independencia († Hart, 2016; Tibebu, 1996).

Además, con el advenimiento de la Guerra Fría, la confrontación bipolar Este–Oeste conllevó la rivalidad entre los dos bloques liderados por Estados Unidos y la Unión Soviética en un eje también Norte–Sur, mediante la lucha por zonas de influencia geoestratégicas en el denominado Tercer Mundo. Ello determinó la asignación y dirección de los flujos de la ayuda, que se vería condicionada por estos motivos geopolíticos (Alaminos Hervás, 2015; Griffin, 1991).

### *2.1. El legado del colonialismo, descolonización y el auge del nacionalismo*

El análisis del legado colonial es un punto de partida ineludible para el estudio de África en la era poscolonial. A pesar de constituir un periodo relativamente corto y tardío, el dominio colonial es central para comprender el devenir del continente africano, dada su influencia e impacto en el desarrollo político y económico de África (Young, 1995). Sin ánimo de ser deterministas, y teniendo en cuenta que la herencia colonial no constituye en ningún caso el único factor para analizar el África contemporánea, abordaremos de manera resumida a continuación los principales elementos del legado colonial.

Es ampliamente conocido que los europeos dividieron África según sus intereses, repartiéndose los territorios sin tener en cuenta las afiliaciones étnicas o culturales de las sociedades africanas, ni las estructuras políticas preexistentes.<sup>3</sup> La fragmentación del continente africano conllevó la imposición de fronteras y la conformación de Estados–nación modernos, conceptos exógenos al continente y al desarrollo de las unidades políticas precoloniales, generando de esta manera múltiples territorios con poca unidad interna, así como la división de grupos étnicos y culturales en diversos territorios separados por la demarcación de líneas fronterizas (Griffiths, 1995; Touval, 1972; Young, 1986; 1994; 1995). Aunque en África precolonial sí existían, en determinados territorios, entidades políticas de naturaleza superior, como Estados o Imperios, sus fronteras no eran fijas, se expandían y contraían continuamente, en función de las necesidades y del poder ejercido, y la autoridad política no se proyectaba a todos los confines del Imperio, sino que había una gran fluidez en el ejercicio de la soberanía y el movimiento de poblaciones (Mbembe,

---

<sup>3</sup> A pesar de que la mayoría de los Estados africanos son el resultado de la colonización por parte de las potencias europeas, algunos Estados africanos mantienen de manera significativa una cierta identidad precolonial. Young (1995) identifica los siguientes: Marruecos, Túnez, Egipto, Etiopía, Burundi, Ruanda, Madagascar, Suazilandia (Esuatini), Lesoto y Botsuana.

2000).<sup>4</sup> Con la incorporación formal de África al sistema internacional de Estados tras la colonización, las relaciones políticas y económicas del continente experimentaron cambios muy significativos.<sup>5</sup>

Algunas de las consecuencias de esta división realizada siguiendo una lógica externa al continente, en función de los intereses imperiales, y la consiguiente fragmentación en múltiples Estados modernos son muy relevantes en el ámbito económico y político, como veremos a continuación y a lo largo del artículo.<sup>6</sup>

Muchos autores consideran que las fronteras impuestas en el momento del reparto del continente han generado problemas sociales y políticos, al obviar la existencia y la naturaleza de las estructuras precoloniales africanas. La división de los territorios mediante fronteras artificiales ha generado la división de los pueblos y grupos étnicos africanos, dificultando la unión y cohesión de las entidades políticas independientes, y separando grupos culturales entre Estados diferentes. Ello habría coadyuvado, por un lado, a la existencia de disputas y conflictos internos, guerras civiles y movimientos secesionistas (como en el caso de Katanga, Biafra y Sudán del Sur); y, por otro lado, a fenómenos de irredentismo, como en el caso de Somalia (Griffiths, 1995; Herbst, 1992; 2000; Young, 1994; 1995).

---

<sup>4</sup>Mbembe (2000, p. 265) considera que las actuales fronteras africanas no son únicamente el producto de la arbitrariedad colonial, sino que se deben analizar en el largo plazo para no simplificar las múltiples lógicas y génesis de tales fronteras: "Far from being simple products of colonialism, current boundaries thus reflect commercial, religious, and military realities, the rivalries, power relationships, and alliances that prevailed among the various imperial powers and between them and Africans through the centuries preceding colonization proper. From this point of view, their constitution depends on a relatively long-term social and cultural process".

<sup>5</sup>Para adquirir una visión general y comprehensiva del periodo precolonial, véanse, entre otros: Asante (2007), Coquery-Vidrovitch (2005), Davidson (1998), Ehret (2002) y Phillipson (1993).

<sup>6</sup>En la literatura africanista se suele hacer referencia al concepto de "balcanización" de África a la hora de analizar los efectos de este proceso de partición en el continente. Este término, aunque utilizado con connotaciones diferentes por diversos autores y dirigentes, proviene del entorno del nacionalismo africano, y fue utilizado por los principales líderes de la lucha anticolonial, como Kwame Nkrumah, Léopold Sédar Senghor o Sékou Touré, etc. Véase (Neuberger, 1976). Estos líderes lo utilizaron como analogía para comparar la situación de África en los albores de las independencias con el proceso europeo de disolución del Imperio austro-húngaro y la descomposición del Imperio otomano que generó el nacimiento de nuevos Estados independientes, los pequeños Estados balcánicos (o bien, la "balcanización" de esta región) en los siglos XIX y XX (Gellner, 1983; Hobsbawm, 1990; Hoffmann, 2008).

### 2.1.1. Nacionalismo africano

Es importante tener en cuenta que los partidarios del panafricanismo, desde intelectuales africanos en la diáspora a partir de 1900, hasta los líderes de las independencias y del nacionalismo africano de los años cincuenta (siendo Kwame Nkrumah el mayor exponente de la unidad africana), debatieron en diversas conferencias panafricanistas<sup>7</sup> sobre la problemática de las fronteras heredadas para los pueblos africanos, criticando su artificialidad y consecuencias para la división de los pueblos africanos, barajando la posibilidad de redibujar el mapa africano (Young, 1995).

Sin embargo, en la primera reunión de representantes de los Estados africanos independientes<sup>8</sup>, celebrada en Accra del 15 al 22 de abril de 1958, se llegó al acuerdo de aceptar las fronteras heredadas y respetar la integridad territorial de los Estados africanos. Nkrumah, el principal promotor de la unidad africana explicó tal consenso en aras de conseguir la paz y la estabilidad en los países emancipados:

*Our conference came to the conclusion that in the interests of that Peace which is so essential, we should respect the independence, sovereignty and territorial integrity of one another* (Nkrumah 1963, citado en Young, 1995, p. 23).

La Organización de la Unidad Africana (OUA), creada en 1963, expresó formalmente el principio de integridad territorial. En la Carta<sup>9</sup> de dicha organización, surgida para erradicar el colonialismo, consolidar el proceso de descolonización y salvaguardar las independencias, se manifiesta el deseo de unidad africana y

---

<sup>7</sup> En la primera Conferencia de todos los pueblos africanos [All-African People's Conference], de carácter no gubernamental, celebrada en Accra (Ghana) del 8 al 13 de diciembre de 1958, se reunieron representantes de 28 países africanos, dependientes e independientes, incluyendo más de 300 líderes políticos y sindicales que representaban aproximadamente a 200 millones de africanos, además de países externos observadores. Los objetivos de la Conferencia, establecidos por el comité organizador compuesto por representantes de ocho Estados africanos independientes (Etiopía, Ghana, Guinea, Liberia, Libia, Marruecos, Túnez y la República Árabe Unida), se centraban en el apoyo a la acción de los movimientos nacionalistas para lograr las independencias, la unidad de los Estados libres, y la reconstrucción social y económica del continente (All-African People's Conferences, 1962). La siguiente conferencia de los pueblos africanos a nivel continental se celebró en Túnez, en 1960.

<sup>8</sup> En la Conferencia se condenó el colonialismo y la injerencia extranjera en los Estados emancipados, y se creó una Oficina Permanente para convocar, cada dos años, una nueva Conferencia interafricana. Las sucesivas Conferencias de Estados africanos independientes, de carácter gubernamental, se celebraron en Addis Abeba (1960) y El Cairo (1962).

<sup>9</sup> La Carta de la OUA se firmó el 25 de mayo de 1963 en Addis Abeba, por parte de los líderes de treinta y dos Estados africanos, día que ha pasado a considerarse el Día de África.

solidaridad entre los Estados africanos. Sin embargo, incurriendo en cierta contradicción, por consolidar el sistema estatal, se enuncia solemnemente, en el párrafo 3 del artículo III, el principio de integridad territorial, y, por tanto, el corolario de la inviolabilidad de las fronteras, condiciones esenciales para garantizar la soberanía y la independencia de los nuevos Estados africanos. También en el preámbulo de la Carta se enuncia la resolución de consolidar la independencia, la soberanía y la integridad nacional de los países, exponiéndolo nuevamente en el artículo II, relativo a los objetivos de la Organización (OUA, 1963).

En la Conferencia cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la OUA, celebrada en El Cairo en 1964, se declaró formalmente el respeto de las fronteras existentes en el momento de acceso a la independencia, adoptando una resolución formal respecto a los litigios fronterizos entre Estados africanos (OUA, 1964).

De esta manera, las ambiciones más radicales del panafricanismo en el ámbito de la unión política, reflejadas en la obra seminal de Nkrumah, "Africa debe unirse" (Nkrumah, 1963), publicada en 1963 con motivo de la creación de la OUA, se diluyeron y se aceptó respetar la integridad territorial y las fronteras de los antiguos territorios coloniales, transformándolos en Estados independientes. Los padres del nacionalismo africano justificaron esta decisión en pos de la unidad nacional y la consecución de la estabilidad, para así poder comenzar a llevar a cabo políticas de desarrollo económico y consolidar los gobiernos poscoloniales.

Al mismo tiempo, las ideas panafricanistas no desaparecieron, y de hecho, contribuyeron, desde las independencias, al establecimiento de organizaciones regionales en el continente, en parte influenciadas por el legado de los agrupamientos de territorios coloniales (Bach, 2016). A pesar del protagonismo de las iniciativas de integración económica, en particular a partir de la década de los años ochenta, no debemos obviar los impulsos políticos de los procesos de integración, en marcha desde la constitución de la Unión Africana, heredera de la OUA, en el año 2000, con la ambición de superar el marco nacional y generar mecanismos de coordinación política y una mayor influencia internacional.

Los líderes nacionalistas fueron capaces de movilizar de manera muy amplia a las poblaciones de los Estados colonizados, aludiendo a la necesidad de ser autónomos política y económicamente, y liberarse del yugo colonial. El nacionalismo constituyó la principal fuerza motivadora y movilizadora para luchar por la liberación nacional y conseguir la independencia. No obstante, las diferencias internas en los Estados independientes suponían un obstáculo a la hora de desarrollar el proyecto de unión nacional. Si bien el Estado moderno había sido implantado

en África, la construcción nacional no había tenido lugar. Los colonizadores en ningún caso habían fomentado la unión en sus colonias, ni habían penetrado el territorio hasta sus confines. El desafío para los primeros dirigentes poscoloniales, los padres fundadores, se centraba por tanto en conseguir vencer las diferencias internas, generar una unión nacional por encima de divergencias identitarias y étnicas y consolidar el rumbo del nuevo Estado fomentando políticas de desarrollo económico.<sup>10</sup>

## 2.2. *El camino hacia el autoritarismo poscolonial*

Los partidos políticos nacionalistas van a asumir el poder con la convicción de dar respuesta a los retos urgentes de unión interna, construcción de la administración, y, de manera muy relevante, la planificación de políticas económicas para conseguir el desarrollo, con la necesidad inmediata de obtener inversión y ayuda extranjera, que va a provenir no sólo de las antiguas potencias coloniales sino también de las dos superpotencias del momento, dado el contexto geopolítico de la Guerra Fría.

Tras el advenimiento de las independencias, los líderes nacionalistas y héroes de las luchas anticoloniales, tendieron al establecimiento de regímenes de partido único, con el pretexto de no dar lugar a la división interna, consolidar el Estado y unir los elementos de la sociedad. Si bien en el momento de la descolonización, las justificaciones parecían pertinentes, dadas las características del nacimiento de los Estados africanos, y la necesidad de unión y desarrollo económico, vamos a asistir progresivamente, en las primeras décadas de los Estados emancipados, al creciente control del Estado por parte de una élite política, representada en un único partido, que concentra el poder y los recursos.

La urgencia de establecer un gobierno efectivo y sentar las bases para el desarrollo económico justificó, por tanto, la disminución del pluralismo y la eliminación de grupos profesionales y de oposición política. Aunque, evidentemente, cada Estado

---

<sup>10</sup> Una visión general de los debates en torno a la relación entre etnia y el nacionalismo africano, que exceden el alcance de este artículo, puede leerse en Young (1994b) y Yeros (1999). Sobre la tensión entre nacionalismo y secesionismo, consúltese por ejemplo Englebort y Hummel (2005) y Spears (2004). En este último aspecto, a pesar de la existencia de tensiones internas, las fronteras coloniales se han mantenido sorprendentemente estables, y no hemos asistido en ningún caso a una proliferación de modificaciones territoriales, exceptuando algunas excepciones, como la unión de Tanganica y Zanzibar para constituir Tanzania (1964), la independencia de Eritrea de Etiopía (1993), o la secesión de Sudán del Sur de Sudán (2011).

africano es diferente, y los gobiernos poscoloniales de partido único no son similares ni actúan de la misma manera, la acumulación de los recursos, la corrupción y la falta de participación de la sociedad civil van a ser elementos comunes en la primera generación de gobiernos poscoloniales.

Este proceso está relacionado con la naturaleza de la construcción de los Estados-nación africanos y las características de las instituciones políticas legadas por el colonialismo. Para Badie (1992), la corrupción y el autoritarismo de los gobiernos africanos poscoloniales serían la consecuencia de la exportación del modelo de Estado europeo y el intento de occidentalización del orden político sin tener en cuenta las tradiciones propias de organización social y política. Por otro lado, Bayart (1989) considera que se trata de un fenómeno híbrido, ya que a la importación del Estado europeo se superpone la reapropiación africana de las instituciones heredadas de los colonizadores. El acceso al Estado va a suponer la fuente de enriquecimiento y de ascensión social, generándose una élite política dominante que controla el Estado y los recursos. Asimismo, los gobiernos africanos utilizarán distintas estrategias para obtener recursos del exterior con el propósito de utilizarlos internamente para su beneficio, según el concepto de 'extraversión' enunciado por Bayart.

La relación entre colonizadores y colonizados es una interacción eminentemente asimétrica, pero la población africana va a generar mecanismos de adaptación y resistencia para contrarrestar la explotación de las burocracias coloniales. Diversas movilizaciones africanas van a tener lugar desde el principio del colonialismo, y en los últimos años una pequeña parte de la población, perteneciente al entorno urbano, una pequeña élite educada y asalariada, que había colaborado con las administraciones coloniales, va a desafiar a los gobiernos coloniales, iniciando el camino hacia las independencias (Cooper, 2002; 2005).

En este sentido, uno de los legados más relevantes del colonialismo en la esfera política es el autoritarismo de la administración colonial, que va a manejar el principio de "divide y vencerás" para evitar desafíos y resistencias a la autoridad colonial. El poder colonial se encontraba concentrado en una pequeña administración europea, cuyo objetivo era generar una estructura política suficiente para explotar los recursos humanos y materiales de manera efectiva y poco costosa. El gobierno colonial se centraba en las zonas urbanas y las regiones con recursos, marginando política y económicamente a las regiones periféricas del Estado, mayoritariamente rurales, generando una dicotomía centro-periferia y asimetrías estructurales dentro de los Estados (Mamdani, 1996).

Algunos autores consideran que los problemas de los Estados africanos poscoloniales provienen de la debilidad estructural de las instituciones y la capacidad estatal. La creación de los Estados africanos es totalmente diferente de la creación de los Estados europeos, dados los factores explicitados anteriormente. En el periodo colonial, las potencias imperiales, como hemos visto, no tenían la voluntad de establecer un Estado fuerte, sino una mínima administración para gestionar sus intereses, prioritariamente la explotación de los recursos naturales y mano de obra africana. Una vez obtenida la independencia, los gobiernos africanos heredaron estos Estados carentes de fortaleza institucional, así como unas fronteras que dificultaban la unidad nacional. En consecuencia, muchos gobiernos africanos fueron incapaces de proyectar su autoridad en todo el territorio definido por las fronteras, y tampoco consiguieron la lealtad de los ciudadanos de todas las regiones. Los líderes, progresivamente, viraron hacia el autoritarismo, y los Estados siguieron, como en el periodo colonial, marginando las zonas rurales. Se priorizaron las zonas urbanas respecto a las regiones periféricas, donde vive la mayor parte de la población, favoreciendo la distribución de los recursos entre las poblaciones urbanas, sumiendo en la pobreza a las zonas más alejadas de la administración central (Herbst, 2000).

El afropesimismo característico de los años ochenta proviene, en parte, de la constatación del asentamiento duradero en el continente africano de regímenes autoritarios. En general, estos regímenes se van a instaurar en el momento de las independencias y de la construcción de las incipientes naciones africanas poscoloniales, y van a ostentar el poder hasta la década de los años noventa, cuando el continente experimenta una ola democratizadora que cambia los sistemas políticos de manera progresiva en casi todos los países.

### 2.2.1. Supervivencia del estado y neopatrimonialismo

El mantenimiento de los Estados africanos hasta el día de hoy es un fenómeno de interés particular, si tenemos en cuenta el punto de partida de los mismos. En efecto, los Estados africanos independientes, como vimos anteriormente, fueron creados por el colonialismo, al igual que el trazado de sus fronteras, sin tener en cuenta las estructuras e identidades precoloniales, y enfrentaron rápidamente problemas de desarrollo económico que dificultaron su viabilidad en un sistema internacional dominado por Estados con más poder e influencia.

Según las tesis de Clapham (1996) una de las claves fundamentales para comprender la permanencia de los Estados africanos en el tiempo es la acción de

los dirigentes políticos africanos para conseguir la supervivencia de los Estados, y por ende, su supervivencia como líderes. En muchos casos, los gobernantes poscoloniales se centraron en garantizar su bienestar y seguridad, utilizando el control de las instituciones políticas para su beneficio. Esto ha conllevado el establecimiento de "*shadow states*", Estados que ostentan una apariencia formal estatal, pero esconden estrategias de supervivencia personal. Así pues, la fachada estatal proporcionaría la legitimidad necesaria a estos dirigentes para mantenerse en el poder, y los objetivos declarados por los Estados de desarrollo económico y unidad nacional quedarían en un segundo plano, priorizando los objetivos de los gobiernos personalistas, como el enriquecimiento propio.

Las deficiencias y debilidad en la institucionalización de los Estados africanos generarían, entonces, un alto grado de "desorden" que va a ser aprovechado por las élites africanas para instaurar un sistema de patrimonialismo y clientelismo orientado a su beneficio y supervivencia. Los sistemas políticos heredados en las independencias han sido reconfigurados (y "africanizados") por las circunstancias del periodo poscolonial y por la cultura política de los Estados africanos independientes. La característica principal del patrimonialismo y desorden poscolonial sería su carácter informal y personalista, generando la confusión de lo público y lo privado, y una relación entre las élites políticas y la sociedad basada en prácticas de clientelismo, redistribuyendo recursos para garantizar la legitimidad del gobierno (Chabal y Daloz, 1999).

Ahondando en el análisis del Estado africano, Médard (1991) va a introducir, a partir de las categorías weberianas de dominación, el concepto de "neopatrimonialismo" para caracterizar al Estado africano y abordar la problemática de la corrupción en la vida política de los Estados africanos. El prefijo "neo" pretende marcar la diferencia respecto de los regímenes patrimoniales tradicionales y especificar la particularidad del continente africano en cuanto a la confusión de la esfera pública y privada fuera del ámbito tradicional, al existir precisamente la estructura de un Estado moderno. El neopatrimonialismo supone, por tanto, una situación mixta o híbrida, según la cual encontramos, por un lado, la estructura formal de un Estado burocrático, y por otro lado, una élite política que personaliza el poder, acumula los recursos y actúa mediante el clientelismo y el patronazgo, u otras formas de dominación patrimonial. La fachada del Estado ocultaría entonces un gobierno personalista que va a consolidar su hegemonía dentro de este orden neopatrimonial, monopolizando el poder y estableciendo redes clientelares con grupos de interés. Para Médard (1992), los "*Big man*" africanos son "políticos empresarios", no hay diferencia clara entre los ámbitos de acción. Su actuación evidencia la importancia de las lógicas, verticales,

informales y personalistas, y la instrumentalización de lo público en aras de satisfacer los intereses individuales.

Las tesis del (neo)patrimonialismo en los debates sobre el Estado en África explican el funcionamiento de los gobiernos africanos desde una perspectiva comprensiva, que liga su desempeño a la herencia colonial y a la acumulación de los recursos por parte de las élites gobernantes poscoloniales. Suponen también un intento de superar determinados análisis políticos clásicos, ampliando el espectro a otros niveles y características del ejercicio del poder fuera de las instituciones. Las características de los gobiernos personalistas<sup>11</sup> y la informalización de la política resultan fundamentales para comprender la instrumentalización del Estado y las relaciones de clientelismo entre las élites y sus bases de apoyo, desarrolladas en muchas ocasiones siguiendo lógicas de afiliación étnica, cultural o religiosa. Como afirma Clapham (1996, p. 13), la legitimidad basada en principios no democráticos será sólo respetada por aquellos que se benefician de ella. Desaparece entonces la relación moral y el contrato social entre gobernantes y gobernados, y los dirigentes actuarán meramente en su nombre y el de sus partidarios. En estas circunstancias, hablar de "Estado" puede ser equiparable a hablar de la élite dominante que ostenta el poder.

Las redes clientelares internas coexisten, además, con un patronazgo externo, ya que los dirigentes políticos africanos se van a apoyar en actores externos para conseguir la supervivencia de los Estados y su mantenimiento en el poder. Sin embargo, los cambios operados en el orden mundial van a generar fluctuaciones que afecten profundamente el devenir de los Estados africanos, como veremos a continuación.

Si bien durante las décadas de los años sesenta y setenta, el apoyo de Estados Unidos y la Unión Soviética a los países afines ideológicamente en sus respectivas esferas de influencia va a ser determinante para la supervivencia de los Estados, esta situación va a cambiar a lo largo de los años ochenta y con el desmoronamiento de la Unión Soviética a partir de 1989, se reducirán abruptamente los flujos de ayuda a los países africanos, lo cual tendrá un efecto directo en la caída de los primeros gobiernos africanos de la era poscolonial.

---

<sup>11</sup> En función de sus características, Jackson y Rosberg (1982) dividen los tipos de gobiernos personalista en África en cuatro tipos: el príncipe, al autócrata, el profeta y el tirano.

### 2.3. *Idas y venidas de la democratización*

El descontento de las sociedades africanas con los gobiernos personalistas va a culminar con una serie de protestas y revueltas en la década de los años noventa, que va a conllevar la democratización de casi todos los países del continente.<sup>12</sup> La denominada “tercera ola democratizadora” de los años noventa, o “segunda liberación”, va a arrasar el continente africano, generando gran euforia y esperanzas de cambio estructural hacia la democracia en África.

La creación y la naturaleza de los Estados africanos son fundamentales para comprender sus relaciones con la sociedad. Asimismo, las desigualdades en el ámbito del acceso a los recursos políticos y económicos van a tener una relación directa con el auge de las protestas y las rebeliones en contra de los regímenes políticos poscoloniales.

En general, los gobiernos africanos han tenido mucho cuidado con contentar a las poblaciones urbanas, mediante subsidios y otros mecanismos, mientras que se ha sometido a la recaudación de tributos a las regiones periféricas, más pobres, con el objetivo de evitar protestas contra la autoridad gubernamental en las zonas centrales de los países (Bates, 1981).

No obstante, en los años noventa se dio una conjunción de circunstancias internas y externas que favoreció la transición del autoritarismo al pluralismo. Por un lado, la falta de legitimidad del Estado poscolonial y la acumulación de recursos, que había favorecido a una pequeña parte de la población en detrimento de la mayoría, va a generar la movilización de la sociedad civil en contra de tales abusos, manifestándose por la instauración de un nuevo orden político. Por otro lado, el contexto internacional del final de la Guerra Fría, el desmoronamiento de la URSS y la caída de los regímenes del Este de Europa. Por último, el apoyo de la Comunidad internacional a las iniciativas de democratización, con la imposición de condiciones políticas a la provisión de ayuda, van a coadyuvar al éxito del proceso.

El proceso de cambio político y democratización va a estar, por tanto, guiado por la movilización de las citadas fuerzas internas, e influenciado por el contexto

---

<sup>12</sup>El continente africano va a evolucionar, en la década 1989–1999, desde regímenes de partido único o regímenes militares, hacia el multipartidismo. El continente va a pasar de 29 sistemas de partido único, a 1, y de 9 a 45 sistemas políticos multipartidistas, que van a promover la celebración de 192 elecciones presidenciales y legislativas. Véase Carbone (2007) y Jacquemot (2020).

geopolítico del final de la Guerra Fría, que va a suponer el fin de la asistencia, por parte de Estados Unidos y la Unión Soviética, a regímenes afines ideológicamente.

Los países africanos obtuvieron su independencia en plena primera fase de la Guerra Fría, y, por ende, se vieron impelidos a posicionarse en un sistema internacional dominado por las dos superpotencias. Aunque muchos países africanos apoyaron las tesis del no alineamiento, el continente africano pronto se convirtió, como el resto de los continentes, en el campo de batalla (ideológico y también territorial) de los dos bloques. La Unión Soviética apoyó militar y financieramente a los nuevos Estados soberanos con ideologías afines y regímenes declarados socialistas tras las independencias. Los Estados Unidos, por su parte, llevaron al continente africano su política exterior de contención del comunismo, apoyando a Estados regionalmente relevantes frente al avance del socialismo en África (Crawford, 1985; Gavshon, 1981).

Por su parte, las relaciones de la Comunidad Europea con el mundo en vías de desarrollo se definieron en un primer momento en torno a un concepto (caracterizado por Holland como "miope") francófono del Tercer Mundo, centrado esencialmente en el fomento de un marco prioritario de relaciones con las dependencias coloniales francesas en África (Holland 2002, p. 25). Los primeros programas europeos de ayuda, aunque marcados por el conflicto Este-Oeste y por la influencia manifiesta de Estados Unidos, reflejan en mayor medida los intereses particulares regionales de las principales potencias coloniales europeas, las relaciones de Francia con el África francófona, y posteriormente de Reino Unido con los países de la Commonwealth (Griffin 1991, p. 647).

Durante la Guerra Fría, las dos superpotencias intervinieron directamente en la política de muchos Estados africanos, en función de sus propios intereses de política exterior, proveyendo asistencia económica y militar para sostener a los regímenes afines. La ayuda exterior, otorgada por la dependencia y la vinculación a uno de los dos bloques, ayudaron a la supervivencia de los Estados africanos, aunque la protección no fue evidentemente desinteresada, sino que exigía un intercambio de beneficios, fuera en términos de importancia de la localización estratégica, clientelismo diplomático y político, u oportunidades económicas (Clapham 1996, p.20).

Con el desmoronamiento de la Unión Soviética y el final de la Guerra Fría, la relevancia estratégica del continente africano decayó y las relaciones de patronazgo disminuyeron radicalmente o desaparecieron, dado el coste de mantener a los Estados. Esto provocó el fin del apoyo a los gobiernos clientes de las potencias de la Guerra Fría, coadyuvando a su caída. Otra de las principales consecuencias para

el continente africano fue el fin de las guerras indirectas (o *proxy wars*) libradas en el continente, al desaparecer la financiación externa y el suministro de armamento.<sup>13</sup>

Otro cambio fundamental en el continente africano con el fin de la Guerra Fría va a ser el auge de la presencia china en el continente. Si bien los principales actores europeos van a seguir presentes e implicados en el continente, de manera particular Francia y Reino Unido, va a ser China quien muestre un mayor interés e inicie una creciente cooperación en el ámbito económico y comercial. Las relaciones diplomáticas y económicas de China con los países africanos no han cesado de crecer hasta el día de hoy, incluyendo también cooperación política, militar y humanitaria (Alden, 2007; 2018; Taylor, 2009).

Aunque el advenimiento del llamado Nuevo Orden Internacional no va a suponer el fin de la ayuda al desarrollo proveniente de Occidente, en los años noventa vamos a asistir a una transformación profunda de las relaciones Norte-Sur. Con el final de la Guerra Fría, los flujos de ayuda van a dejar de seguir una lógica geopolítica, y ante los límites de las reformas económicas realizadas bajo los auspicios de las Instituciones Financieras Internacionales, se van a adoptar nuevos enfoques caracterizados por el énfasis en el respeto de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno (los denominados criterios de condicionalidad política), que van a suponer una presión suplementaria para la democratización de los países africanos. Como dice Young (2012): “the sudden evaporation of external indulgence of autocratic rule sent shock waves throughout Africa”.

En este sentido, las políticas de promoción de la democracia y las cláusulas de condicionalidad política van a ser duramente criticadas por los gobiernos africanos como nuevas formas de injerencia externa en la soberanía del Estado, y los líderes van a intentar reafirmarse en su posición de poder, aunque sea a costa de coartar las libertades de la sociedad civil, y de impedir el ejercicio de la oposición política.

De esta manera, el afrooptimismo de principios de los años noventa va a desaparecer gradualmente y va a dar lugar de nuevo al afropesimismo a medida que se observen los resultados efectivos del proceso de democratización en el continente. La evolución de los acontecimientos muestra, a partir del nuevo milenio, un retro-

---

<sup>13</sup> En el inicio de la pos Guerra Fría, asistimos en el continente a la proliferación de procesos de negociación y resolución de conflictos, conflictos que habían sido alimentados por el flujo de recursos del exterior durante el periodo de la Guerra Fría. Es el caso, con desiguales resultados, en Etiopía, Angola, Congo o Sudáfrica. Véase Westad (2005) para el análisis de las intervenciones en el Tercer Mundo durante la Guerra Fría; y Keller y Rothchild (1996) para el periodo de la pos Guerra Fría y el Nuevo Orden Internacional.

ceso en la transición a la democracia, con la proliferación de golpes de Estado y la ambición de los líderes políticos de mantenerse en el poder más allá del límite establecido constitucionalmente para gobernar (Clapham, 1993; Ihonvbere, 1996; Wiseman, 1996).

La sociedad civil africana va a mostrar su hartazgo nuevamente a partir del nuevo milenio, incluso en espacios políticos muy cerrados con líderes propensos a ejercer la represión violenta contra su población. De esta manera, a partir de 2005 y sobre todo de 2010, asistimos a una movilización multitudinaria de las sociedades africanas de muchos países, que salen masivamente a la calle para protestar contra las élites acumuladoras y corruptas, en busca del cambio político y la justicia social. Los desencadenantes de la que ya se denomina “cuarta ola democratizadora” son variados (subida de los precios, eliminación de subsidios, crisis económica...) pero en muchos escenarios van a derivar rápidamente en reclamaciones de cambio político y de índole social (Alaminos Hervás, 2019).

Las movilizaciones y revueltas en el continente africano tienen una larga trayectoria histórica, desde las luchas por la liberación nacional, contra el colonialismo, hasta la oposición en contra de los regímenes poscoloniales de partido único y las medidas de austeridad económica. Los movimientos contemporáneos y actuales<sup>14</sup> no son movimientos de ruptura radical, sino la continuación de esas dinámicas históricas de movilización en contra del funcionamiento de los gobiernos, tanto coloniales, como poscoloniales, en el ámbito político y económico. Asimismo, resultan precedentes fundamentales para comprender la actual ola de protestas a nivel global.

Es pronto para poder observar los resultados efectivos de este proceso, hay avances en algunos países, pero también hay escenarios en los que la respuesta gubernamental ha promovido una mayor represión y vigilancia de los ciudadanos, con el objetivo de evitar los levantamientos y protestas (Cheeseman, 2015).

Para concluir esta sección del artículo, centrada en los vaivenes y fluctuaciones en el desarrollo político de África en el periodo poscolonial, recordemos que la gobernanza de los Estados africanos poscoloniales es evidentemente compleja, y remite a la consideración de factores tanto internos como externos. Por un lado, el papel de los héroes de las independencias y padres fundadores es controvertido, ya que su legitimidad por haber liderado las luchas por la liberación nacional se ve empañado por el establecimiento de gobiernos poscoloniales de carácter

---

<sup>14</sup> Por ejemplo: Occupy Nigeria, las revueltas sudanesas, las protestas en Uganda, Etiopía, Burundi, Burkina Faso, Sudáfrica, Senegal, etc.

autoritario, con sistemas de partido único que marginaron la participación de gran parte de la sociedad civil en la vida política y económica de los países, a pesar de la justificación de la situación excepcional de estos países, y la urgencia del establecimiento de una administración poscolonial para iniciar la formulación de políticas de los países. La segunda generación de dirigentes poscoloniales va a intentar, en muchos casos, reforzar su posición en el poder, garantizándose así el acceso a los recursos económicos de los Estados, y traicionando el objetivo de desarrollo político y económico de los países en aras de su beneficio personal.

### **3. Economía política del desarrollo africano**

Los malos resultados en materia de desarrollo económico en África contrastan con la riqueza del continente en cuanto a recursos naturales. A pesar de la abundancia de recursos, África es el continente con el mayor número de países menos desarrollados y los peores indicadores macroeconómicos. Las últimas seis décadas son fundamentales para analizar la evolución de las economías africanas y la inserción de África en la economía internacional, con sus desigualdades y asimetrías.

Como es conocido, la soberanía de un Estado-nación viene determinada, entre otros criterios, por la autonomía que dicho Estado ostenta respecto a la capacidad plena de tomar decisiones, entre otros, en el ámbito de la política económica. El caso de África es particular en este sentido, ya que, aunque la mayoría de los países africanos obtuvieron su independencia formal hace ahora sesenta años, no podemos afirmar que dicha independencia se haya concretado económicamente.

Tras las independencias, la influencia de las antiguas potencias coloniales se ha percibido como la continuación de la injerencia y la dominación por otros medios, políticos y económicos. Su colaboración o intervención directa en los Estados africanos ha proseguido, en mayor o menor medida, hasta el día de hoy, y su presencia, junto con la aparición de otros actores interesados en los recursos y estabilidad del continente (de forma particular China, pero también Estados Unidos y Rusia), representa un desafío para la soberanía efectiva de los países africanos.

El pasado colonial e imperial europeo ha influido enormemente también en la forma que adoptaron las relaciones iniciales entre la Comunidad Europea y África, relaciones euro-africanas que son "as old as the European Community itself" (Holland 2002, 1), así como en las implicaciones políticas y económicas que ello ha conllevado hasta el día de hoy.

### 3.1. El legado del colonialismo y la crisis de la deuda

La cuestión de la inserción de África en la globalización es fundamental en el análisis de la economía política africana, debido a la influencia de los actores externos y a las singularidades del continente africano. El análisis de la inserción de África en la economía internacional debe comenzar necesariamente antes de la consecución de la independencia por los Estados africanos, ya que, en el periodo colonial, África no se encontraba aislada, sino al contrario, el modelo extractivo colonial fomentó lógicas económicas internacionales, en particular en lo que respecta al flujo de los recursos desde los países africanos hacia las metrópolis.

El legado del colonialismo es, de nuevo, un punto de partida imprescindible. Por una parte, las fronteras arbitrarias no tuvieron en cuenta las necesidades e imperativos económicos de los africanos. Se constituyó una multiplicidad de pequeños Estados, con poco territorio y recursos escasos, dificultando de esta manera la viabilidad económica una vez obtenida la independencia formal.<sup>15</sup> Asimismo, las fronteras dibujadas por los europeos han generado más Estados sin salida al mar que en ningún otro continente, obstaculizando las posibilidades de comercio y el transporte de las importaciones y exportaciones, lo cual ha tenido consecuencias a largo plazo que se manifiestan en los problemas de subdesarrollo económico.<sup>1617</sup>

---

<sup>15</sup>De acuerdo con el Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias de Naciones Unidas (<https://www.un.org/dgacm/es/content/regional-groups>), África cuenta en la actualidad con cincuenta y cuatro Estados soberanos, que conforman el grupo regional africano de Estados miembros de Naciones Unidas.

<sup>16</sup>África cuenta en la actualidad con dieciséis Estados sin salida al mar: Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Chad, Esuatini (antes Suazilandia), Etiopía, Lesoto, Malawi, Mali, Níger, República Centroafricana, Ruanda, Sudán del Sur, Uganda, Zambia, Zimbabue, de acuerdo con la lista informal aceptada por Naciones Unidas (<https://unctad.org/topic/landlocked-developing-countries/list-of-LLDCs>). Trece de estos Estados se encuentran también en la categoría de países menos desarrollados o adelantados del planeta (las excepciones son Botsuana, que se graduó en 1994 de la lista, Esuatini y Zimbabue), por cumplir los criterios de inclusión en la lista, a saber, la renta per cápita, el capital humano y la vulnerabilidad económica, y constituir “países de bajos ingresos que sufren los impedimentos estructurales más graves para el desarrollo sostenible”, según la definición de Naciones Unidas (<http://unohrrls.org/about-ldcs/> y <https://unctad.org/topic/least-developed-countries>).

<sup>17</sup>Para Collier (2008), África constituye el núcleo central para analizar las problemáticas de los países más pobres (o pertenecientes al “bottom billion”, como él los denomina), ya que la mayoría de los países africanos están atrapados en una u otra de las cuatro trampas para el desarrollo que identifica el autor: la trampa del conflicto, la trampa de los recursos naturales, ser un país sin litoral y con malos vecinos, y los problemas del mal gobierno en pequeños Estados. En términos generales, actualmente se estima que aproximadamente el treinta por ciento de la población africana vive en países sin litoral y con pocos recursos, rodeados además por otros países pobres (Dunne 2015).

Además, el escaso desarrollo de las comunicaciones e infraestructuras remitía siempre al interés colonial, beneficiando el acceso a las localizaciones con recursos y a los puertos, para la exportación hacia las capitales de las metrópolis, generando relaciones de dependencia.

En el periodo colonial, se favoreció esencialmente el desarrollo del sector primario, mediante actividades económicas de recolección agrícola y extracción de los recursos minerales del continente, para su exportación hacia las metrópolis europeas. Los europeos no buscaron en ningún caso el desarrollo de productos manufacturados, sino que se centraron en la obtención de materias primas que beneficiaran a las potencias imperiales. Tampoco se planteó el desarrollo de infraestructuras, salvo una mínima red de comunicación para favorecer el transporte hasta las plantaciones y minas, o hacia los puertos, desde los cuales se enviaban los recursos a Europa. En consecuencia, esta especialización en la exportación de productos primarios no generó desarrollo local, dado que la extracción de los recursos y sus beneficios se dirigían únicamente hacia el Norte, por lo que diferentes autores y teorías, como las teorías de la dependencia, consideran que la acción europea en la explotación de los recursos africanos es la causa primigenia del subdesarrollo de África (Ake, 1976; 1981; Rodney, 1972).

El fin del colonialismo no trajo consigo, sin embargo, el final de la explotación de los recursos africanos, sino que las antiguas metrópolis mantuvieron su influencia en las economías africanas. De hecho, ya en los albores de las independencias surgió la preocupación a este respecto y los países africanos comenzaron a criticar el neocolonialismo o la continuación de las prácticas de dominación por otros medios. En palabras de Nkrumah (1965, p. ix):

*The essence of neo-colonialism is that the State which is subject to it is, in theory, independent and has all the outward trappings of international sovereignty. In reality its economic system and thus its political policy is directed from outside.*

Una vez obtenida la independencia, los Estados africanos tenían como misión prioritaria generar el desarrollo de sus países. Sin embargo, el punto de partida, dados los factores comentados anteriormente, suponía una posición de desventaja desde el punto de vista internacional. Los países africanos se habían especializado en el sector primario, y habitualmente, en la producción de sólo dos o tres productos agrícolas o minerales, orientados a la exportación. Se estima que más de treinta países africanos llegaron a depender de los productos primarios para más del setenta y cinco por ciento de sus ingresos de exportación; y dichos ingresos constituían para los países más de la cuarta parte de todos sus ingresos (Brown, 1995, p. 22 y 28).

De esta manera, la falta de diversificación de las incipientes economías africanas mostraba una debilidad estructural, al ser productores de pocos productos primarios con poco valor añadido y compradores de productos manufacturados, mucho más costosos. Además, la dependencia de los mercados europeos, compradores tradicionales de sus productos, así como las fluctuaciones de los precios de dichos productos primarios, los situaban en una posición de vulnerabilidad.

En este contexto, uno de los primeros objetivos de la primera generación de gobiernos poscoloniales, va a ser intentar romper el círculo vicioso de la especialización en pocos productos del sector primario, generar infraestructura y planes de industrialización. Para comenzar estas transformaciones estructurales, los Estados africanos van a pedir ayuda financiera a las antiguas metrópolis, iniciando en la década de los años sesenta la implementación de políticas de desarrollo orientadas a terminar con la dependencia y generar crecimiento económico, lo cual van a conseguir, dada la alta demanda de materias primas por parte de los países del Norte. Se estima, desde mediados de los sesenta hasta el primer shock petrolero de 1973, un crecimiento de la inversión directa extranjera a una tasa anual del 6.4 por ciento, y un crecimiento medio anual del 4.5 por ciento, aunque los intercambios comerciales van a seguir estando orientados en su mayoría a las antiguas potencias coloniales (Colom Jaén, 2007, p. 10).

A pesar del optimismo inicial, la crisis global producida en la década de los años setenta, con la subida de los precios del petróleo en 1973, y de nuevo en 1979, va a tener un efecto directo en las economías africanas. Los precios de los productos básicos, fundamentales para las economías africanas, van a caer, mientras que las manufacturas van a encarecerse, empeorando las condiciones de intercambio para los países africanos. La reducción drástica en los ingresos va a traducirse en un endeudamiento externo, al no poder devolver los préstamos con los ingresos provenientes de las exportaciones, dado el descenso radical de los precios de los productos primarios, y la falta de diversificación de las economías africanas. A pesar de que en 1980 los países africanos diseñaron un nuevo proyecto colectivo de desarrollo, bajo el Plan de Acción de Lagos, la petición de nuevos préstamos y el aumento de las tasas de interés a partir de la crisis de 1979 conllevaron consecuencias desastrosas para los países africanos, manifestadas en la crisis de la deuda de los años ochenta y noventa (Cheru, 1990; Colom Jaén, 2007).

### 3.2. *La era del ajuste estructural*

Ante la espiral de la crisis de la deuda africana, se recurrió a mecanismos de financiación multilateral. La respuesta de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) fue la formulación de Programas de Ajuste Estructural (PAEs) a partir de los años ochenta.

El denominado Informe Berg del Banco Mundial (1981), en su diagnóstico sobre los problemas económicos de África, la crisis y el endeudamiento durante las décadas de los años sesenta y setenta, otorgó una importancia preponderante a los “problemas estructurales internos” y formuló una estrategia de desarrollo para la década de los años ochenta basada en la agricultura y en las exportaciones, preconizando la apertura de las economías africanas para conseguir el crecimiento económico.

Los PAEs se empezaron a implementar a principios de los años ochenta, y a finales de la década de los noventa, la mayoría de los países africanos, incluyendo algunos de los más reacios a los programas, se habían adherido a ellos ante la imposibilidad de encontrar otras fuentes de financiación con las que llevar a cabo sus políticas económicas. El acceso a los préstamos de las IFIs no era evidentemente sin condiciones, sino que implicaba la aceptación de una serie de reformas en las políticas económicas de los países, en línea con lo estipulado en el Informe Berg: liberalización, apertura de las economías, énfasis en la producción agrícola y las exportaciones como preludio de la industrialización, que llegaría más tarde, y disminución del papel del Estado en la economía.

Estas directrices liberales recondujeron las políticas africanas en una dirección radicalmente diferente a la emprendida por la primera generación de gobiernos africanos poscoloniales, que habían promulgado un papel predominante para el Estado, e iniciativas que superaran la dependencia y la falta de diversificación de las economías tras el colonialismo, como vimos anteriormente.

Los resultados de crecimiento económico han sido bastante modestos, como se observa en un informe del propio Banco Mundial (1994): “On the macroeconomic front, six of the adjusting countries had a large improvement in policies, nine a small improvement, and eleven a deterioration”, aunque afirman “most countries that improved their policies have returned to positive rates of GDP per capita growth”. Otros informes, sin embargo, son más escépticos y muestran las limitaciones del enfoque del ajuste frente a una aproximación transformadora de las estructuras políticas y económicas que consiga la autosuficiencia y el desarrollo sostenible a largo plazo (UNECA, 1990).

En términos generales, los Programas de Ajuste Estructural reprodujeron la situación de desventaja de los países africanos en términos de falta de diversificación de las economías y concentración en la exportación de productos primarios, lo cual ha resultado un obstáculo para una transformación estructural del continente, que incluyera la industrialización y generación de infraestructuras, para una inserción en la economía internacional desde una posición menos dependiente y asimétrica.

Además, los PAEs también tuvieron consecuencias sociales y políticas muy importantes, al disminuir el rol del Estado, los subsidios a productos de primera necesidad y el gasto en servicios públicos, afectando a las necesidades de las capas más vulnerables de la población, que no van a tener acceso a los servicios básicos, y provocando la extensión de la pobreza y el aumento de las desigualdades sociales (Cheru, 1999; Colom Jaén, 2007).

Los efectos y consecuencias del ajuste estructural en el continente africano han generado eternas discusiones entre los políticos y ríos de tinta entre los académicos. Sin entrar en detalles, dada la profusa literatura al respecto, a día de hoy resulta evidente que el ajuste estructural no ha traído al continente un alto grado de desarrollo ni de reducción de la pobreza. No obstante, no se puede responsabilizar únicamente a los PAEs de la coyuntura económica y social de África Subsahariana, ni desresponsabilizar a los gobiernos africanos previos al ajuste, bajo cuyos mandatos también se había extendido la pobreza y el crecimiento económico había resultado elusivo.

### *3.3. Iniciativas africanas y alivio de la deuda*

En la 37 Cumbre de la OUA celebrada en Sirte (Libia) en 2001, se decidió inaugurar el Nuevo Partenariado para el Desarrollo Africano (NEPAD), ratificándolo en la primera cumbre de la UA, en 2002. Resultado de la fusión, bajo el impulso del entonces presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki, de dos iniciativas previas para el desarrollo africano<sup>18</sup>, la "Nueva Iniciativa Africana" tomó su nombre final "NEPAD" y se constituyó en uno de los programas fundamentales de la UA para la erradicación de la pobreza, la promoción del crecimiento económico y la integración de África en la economía internacional (Kanbur, 2002; UA, s.f.). Los resultados limitados del NEPAD, su adherencia al Consenso de Washington

---

<sup>18</sup> El Millennium Partnership for the African Recovery Programme, lanzada por los líderes de Sudáfrica (T. Mbeki), Argelia (A. Buteflika) y Nigeria (O. Obasanjo); y el OMEGA Plan for Africa impulsada por el presidente de Senegal (A. Wade).

y la falta de participación de la sociedad civil en el proceso de su creación, han generado críticas sobre el NEPAD y su potencial para el continente (Kajee, 2004). Además, la Iniciativa para la Democracia y la Gobernanza Política y la Iniciativa para la Gobernanza Económica y Empresarial del NEPAD han sido tomadas como punto de partida para enfatizar políticas de buen gobierno desde las IFIs y el G8 en sus planes para el continente africano.

La deuda de los países africanos ha supuesto un obstáculo fundamental para el desarrollo de sus economías. En 1996, el FMI y el BM impulsaron la Iniciativa para los países pobres altamente endeudados<sup>19</sup> (HIPC, por sus siglas en inglés), siendo la mayoría países africanos, con el objetivo de aliviar la deuda hasta un nivel sostenible a los países más pobres. En 1999, la revisión de la iniciativa decidió acelerar el proceso y fortalecer los vínculos con la reducción de la pobreza y políticas sociales. En 2005, la iniciativa HIPC se suplementó con la Iniciativa de Alivio de la Deuda Multilateral (MDRI, por sus siglas en inglés), con el objetivo de acelerar el progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y condonar hasta el 100 por cien de la deuda (FMI, 2021).

Con ocasión de las presidencias del Reino Unido del G8 y de la UE durante 2005, el gobierno británico creó la "Comisión para África", presidida por Tony Blair, con el objetivo de generar sinergias respecto a los esfuerzos por cambios en la política y la economía en África, y plantear nuevos enfoques para la relación de los donantes con África, incluyendo la necesidad de condonar totalmente la deuda multilateral de los países africanos (ODI, 2005).

En 2005, la propuesta británica de llegar a un acuerdo para aliviar la deuda africana se materializó en la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del G8 celebrada en Gleneagles, donde las economías más importantes del planeta acordaron condonar la deuda multilateral<sup>20</sup> de 18 de los países pobres altamente endeudados, y proseguir similares cancelaciones de la deuda para el resto del grupo de países HIPC. Además, los miembros del G8 se comprometieron a duplicar la ayuda al continente para 2010. Si el aumento de la ayuda para los países en vías de desarrollo sería de aproximadamente cincuenta mil millones de dólares al año, 25 mil millones estarían destinados a África (Blair, 2005).

---

<sup>19</sup> Véase la lista de países e indicadores económicos en <https://data.worldbank.org/country/XE>

<sup>20</sup> Deuda contraída con tres instituciones multilaterales: El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Africano de Desarrollo.

No obstante, la condonación de la deuda está sujeta al cumplimiento de determinados criterios de condicionalidad política y económica formulados por las IFIs, como son los impuestos en los programas de ajuste estructural y los relativos al buen gobierno y la democratización. Es a este respecto donde han surgido más críticas a las iniciativas promovidas por el G8 y las IFIs, dada la injerencia en la formulación de las políticas públicas y la obligación de liberalización. Estas críticas son similares a las que vimos en relación con los Programas de Ajuste Estructural, y hacen temer que no se consiga alcanzar el objetivo de reducción de la pobreza.

La Unión Africana ha promovido, en la última década, una visión del desarrollo africano diferente de los presupuestos del ajuste estructural, con la aspiración de conseguir la transformación estructural de las economías africanas, a partir de la diversificación, la producción manufacturera e industrialización, y un crecimiento inclusivo y sostenible, plasmados en la Agenda 2063 (Unión Africana, 2015). Los presupuestos de la Agenda 2063, y sus objetivos, remiten a las aspiraciones del panafricanismo y a los primeros planes de desarrollo económico estructural en la primera década después de las independencias. En la actualidad, se trata de reposicionar África en la escena internacional y conseguir, en el periodo 2013–2063, una transformación real hacia el desarrollo sostenible y la integración regional y continental.

En este contexto, una de las iniciativas más recientes de la Unión Africana es el establecimiento en marzo de 2018 del Área de Libre Comercio Continental Africana (AcFTA, por sus siglas en inglés), a la que se han adherido todos los países africanos menos Eritrea, y que ha entrado en vigor desde enero de 2021. Su puesta en funcionamiento puede conllevar la superación del marco de las Comunidades Económicas Regionales (CER), los ocho grupos de integración regional en África.<sup>21</sup> En estos grupos se han generado muchos solapamientos, al pertenecer los países a dos o más de las CER simultáneamente, generando descoordinación entre las organizaciones (Bidaurratzaga y Colom, 2005).

El objetivo principal del AcFTA es

---

<sup>21</sup> La UA reconoce ocho CERs, iniciativas de integración regional de diversa naturaleza y características. Sus nombres y siglas en inglés son los siguientes: Arab Maghreb Union (UMA), Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), Community of Sahel–Saharan States (CEN–SAD), East African Community (EAC), Economic Community of Central African States (ECCAS), Economic Community of West African States (ECOWAS), Intergovernmental Authority on Development (IGAD)<sup>2</sup>, Southern African Development Community (SADC). Véase: Regional Economic Communities (RECs), <https://au.int/en/organs/recs>

*la creación de un mercado continental único de bienes y servicios, con libre circulación de personas, de negocios e inversiones, y así preparar el camino para acelerar el establecimiento de la Unión Aduanera Continental y la Unión Aduanera Africana,*

además de ampliar el comercio intraafricano, acelerar los procesos de integración regional y continental, y mejorar la competitividad de la industria y las empresas (Unión Africana, 2018).

Pese al optimismo generado por la constitución del AcFTA, y sus potenciales beneficios para el continente existen también obstáculos para su implementación que pueden limitar los objetivos de este gran proyecto. Algunos de ellos pasan por la negociación de adecuadas reglas de origen entre los países, la armonización de los solapamientos que existen entre las ocho CER, y el desafío que supone el déficit de infraestructuras en la mayoría de los países africanos (Bidaurratzaga Aurre et al, 2021)

#### **4. Rivalidad entre potencias por la influencia en África**

El último punto de nuestro análisis va a evidenciar la progresiva y creciente competición de las principales potencias por los recursos e influencia en el continente africano.

La creciente implicación de China en el continente ha suscitado acalorados debates entre los políticos y académicos, polarizados en dos posiciones opuestas, quienes consideran que el rol de China constituye una forma de explotación y neocolonialismo, con efectos negativos para el desarrollo de las sociedades africanas, y quienes ven en la acción china una oportunidad para el desarrollo global del continente.

El interés de china en los recursos naturales del continente es evidente, y constituye un aspecto prioritario en la política exterior china hacia África para garantizar la continuidad de su crecimiento económico. China ha conseguido erigirse en el primer socio inversor y comercial de muchos países africanos, ofreciendo también ayuda al desarrollo y cooperación militar.

Las respuestas de los países africanos a la expansión de China en el continente han sido variadas. En el caso de países con regímenes sancionados o aislados por la Comunidad internacional, como en el caso de Sudán o Zimbabue, los regímenes políticos africanos han acogido las iniciativas políticas y económicas chinas con los brazos abiertos para salir de su situación de ostracismo, convirtiendo a

China en un socio estratégico y en una fuente de financiación. Las élites políticas de regímenes no democráticos se han mostrado más partidarias a la implicación china que los países con instituciones sólidas y economías desarrolladas, como en el caso de Sudáfrica, que ha frenado iniciativas chinas para evitar daños en las economías y negocios locales (Alden, 2007).

En la actualidad, la competición de las principales potencias por ganar influencia en el continente africano es una realidad. Las potencias occidentales se han implicado desde el final de la Guerra Fría con la nueva generación de gobiernos africanos, para incentivar la transformación de los países hacia la democracia y las economías de mercado, proveyendo apoyo financiero, además de iniciativas de alivio de la deuda en el marco del G8, para reducir la pobreza de los países menos desarrollados. El énfasis en la gobernanza y las condicionalidades políticas ha chocado frontalmente con la posición china de no intervención y de financiación sin condiciones, afectando a la agenda política de Occidente en África (Alden, 2007).

El reciente impulso de la acción de Rusia en África, junto con la expansión china en el continente, han provocado la alerta en Estados Unidos, y la voluntad de contrarrestar el papel de dichas potencias en África. La baja prioridad asignada a África en la política exterior de Estados Unidos, salvo en materia de lucha antiterrorista, ha resultado incongruente ya que el vacío americano en algunas esferas ha abierto la posibilidad de actuación en el continente a otras potencias mundiales, en un contexto geopolítico marcado por la competencia con China, tanto en términos económicos como de seguridad. Estos dos puntos estratégicos (seguridad y China) van a ser los ejes alrededor de los cuales se comience a perfilar una política africana a partir de la segunda mitad de la presidencia de Donald Trump, desatendiendo otros centros cruciales de interés como los programas de cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria, la promoción del buen gobierno y la democracia, o las iniciativas de salud pública, entre otros programas y medidas que han inspirado las relaciones entre Estados Unidos y África tradicionalmente desde el final de la Guerra Fría (Alaminos Hervás, 2018).

Hay muchas voces que ven resonancias del pasado en el continente africano de hoy, y prevén una suerte de nueva Guerra Fría por el control de recursos estratégicos y zonas de influencia. Estas tensiones podrían conllevar inestabilidad e incluso nuevas guerras indirectas, consecuencia del choque de intereses de las principales potencias (Tafotie e Idahosa, 2016). En una visión más amable, la competición entre las potencias podría resultar en una acomodación de las distintas agendas políticas para garantizar la seguridad, generar beneficios mutuos y procurar la estabilidad regional (Gavin, 2021).

## 5. Conclusiones

En términos generales, hay dos formas principales de proyectar nuestra mirada hacia el continente africano. Por un lado, una visión afropesimista, que identifica en el continente la proliferación de todos los males y problemas posibles para la humanidad, desde la guerra, el hambre y el subdesarrollo, hasta los efectos negativos del cambio climático, la corrupción y el mal gobierno. Por otro lado, la aproximación afrooptimista centra su atención en los aspectos positivos y las historias de éxito de África, desde el aumento significativo de la clase media y la juventud de la población, hasta los cambios políticos acontecidos en las últimas décadas y la expansión de múltiples movimientos sociales y activismos que buscan construir espacios políticos diferentes, desde el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos.

África no puede seguir siendo representada como el continente de la tragedia, porque esa visión sesgada supone una simplificación de la singularidad de los países y la diversidad de las regiones del continente. Asimismo, tampoco podemos presentar una aproximación únicamente optimista o eufórica, que deje los elementos negativos o incómodos fuera de los análisis. En nuestra opinión, es fundamental analizar las dinámicas políticas, económicas y sociales de África desde la racionalidad y la observación de las realidades en el terreno, terminando con los mitos y prejuicios que suelen aparecer en cuanto leemos o escribimos sobre el continente.

En este artículo hemos abordado, de manera general y resumida, los últimos sesenta años del continente africano. Esta perspectiva a largo plazo nos permite observar las dinámicas políticas y económicas más relevantes para comprender el proceso de descolonización y el devenir del continente desde el momento de las independencias hasta nuestros días, con las problemáticas que subyacen a la construcción de los Estados-nación africanos y las distintas fases históricas que lo acompañan. Las problemáticas identificadas en el ámbito económico y político se deben a la conjunción de factores internos y externos.

En primer lugar, a nivel interno las mayores críticas se dirigen a los gobiernos poscoloniales de naturaleza neopatrimonial y los magros resultados de la ola democratizadora de los años noventa. La reciente multiplicación de movilizaciones sociales, protestas y revueltas en contra de las élites gobernantes muestra claramente el malestar social ante las situaciones de crisis económica y de mal gobierno, donde la acumulación de recursos políticos y económicos beneficia únicamente a una pequeña parte de la población. La magnitud y expansión de las protestas en muchos de los países africanos refleja la continuación de una larga tradición de

movilización social y política en el seno africano, desde los movimientos de liberación nacional para terminar con el colonialismo, hasta la ola democratizadora de la década de los años noventa. El nuevo impulso de las movilizaciones populares a partir del nuevo milenio es sintomático de la fractura entre la sociedad civil y las clases gobernantes, generando un estallido social que busca construir un continente diferente, aunque los escenarios y resultados de las revueltas son heterogéneos.

En segundo lugar, la acción y la influencia de los actores externos en África ha sido constante, no sólo en el periodo colonial, sino en el periodo poscolonial. En gran medida, los intereses económicos y políticos de los actores internacionales han marcado la agenda de desarrollo africana. La especialización de las economías en el sector primario y en la exportación, la crisis de la deuda africana y los programas de ajuste estructural han tenido consecuencias muy negativas para los países africanos, tanto en el ámbito económico como en el social. Los obstáculos para el desarrollo económico de los países africanos no pueden explicarse únicamente aludiendo a la naturaleza de los gobiernos poscoloniales, sino teniendo en cuenta la influencia de los actores externos, que han promovido la explotación de los recursos en la era poscolonial, y se han beneficiado de términos asimétricos de intercambio comercial.

Aunque los indicadores macroeconómicos de los países africanos se sitúan entre los peores a nivel mundial, hay tendencias que incitan a la esperanza, como los intentos de diversificación de las economías para superar la dependencia de las exportaciones de materias primas, la inversión en infraestructura y el establecimiento de manufacturas locales. Asimismo, las iniciativas de alivio de la deuda para los países más endeudados han liberado a muchos Estados de una carga insostenible, y están mostrando su efecto en la reducción de la pobreza. No obstante, también han surgido críticas a estas iniciativas de alivio de la deuda al venir acompañadas de criterios de condicionalidad política y económica.

Para concluir, podemos afirmar que la clave para el desarrollo social y económico de África se encuentra en su sociedad civil. A lo largo de los sesenta años que han discurrido desde las independencias hasta la actualidad, las sociedades africanas han mostrado su resiliencia para resistir los distintos embates de los gobiernos poscoloniales, herederos de instituciones políticas débiles y no representativas, legadas por las potencias imperiales. Ante la urgencia de la construcción del Estado-nación y los desafíos económicos, los líderes políticos y héroes de las independencias eligieron un modelo unipartidista para dirigir los incipientes procesos de desarrollo. La evolución de las estructuras políticas ha conllevado la acumulación de los recursos políticos y económicos en manos de una élite estatal, dejando fuera a la

mayoría de la población, y marginando a las regiones periféricas. No obstante, el contexto de los años noventa, con el final de la Guerra Fría, propició una ola democratizadora en África con un claro objetivo de generar espacios políticos participativos. La involución de ese proceso, y la respuesta represiva de las élites gubernamentales está siendo de nuevo desafiada desde principios del nuevo milenio, con movilizaciones multitudinarias que aspiran a generar Estados representativos y democráticos. Es un momento clave para África, un punto de inflexión hacia una eventual transformación política estructural, aunque tendremos que esperar para ver los resultados efectivos de este proceso a medio y largo plazo.

## Bibliografía

AKE, C. (1976). Explanatory Notes on the Political Economy of Africa. *The Journal of Modern African Studies*, 14 (1), 1-23. <http://www.jstor.org/stable/159645>

— (1981). *A Political Economy of Africa*. Longman.

ALAMINOS HERVÁS, M. A. (2015). *La política exterior y de seguridad de la Unión Europea hacia África Subsahariana: Estudio de caso de Sudán (1956-2011) e implicaciones para la política de la UE*. [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid].

— (2018). “El impacto de la Administración Trump en las relaciones entre Estados Unidos y África: Evaluación temprana de cambios, continuidades y consecuencias”. *Revista UNISCI*, 48, 369-400. DOI: <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-25>

— (2019). “El levantamiento popular en Sudán (2018-2019): La lucha pacífica por la transformación política sudanesa”, *Documento de Trabajo Opex* 98, 1-42, Fundación Alternativas.

ALDEN, C. (2007). *China in Africa*, Zed Books.

ALDEN, C., ALAO, A., CHUN, Z. y BARBER, L. (eds.) (2018). *China and Africa: Building Peace and Security Cooperation on the Continent*, Palgrave.

ALL-AFRICAN PEOPLE'S CONFERENCES (1962). *International Organization*, 16(2), 429-434. doi:10.1017/S0020818300011164.

ASANTE, M. K. (2007). *The History of Africa: the Quest for Eternal Harmony*, Routledge.

- BACH, D. C. (2016). *Regionalism in Africa: Genealogies, Institutions and Trans-state Networks*. Routledge.
- BADIE, B. (1992). *L'État importé: Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*. Arthème Fayard.
- BANCO MUNDIAL (1981). *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action* (The Berg Report), The World Bank.
- (1994). *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*, Oxford University Press.
- BATES, R. H. (1981). *Markets and States in Sub-Saharan Africa*, University of California Press.
- BAYART, J. F. (1989). *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Arthème Fayard.
- BIDAURRATZAGA, E. y COLOM, A. (2005). "Regionalismo y estrategias de desarrollo en África: Implicaciones y retos del acuerdo de Cotonú y del Nepal". *Revista de Economía Mundial* 12, 89-121.
- BIDAURRATZAGA, E., COLOM, A. y MARÍN, A. (2021). Integración y transformación económica en África: potencial y limitaciones del Área de Libre Comercio Continental Africana. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 10(1), 216-239. DOI: 10.26754/ojs\_ried/ijds.565.
- BLAIR, T. (2005). "Chair's Summary. G8 Gleneagles Summit" (8 julio), final press conference. <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2005gleneagles/summary.html>
- BROWN, M. B. (2018) [1997]. *Africa's Choices: After Thirty Years of the World Bank*, Routledge.
- CARBONE, G. M. (2007). "Political Parties and Party Systems in Africa: Themes and Research Perspectives", *World Political Science* 3 (3), 1-29. <https://doi.org/10.2202/1935-6226.1023>
- CHABAL, P. y DALOZ, J. P. (1999). *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Indiana University Press.
- CHEESEMAN, N. (2015). *Democracy in Africa: Successes, Failures and the Struggle for Political Reform*, Cambridge University Press.

CHERU, F. (1990). *The Silent Revolution in Africa: Debt, Development and Democracy*, Zed Books.

— (1999). *Effects of Structural Adjustment Policies on the Full Enjoyment of Human Rights*, United Nations.

CLAPHAM, C. (1993). "Democratisation in Africa: Obstacles and Prospects", *Third World Quarterly* 14(3), 423-438. <https://doi.org/10.1080/01436599308420335>

— (1996). *Africa and the International System: The Politics of State Survival*, Cambridge University Press.

COLLIER, P. (2008). *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford University Press.

COLOM JAÉN, A. (2007). África en la economía mundial: Del imperialismo al Ajuste Estructural y más allá. En Martínez Peinado, J y Sánchez Tabarés, R. (Eds.). *El futuro imposible del capitalismo* (pp. 253-278). Icaria.

COOPER, F. (2002). *Africa Since 1940: The Past of the Present*. Cambridge University Press.

— (2005). *Colonialism in Question: Theory, Knowledge, History*. University of California Press.

COQUERY-VIDROVITCH, C. (2005). *The History of African Cities South of the Sahara: From the Origins to Colonization*. Wiener.

DAVIDSON, B. (1998). *West Africa Before the Colonial Era: a History to 1850*. Longman.

DUNNE, J.P. (2015, 2 febrero). 'Order at sea' and landlocked countries in Africa. *Stockholm International Peace Research Institute* [SIPRI]. <https://www.sipri.org/commentary/blog/2015/order-sea-and-landlocked-countries-africa>

EHRET, C. (2002). *The Civilizations of Africa: A History to 1800*. University of Virginia Press.

ENGLEBERT, P. y HUMMEL, R. (2005). Let's Stick Together: Understanding Africa's Secessionist Deficit. *African Affairs*, 104 (416), pp. 399-427. doi:10.1093/afraf/adi008

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2021). Factsheet: Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative (23 marzo). <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/11/Debt-Relief-Under-the-Heavily-Indebted-Poor-Countries-Initiative>

GAVIN, M. D. (2021). Major Power Rivalry in Africa. *Council on Foreign Relations, Discussion Paper Series on Managing Global Disorder 5* (May). <https://www.cfr.org/report/major-power-rivalry-africa>

GAVSHON, A. (1981). *Crisis in Africa: Battleground of East and West*. Penguin.

GELLNER, E. (1983). *Nations and Nationalisms*. Blackwell.

GRIFFIN, K. (1991). Foreign Aid after the Cold War. *Development and Change*, 22 (4), pp. 645-685. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1991.tb00430.x>

GRIFFITHS, I. Ll. (1995). *The African Inheritance*. Routledge.

HERBST, J. (1992). Challenges to African Boundaries. *Journal of International Affairs*, 46 (1), pp.17-30. <https://www.jstor.org/stable/24384114>

— (2000). *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton University Press.

HOBBSBAWM, E. (1990). *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Oxford University Press.

HOFFMANN, C. (2008). The Balkanization of Ottoman Rule: Premodern Origins of the Modern International System in Southeastern Europe. *Cooperation and Conflict*, 43 (4), pp. 373-396. <https://www.jstor.org/stable/45084535>

HOLLAND, M. (2002), *The European Union and the Third World*. Palgrave.

IHONVBERE, J. O. (1996). Where Is the Third Wave? A Critical Evaluation of Africa's Non-Transition to Democracy. *Africa Today*, 43 (4), pp. 343-367. <https://www.jstor.org/stable/4187120>

JACKSON, R. H. y ROSBERG, C. G. (1982). *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*. University of California Press.

- JACQUEMOT, P. (2020). *De l'élection à la démocratie en Afrique (1960-2020)*. Éditions Fondation Jean-Jaurès.
- KAJEE, A. (2004). Nepad's APRM: A Progress Report, Practical Limitations and Challenges. En *SA Yearbook of International Affairs, 2003/04* (pp.243-258). SAIIA.
- KANBUR, R. (2002). The New Partnership for Africa's Development (NEPAD): An Initial Commentary. Working Paper 127267. Cornell University. <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/57913>
- KELLER, E.J. y ROTHCHILD, D. (eds.) (1996). *Africa in the New International Order: Rethinking State Sovereignty and Regional Security*. Lynne Rienner.
- MAMDANI, M. (1996). *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton University Press.
- MBEMBE, A. (2000). "At the Edge of the World: Boundaries, Territoriality, and Sovereignty in Africa", *Public Culture*, 12 (1), 259-284. <https://doi.org/10.1215/08992363-12-1-259>
- MÉDARD, J. F. (1991). *L'Etat néo-patrimonial en Afrique*, Karthala.
- (1992). "Le "Big man" en Afrique: Esquisse d'analyse du politicien entrepreneur", *L'Année sociologique*, 42, 167-192. <https://www.jstor.org/stable/27890139>
- NACIONES UNIDAS (s.f.). *Estados de África*. Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias de Naciones Unidas. Consultado el 26 de julio de 2021. <https://www.un.org/dgacm/es/content/regional-groups>
- (s.f.). *List of Landlocked Developing Countries*. United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD]. Consultado el 27 de julio de 2021. <https://unctad.org/topic/landlocked-developing-countries/list-of-LLDCs>
- (s.f.). *Least Developed Countries*. United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and the Small Island Developing States [UN-OHRLS]. Consultado el 27 de julio de 2021. <http://unohrlls.org/about-ldcs/>
- (s.f.). *Least Developed Countries*. UNCTAD. Consultado el 27 de julio de 2021. <https://unctad.org/topic/least-developed-countries>

— (s.f.) *Least Developed Countries: Identification Criteria and Indicators*. Department of Economic and Social Affairs. Consultado el 27 de julio de 2021. <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-criteria.html>

NEUBERGER, B. (1976). The African Concept of Balkanisation. *The Journal of Modern African Studies* 14 (3), 523-529. <https://www.jstor.org/stable/159750>

NKRUMAH, K. (2007) [1963]. *Africa Must Unite*, Panaf Books.

— (1966) [1965]. *Neo-Colonialism: The Last Stage of Imperialism*. International Publishers Co.

ODI (2005). *The Commission for Africa Report and the UK Response to It* (17 marzo). <https://odi.org/en/events/the-commission-for-africa-report-and-the-uk-response-to-it/>

ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD AFRICANA [OUA] (1963). Carta de la Organización de la Unidad Africana. [https://www.usc.es/export9/sites/webinstitucional/gl/institutos/ceso/descargas/OUA\\_Carta\\_1963\\_es.pdf](https://www.usc.es/export9/sites/webinstitucional/gl/institutos/ceso/descargas/OUA_Carta_1963_es.pdf)

OUA (1964). Border Disputes Among African States. AHG/Res. 16(1), en OUA SECRETARIAT, Resolutions Adopted by the First Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government Held in Cairo, UAR, from 17 to 21 July. [https://au.int/sites/default/files/decisions/9514-1964\\_ahg\\_res\\_1-24\\_i\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/9514-1964_ahg_res_1-24_i_e.pdf)

PHILLIPSON, D. W (1993). *African Archaeology*, 2ª ed. Cambridge University Press.

RODNEY, W. (1972). *How Europe Underdeveloped Africa*. East African Educational Publishers.

ROSENBERG, E. S. (1985). "The Invisible Protectorate: The United States, Liberia, and the Evolution of Neocolonialism, 1909-40", *Diplomatic History* 9 (3), 191-214. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7709.1985.tb00532.x>

SEGER, W. (2018). The "Independence" of Ethiopia and Liberia. *Africana Studies Student Research Conference*. [https://scholarworks.bgsu.edu/africana\\_studies\\_conf/2018/007/2](https://scholarworks.bgsu.edu/africana_studies_conf/2018/007/2)

SPEARS, I. (2004). Debating Secession and the Recognition of New States in Africa. *African Security Review*, 13(2), pp. 35-48. DOI: 10.1080/10246029.2004.9627283

- HART, M. C. (2016). "Why was Ethiopia not colonized during the late-nineteenth century 'Scramble for Africa'?", en J. BATEN (Ed.), *A History of the Global Economy: From 1500 to the Present*, 351-352, Cambridge University Press.
- TAFOTIE, J. R. e IDAHOSA, S. O. (2016). Conflicts in Africa and Major Powers: Proxy Wars, Zone of Influence, or Provocating Instability. *Vestnik RUDN*, 16 (3), pp. 451-460. <http://journals.rudn.ru/international-relations/article/view/14763>
- TAYLOR, I. (2009). *China's New Role in Africa*. Lynne Rienner.
- TIBEBU, T. (1996). Ethiopia: The "Anomaly" and "Paradox" of Africa. *Journal of Black Studies*, 26 (4), 414-430. <https://doi.org/10.1177/002193479602600403>
- TOUVAL, S. (1972). *The Boundary Politics of Independent Africa*, Harvard University Press.
- UNITED NATIONS. ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA (1990). African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation (AAF-SAP). <https://hdl.handle.net/10855/5670>
- UNIÓN AFRICANA (s.f.). *New Partnership For Africa's Development (NEPAD)*. Consultado el 31 de julio de 2021. <https://au.int/en/organs/nepad>
- (2015). *Agenda 2063: The Africa we want (Popular version)*. African Union Commission.
- (2018). *Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area*. African Union. <https://au.int/en/ti/cfta/about>
- WESTAD, O. A. (2005). *The Global Cold War*, Cambridge University Press.
- WISEMAN, J. A. (1996). *The New Struggle for Democracy in Africa*, Avebury.
- YEROS, P. (ed.) (1999). *Ethnicity and Nationalism in Africa: Constructivist Reflections and Contemporary Politics*, Palgrave.
- YOUNG, C. (1985). "African relations with the major powers", en G. M. CARTER y P. O'MEARA (Eds.), *African Independence: The First Twenty-five Years*, Indiana University Press.

- (1986). "Africa's Colonial Legacy", en R. J. BERG y J. S. WHITAKER (Eds.), *Strategies for African Development: A Study for the Committee on African Development Strategies*, 25–51, University of California Press.
- (1994). *The African Colonial State in Comparative Perspective*, Yale University Press.
- (1994b). "Evolving modes of consciousness and ideology: nationalism and ethnicity", en D. E. APTER y C. G. ROSBERG (Eds.), *Political Development and the New Realism in Sub-Saharan Africa*, 61–86, University Press of Virginia.
- (1995). "The Heritage of Colonialism", en J. W. HARBESON y D. ROTHCHILD (Eds.), *Africa in World Politics: Post-War Challenges*, 23–30, Westview Press.
- (2012). *The Postcolonial State in Africa: Fifty Years of Independence, 1960–2010*. University of Wisconsin.

---

## Una panorámica (problemática) del desarrollo en el Mundo Árabe

Jesús A. Núñez Villaverde<sup>1</sup>

**Resumen:** En términos de desarrollo, y a pesar de sus innegables potencialidades, el conjunto del mundo árabe ocupa posiciones muy atrasadas. Entre los factores que explican este inquietante panorama sobresale, por un lado, la responsabilidad acumulada por gobiernos occidentales que han apostado desde hace décadas por la estabilidad a toda costa, interesados fundamentalmente en garantizar su seguridad energética, aunque eso vaya en contra de sus propios valores y principios. Por otro, es el resultado de la voluntad de unos gobernantes locales que se distinguen principalmente por su autoritarismo, ineficacia y corrupción, centrados fundamentalmente en garantizar sus propios beneficios, de espaldas a unas poblaciones mayoritariamente jóvenes que aspiran a llevar una vida digna. La llamada “primavera árabe” es la más reciente señal del hartazgo que acumulan los más de 400 millones de árabes, sin que se vislumbre a corto plazo un cambio sustancial de tendencia.

**Palabras clave:** *Desarrollo, Mundo Árabe, Primavera Árabe, Conflictos armados.*

### An overview (problematic) of development in the Arab World

**Abstract:** Seen as a whole, in spite of its undeniable potential, the Arab world lags far behind in terms of development. Among the factors that help explain this worrying panorama is, on the one hand, the shared responsibility of Western governments who

### Une vue panoramique (problématique) du développement dans le monde arabe

**Résumé:** En termes de développement, et malgré son potentiel indéniable, le monde arabe dans son ensemble est très en retard. Parmi les facteurs qui expliquent ce panorama inquiétant, il y a, d'une part, la responsabilité accumulée des gouvernements occidentaux

---

<sup>1</sup> Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

have been committed to stability at all costs for decades, interested primarily in guaranteeing their energy security, even if this meant violating their own values and principles. On the other hand, it is the result of the will of local rulers who are characterised primarily by their authoritarianism, inefficiency and corruption, focused primarily on seeking continued benefits for themselves, with their backs turned on a largely young population that aspires to lead a dignified life. With no substantial change in trend to be expected in the short term, the so-called 'Arab spring' is the most recent indicator of the weariness of the more than 400 million Arabs.

**Key words:** *Development, Arab world, Arab spring, armed conflicts.*

qui, depuis des décennies, se sont engagés dans la stabilité à tout prix, intéressés avant tout à garantir leur sécurité énergétique, même si cela va à l'encontre de leurs propres valeurs et principes. D'autre part, elle est le résultat de la volonté de dirigeants locaux qui se distinguent principalement par leur autoritarisme, leur inefficacité et leur corruption, axés essentiellement sur la garantie de leurs propres avantages, le dos tourné à une population majoritairement jeune qui aspire à mener une vie digne. Ce que l'on appelle le «printemps arabe» est le signe le plus récent de la lassitude de plus de 400 millions d'Arabes, et aucun changement de tendance substantiel n'est en vue à court terme.

**Mots clé:** *Développement, Monde Arabe, Printemps Arabe, Conflits armés.*

Desde hace ya mucho tiempo los conceptos de desarrollo –en su más amplia acepción, abarcando el campo social, político y económico– y de mundo árabe –entendido como el conjunto de los 22 países miembros de la Liga Árabe– siguen rumbos divergentes. Así lo atestiguan los sucesivos informes que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) viene elaborando sin periodicidad fija desde 2004 para estos países, en los que se plasma una inquietante evolución negativa en todos los terrenos, más allá de ocasionales contrapuntos positivos<sup>2</sup>. Así lo señala en su última edición (de 2016) el “Informe sobre Desarrollo Humano para la Región Árabe 2016: La juventud y el futuro del desarrollo humano en una realidad cambiante”<sup>3</sup>, apuntando especialmente al hecho de que un 30% de los 370 millones de personas que entonces vivían en esos países tenían entre 15 y 29 años y más del 60% de la población era menor de 30 años. Y aunque dicho informe arrancaba con un obligado tono positivo, haciendo referencia al hecho de que se trataba de la generación más preparada, activa y conectada con el

---

<sup>2</sup> Emiratos Árabes Unidos figuraba, en el puesto 31º, como el primer país árabe en el Índice de Desarrollo Humano de 2020, no muy lejos de España (en el puesto 25º).

<sup>3</sup> [https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/huma\\_development/arab-human-development-report-2016--youth-and-the-prospects-for-/](https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/huma_development/arab-human-development-report-2016--youth-and-the-prospects-for-/)

resto del mundo en toda la historia contemporánea, el paso del tiempo tan solo ha servido para confirmar que hoy la situación es aún más problemática<sup>4</sup>.

Es evidente que la región tiene una enorme potencialidad de desarrollo, hasta el punto de que no cabe hablar de países pobres (ni siquiera en el caso de Yemen o Mauritania, que suelen aparecer como los más atrasados entre los árabes), sino de países empobrecidos. Su situación es el resultado de la gestión de sus considerables riquezas por parte de unos actores políticos y económicos locales, con un innegable apoyo de actores foráneos, interesados en su propio beneficio personal y en el mantenimiento a toda costa de un *statu quo* desequilibrado y negador de una vida digna para la inmensa mayoría de sus habitantes. Además de la ya mencionada juventud de su población posee ingentes recursos naturales, especialmente en el campo de los combustibles fósiles, y una diversidad de espacios entre el Magreb, Oriente Próximo y Oriente Medio en los que han florecido civilizaciones muy avanzadas en diferentes momentos de su historia. De hecho, conviene recordar que en apenas un siglo después del nacimiento del islam los árabes llegaron a conquistar un imperio que se extendía desde la Península Ibérica hasta la India. Y durante mucho tiempo fueron ellos, en el orbe mediterráneo, los más avanzados en todos los ordenes de la vida social, política y económica, así como en las artes (incluyendo el militar), el pensamiento, la ciencia y las humanidades, contribuyendo de manera decisiva al avance de pueblos europeos entonces mucho más atrasados. De hecho, no es posible entender hoy la cultura europea si no se tienen en cuenta las enormes aportaciones de ese esplendoroso mundo árabe–musulmán que, sin embargo, hoy ocupa posiciones marginales en el escenario internacional.

Esa potencialidad, en el mejor de los casos, ha quedado hibernada bajo el peso sucesivo de un pasado históricamente marcado por la intervención foránea, primero con potencias europeas a la cabeza y posteriormente bajo el dictado estadounidense. Eso incluye no solo la colonización europea –que se inició en 1830, con Francia entrando en lo que hoy se denomina Argelia, y que no remató formalmente hasta 1971, con la independencia de manos británicas de países como Emiratos Árabes Unidos, Bahréin o Qatar–, sino también una descolonización que creó países artificiales, estructuralmente débiles y fragmentados al servicio de los intereses geopolíticos y geoeconómicos (seguridad energética) occidentales, y que se tradujo en el sostenido apoyo a gobernantes locales mucho más preocupados

---

<sup>4</sup> Dado que desde 2016 el PNUD no ha vuelto a elaborar un informe sobre desarrollo humano en el mundo árabe no se dispone de datos globales más actualizados. A lo largo del texto se recogen datos puntuales sobre diferentes países árabes extraídos de las fuentes que se detallan en cada caso.

de mantenerse en el poder que de atender las necesidades y las demandas de sus propios súbditos (más que ciudadanos).

Las reglas de juego impuestas por las potencias occidentales, sobre todo durante la Guerra Fría, y el perfil escasamente democrático de los sucesivos gobernantes locales se combinaron para dar como resultado un *statu quo* que, básicamente, se conformó a partir de las decisiones occidentales de crear países artificiales, en los que tenían que convivir pueblos que no deseaban hacerlo y se separaba a los que tenían un destino común, lo que aseguraba una debilidad estructural que en no pocas ocasiones se ha traducido en un alto nivel de conflictividad interno. Asimismo, incluía la imposición y el apoyo a gobernantes subordinados a los dictados occidentales, permitiéndoles a cambio que pudieran disfrutar de un amplio margen de maniobra para beneficiarse personalmente de las riquezas nacionales, de espaldas a las necesidades y expectativas de sus propias poblaciones. A esa corresponsabilidad occidental, que incluye una alta dosis de incoherencia entre los valores que dice promover y los intereses que realmente defiende<sup>5</sup>, se añade, obviamente, la que recae en las espaldas de los distintos gobernantes locales, escasamente interesados en promover la democracia y el Estado de derecho. En consecuencia, la falta de voluntad de unos y otros para salirse de sus respectivas zonas de confort fue generando un panorama que, con diversas crisis, convulsiones y conflictos armados más o menos graves, finalmente desembocó en la movilización ciudadana que arrancó en diciembre de 2010 en Túnez, con la inmolación del joven Mohamed Bouazizi, y que pronto se extendió a otros países en el marco de lo que, mediáticamente, se ha dado a conocer como “la primavera árabe”.

## I. “La primavera árabe” como síntoma de hartazgo

Precisamente en esas movilizaciones confluyen todos los factores que permiten entender la frustración y desesperación de unas sociedades que finalmente se atrevieron a salir a las calles como víctimas principales de una crisis multifacética que mostraba la insostenibilidad de los modelos vigentes. Resulta útil repasar, aunque sea de manera esquemática, los diferentes ámbitos social, político, económico y de seguridad en los que ha fraguado esa manifestación de profundo malestar, no solo para conocer mejor lo sucedido sino también para identificar las asignaturas

---

<sup>5</sup> Sirva Arabia Saudí como ejemplo paradigmático, aunque en ningún caso único, de la considerable distancia que hay entre el discurso y la práctica política occidental.

pendientes que quedan por superar para salir del túnel en el que está sumido el conjunto del mundo árabe.

Fueron, conviene recordarlo, unas movilizaciones con sobradas razones para la protesta, asentadas en unas causas estructurales (en buena medida comunes a toda la región) a las que solo faltaba la gota que terminara por colmar el vaso de la paciencia ciudadana. En contra de algunos estereotipos negativos muy asentados en la visión y el discurso occidental cabe decir que fueron, en primer lugar, movimientos espontáneos y populares. No existió un promotor ideológico o un liderazgo partidista o religioso que los pusiera en marcha, ni tampoco una mano negra extranjera que organizara desde la sombra una respuesta general contra los autócratas y dictadores de turno. En todo caso, a pesar de los múltiples intentos por identificar la razón última que explique lo ocurrido, ninguno de ellos resulta concluyente y solo cabe entender que lograron romper las clásicas barreras sectarias hasta convertirse en acciones transversales que mostraban el hartazgo, la frustración y la desesperación con la vida que les tocaba vivir. Lo que también cabe decir es que, a la luz del balance provisional que tenemos diez años después, en ninguno de los casos en los que se ha producido la caída del respectivo dictador se ha llegado a producir algo más que un cambio de caras<sup>6</sup>; sin que eso signifique que algo así no pueda ocurrir en el futuro.

También es obvio que se sobredimensionó la importancia de las redes sociales, aunque solo sea por el hecho de que el bajo poder adquisitivo de amplias capas de la población les impide asumir los gastos que comporta la adquisición y uso de las tecnologías asociadas a dichas redes, sin olvidar el problema del analfabetismo que todavía sufren muchos de estos países. De mayor importancia cabe pensar que ha sido el impacto de un medio televisivo como Al Jazeera, que lleva ya más de veinte años haciendo llegar a la práctica totalidad de la población árabe (y más allá) una información crítica que no ofrece ninguno de los medios públicos de la zona. En cualquier caso, tanto unos como otros no fueron más que instrumentos que solo sirvieron para potenciar los anhelos de unas poblaciones globalmente desasistidas por parte de los poderes públicos y que aspiraban a dignificar su vida en un marco sociopolítico y económico más sensible a sus aspiraciones.

Fueron, igualmente, reclamaciones ciudadanas netamente políticas, a diferencia de las que caracterizaron las registradas en los años ochenta y noventa del pasado

---

<sup>6</sup> Con la notable excepción de lo ocurrido en Túnez, donde la caída del dictador tunecino Zine el Abidine ben Ali, el 14 de enero de 2011, ha llevado a un cambio de régimen que apunta a una transición democrática, todavía inconclusa a día de hoy.

siglo, cuando lo que se demandaba era principalmente medidas socioeconómicas que aliviaran el impacto que supuso la aplicación de los programas de ajuste estructural y de estabilización. Sin negar de ningún modo la relevancia de un sustrato socioeconómico claramente negativo para la inmensa mayoría de la población, en esta ocasión las movilizaciones reclamaron ya desde el principio la caída de los gobernantes y la aplicación de profundas reformas en los modelos políticos imperantes. Unos gobernantes reacios a rendir cuentas de sus actos y percibidos como corruptos, ineficientes, fracasados y sin voluntad alguna para modificar sus pautas de comportamiento.

También fueron movimientos pacíficos. De hecho, la violencia fue, una vez más, la opción recurrente de unos gobiernos acostumbrados a reprimir por la fuerza cualquier tipo de contestación a su poder. En esa línea, resulta asombroso constatar la pérdida del miedo que durante demasiado tiempo había mantenido paralizada a buena parte de la ciudadanía, temerosa de ser castigada brutalmente por unos gobernantes con un amplio historial de violaciones de los derechos humanos. Esto hizo que, a pesar de la violencia ejercida por el poder, la población siguiera atreviéndose a hacer visible su protesta en las calles, en una clara muestra de su voluntad de no cejar en su empeño por el cambio.

No cabe ninguna duda de que fueron, asimismo, protagonizadas por los jóvenes. Y, sin restarle un ápice de importancia a esta variable, interesa recordar que la entonces denominada "bomba demográfica" en el mundo árabe se produjo a finales de los años ochenta del pasado siglo. Eso significa que ya desde entonces quedó clara la falta de voluntad de los responsables políticos para dar satisfacción a las crecientes necesidades de educación, sanidad, vivienda y trabajo de una población mayoritariamente joven. Hoy, los jóvenes son el colectivo más numeroso en la práctica totalidad de los países del área y son ellos, por tanto, los que tienen más oscuro su presente y su futuro. No puede sorprender, por tanto, que no confíen en unos gobernantes anclados en sus puestos y en una clase política cooptada por el poder o desligada de la realidad de la calle. También resulta natural que hayan sido ellos los que con mayor entusiasmo se hayan atrevido a cuestionar el *statu quo* vigente, intentando convertirse en protagonistas de su propio destino. Esto no quiere decir, sin embargo, que el resto de los colectivos sociales no hayan movilizizado igualmente a favor del cambio.

Por último, han supuesto una magnífica lección que ayuda a derribar estereotipos muy asentados. Frente a una visión muy consolidada en Occidente que tiende a considerar a las sociedades árabes como pasivas frente al poder, no preparadas para la democracia y esencialmente violentas, se impone cada vez con mayor

claridad que lo que estamos viviendo es un ejemplo de activismo ciudadano que aspira exactamente a lo mismo que reclamamos quienes habitamos las sociedades desarrolladas y democráticas. Si hubiera que resumir sus demandas basta con recordar que pretenden comer tres veces al día, expresar sus ideas sin temor a la represión y moverse con libertad en el marco de un Estado de derecho. En esa misma línea, cabe considerar que esta “primavera” supone una derrota sin paliativos de los movimientos salafistas y del yihadismo de Al Qaeda o Dáesh. Estos grupos se ven a sí mismos como una punta de lanza del descontento de la población y llevan mucho tiempo queriendo derribar a muchos de los gobiernos árabes que consideran ilegítimos. Sin embargo, quienes se han movilizado contra sus propios gobernantes no lo han hecho al grito de “Alá es grande” o “el islam es la solución”, siguiendo a los iluminados líderes yihadistas, sino que, dándoles la espalda, han reclamado insistentemente “libertad, dignidad y trabajo”.

Además de ese conjunto de características de lo que unos han optado por llamar primavera y otros despertar, revueltas o revoluciones, la imagen de la región como una bomba a punto de explotar se completa con unos datos que dejaban poco espacio a la esperanza. En primer lugar, el ya citado informe del PNUD recordaba que, medido por el Índice de Desarrollo Humano (IDH), aunque todos los países árabes incrementaron sus avances en el periodo 1980–2010 –con ganancias notables en educación y salud y un menor avance en los niveles de ingreso–, el efecto combinado de la crisis económica de 2008 y la inestabilidad política generada desde el arranque de la “primavera árabe” ya supuso en el periodo 2010–2014 una caída global en el IDH de más del 50% en relación con la década anterior. Una derivada inmediata de esa caída ha sido el aumento de las que ya eran entonces notorias brechas de desigualdad. Así, el IDH en la región, ajustado por esa variable, cayó 24,9 puntos, claramente por encima de los 22,9 de promedio mundial. Por su parte, el componente de educación todavía registraba ya entonces la mayor brecha, superando los 38 puntos.

Datos más recientes<sup>7</sup>, referidos a encuestas realizadas a ciudadanos de doce países árabes<sup>8</sup> en 2019, muestran que el 28,5% no podían conseguir comida suficiente para alimentarse, mientras que únicamente un 6,5% podía no solo cubrir sus necesidades básicas sino también comprar regularmente ropa y muebles e incluso

---

<sup>7</sup> Amaney Jamal/Paola Pagliani/Ellen Hsu (2020): Citizenship 360° in the Arab Region. Perceptions on Sustainable Development across Countries, Income, and Gender. Arab Human Development Report RESEARCH PAPER <https://arab-hdr.org/wp-content/uploads/2021/03/Final-Citizenship-360-in-the-Arab-Region.pdf>

<sup>8</sup> Argelia, Egipto, Irak, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Somalia, Siria, Túnez y Yemen.

ahorrar. Por su parte el informe del Banco Mundial publicado en 2018, *Poverty and Shared Prosperity: Piecing Together the Poverty Puzzle*<sup>9</sup>, confirmaba que la región MENA<sup>10</sup> era la única del planeta en la que la pobreza extrema había aumentado en el periodo 2011–2015, pasando del 2,7% al 5%<sup>11</sup>. La información más reciente sobre esta misma variable, siguiendo el mismo informe del Banco Mundial de 2020 y a la espera del efecto adicional que ya está provocando la pandemia de la COVID-19, confirma esa negativa evolución de la pobreza extrema hasta alcanzar el 7,2% de la población.

Esa es una de las claves principales para explicar la frustración y el hartazgo de unas poblaciones que no solo no ven satisfechas sus necesidades más básicas, sino que son tratadas por sus gobiernos como sujetos pasivos incapaces de asumir su propio desarrollo. En paralelo, se han deteriorado progresivamente los sistemas de salud y educación, ha empeorado el problema de la vivienda y se ha hecho cada más difícil el acceso al mercado laboral. De hecho, la incapacidad de traducir los ya mencionados avances en el plano educativo en empleos dignos para una población eminentemente joven, al mismo ritmo del crecimiento demográfico, no ha hecho más que incrementar la tensión social y política. Según el ya citado informe del PNUD, en 2014 el desempleo juvenil en los países árabes (29,73%) era más del doble del promedio mundial (13,99%). Y ya entonces se advertía que, sin acciones drásticas e inmediatas, las economías árabes no podrían generar los 60 millones de nuevos puestos de trabajo que se requerirían para absorber a la nueva población en edad laboral en 2020 y estabilizar al menos el desempleo juvenil. Todo ello, mientras a esas alturas la válvula de la emigración (fundamentalmente hacia el Viejo Continente) ya se había prácticamente cerrado, convirtiendo a la Unión Europea en una fortaleza cada vez más empeñada en una política migratoria esencialmente policial y restrictiva. La consecuencia obvia de todo ello fue (y sigue siendo) el aumento de la presión en una olla que, finalmente, explotó en diciembre de 2010 en Sidi Bouzid (Túnez) y que, en sucesivas oleadas, nos lleva hasta una actualidad muy preocupante.

A eso se suma, con los datos acumulados tras una década de movilizaciones ciudadanas que han provocado la caída de seis dictadores –Túnez, Egipto, Libia y Yemen, en 2011, seguidos de Argelia y Sudán, en 2019–, un panorama político

---

<sup>9</sup> <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity-2018>

<sup>10</sup> Norte de África y Oriente Medio (Middle East and North Africa).

<sup>11</sup> Lo que suponía un total de 18,6 millones de personas viviendo con menos de 1,90 dólares diarios.

muy cuestionado. Al margen de su carácter formal, como monarquías o repúblicas, es inmediato concluir que ninguno de los sistemas políticos del mundo árabe es plenamente democrático. E incluso el estallido de la pandemia de la COVID-19 ha servido para recortar aún más el limitado marco de derechos y libertades de unos sistemas políticos manifiestamente mejorables en todos los aspectos. En esencia, y siguiendo los datos que aportaba Freedom House en su índice anual sobre democracia en el mundo<sup>12</sup>, en 2020 tan solo Sudán ha mejorado ligeramente su posición, mientras únicamente Marruecos, Mauritania y Kuwait aparecen como sistemas “parcialmente libres”, en tanto que Jordania y Egipto son los dos países que más han seguido cayendo en sus niveles de libertad política.

Y no es, desgraciadamente, mejor el balance regional cuando se hace referencia a los niveles de conflictividad y violencia. Aunque solo es el hogar del 5% de la población mundial, la región árabe ha sufrido el 17% de todos los conflictos registrados en el planeta entre 1948 y 2014. En la actualidad, tal como recoge la Escuela de Cultura de Paz en su informe *Alerta 2021*<sup>13</sup>, del total de 34 conflictos armados activos el pasado año, 9 se localizaban en el mundo árabe (Egipto (Sinaí), Irak, Israel-Palestina, Libia, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Siria y Yemen). Asimismo, de los 16 contextos de tensión de máxima intensidad recogidos en sus páginas, los países árabes aparecen nuevamente mencionados en relación con los que se localizan en Marruecos-Sáhara Occidental, Irán, Israel-Palestina, Egipto, Irak e Israel-Siria-Líbano. Un panorama altamente desestabilizador al que se añade la violencia provocada por diversos grupos yihadistas, con Dáesh y Al Qaeda (más sus ramificaciones locales) a la cabeza, más la ejercida por los sistemas represivos de los distintos gobiernos en su intento de acallar las críticas y las protestas de sus propias poblaciones.

Como es bien sabido ese alto nivel de violencia e inestabilidad no solo tiene un alto coste en vidas humanas, sino que también afecta muy negativamente al tejido social y económico de la región, destruyendo recursos, capital y fuentes de trabajo. Sirva de ejemplo lo que ocurre en Siria desde el arranque del conflicto a principios de 2011, con más de medio millón de muertos, 6,7 millones de desplazados internos y casi 5,6 millones de refugiados (de un total estimado en 23 millones habitantes), mientras el país ha sido prácticamente destruido por los distintos actores combatientes. El listado de situaciones trágicas pueden extenderse a tantos

---

<sup>12</sup> [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021\\_World\\_02252021\\_FINAL-web-upload.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021_World_02252021_FINAL-web-upload.pdf)

<sup>13</sup> <https://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/21/alerta21.pdf>

otros escenarios como el que afecta a los palestinos, con más de 5,6 millones de refugiados y una constante política de hechos consumados por parte de Israel que busca el dominio total del territorio de la Palestina histórica contando con su abrumadora superioridad de fuerzas, el inequívoco respaldo de Washington, la pasividad de la Unión Europea y el bien visible ostracismo del resto de los países árabes que ya no ocultan sus deseos de normalizar relaciones con la potencia ocupante. Mientras tanto, Yemen se ha convertido en la mayor crisis humanitaria del planeta, según la ONU, y sigue sumido en un conflicto para el que no se adivina solución a corto plazo. Y lo mismo cabe decir de la tragedia que sufre la población libia, sin olvidar la caída en el pozo que se registra en Líbano e Irak o el abandono en el que han quedado los saharauis ante un Marruecos que se siente crecientemente fortalecido<sup>14</sup>.

Sin abandonar ese campo, y a pesar de los últimos reveses sufridos por Dáesh con la pérdida del pseudocalifato que había proclamado en junio de 2014 en parte de Siria y de Irak, es obligado volver a hacer referencia al terrorismo yihadista. En ningún caso cabe considerar que esa amenaza haya desaparecido, sino que, por el contrario, sigue desgraciadamente muy presente. Así ocurre tanto en el Magreb, con Al Qaeda del Magreb Islámico, como en Oriente Próximo y Oriente Medio, llegando hasta Afganistán y el subcontinente indio, sin olvidar a varios países del Sahel africano, donde su presencia incluso se hace aún más intensa. Como acaba de demostrar nuevamente el fracaso cosechado en Afganistán, donde se está completando la retirada de las tropas extranjeras después de veinte años y donde los talibanes parecen cada vez más envalentonados, el protagonismo de los medios militares no ha resultado eficaz para acabar con esa lacra violenta, y menos aún si no se modifican sustancialmente las causas estructurales que sirven de caldo de cultivo para su florecimiento.

En conclusión, el panorama regional mostraba hace una década, y sigue mostrando en la actualidad, un conjunto de factores altamente preocupantes, tanto desde el punto de vista del desarrollo como desde el de la seguridad. En pocos sitios es más obvia la necesidad de conjugar en la práctica el planteamiento que ya defendía en marzo de 2005 el entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan. En su informe "Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos"<sup>15</sup>, insistía en la idea de que esos son los tres pilares

---

<sup>14</sup> Y más aún desde que, en diciembre del pasado año, Donald Trump decidió reconocer el Sahara ocupado como territorio marroquí.

<sup>15</sup> <https://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm>

centrales de un nuevo orden internacional. Un orden que entienda que no puede haber desarrollo sin seguridad, no puede haber seguridad sin desarrollo, y no puede haber ni uno ni otro si no hay un pleno respeto de los derechos humanos. Esa es, probablemente, la principal asignatura pendiente que hoy en día tenemos no solo en el mundo árabe sino en referencia a la totalidad de los seres humanos que habitamos este pequeño planeta.

## 2. Mirando hacia adelante: agendas enfrentadas

Por eso, mirando hacia adelante, la primera consideración a retener es la de que el camino no está cerrado<sup>16</sup>. Es posible, sin duda, encontrar una salida al oscuro callejón en el que estas sociedades llevan tanto tiempo metidas. Pero para ello es preciso contar con gobernantes legitimados a los ojos de sus propias poblaciones y tomar urgentemente decisiones que mejoren sustancialmente el bienestar, la productividad, la autodeterminación y el empoderamiento ciudadano, empezando por los jóvenes y, particularmente, las mujeres. Unas mujeres que, como recuerda nuevamente el ya mencionado informe del PNUD de 2016, no logran alcanzar y utilizar su pleno potencial como resultado de la profunda discriminación derivada de la persistencia de unos patrones culturales y unas tradiciones impuestas por el sistema educativo, las estructuras religiosas, los medios de comunicación y las tradicionales relaciones familiares, así como una diversidad de obstáculos legales.

Para encarar esa senda con determinación es necesario que se produzca una confluencia de voluntades entre todos los actores externos conectados con la región, los actores políticos y económicos locales –que mantienen en sus manos las principales palancas de poder– y los actores de la sociedad civil, con toda su diversidad. Y ahí es donde está el principal problema porque, al menos hasta ahora, no parece que unos y otros vayan en la misma dirección.

La sociedad civil es, con diferencia, el actor más decididamente movilizado a favor del cambio. Pero de inmediato queda de manifiesto que es el peor equipado de cuantos se mueven hoy en el escenario árabe. Y esto es así como consecuencia directa de una larga tradición de represión por parte de unos regímenes políticos interesados en maniatar a sus poblaciones, con una estrategia en la que se han

---

<sup>16</sup> Un balance detallado y actualizado de lo ocurrido durante la pasada década y de posibles vías de desarrollo futuro se recoge en Álvarez-Ossorio, Ignacio y otros (2021): *Movilizaciones populares tras las Primaveras Árabes (2011–2021)*, La Catarata, Madrid.

ido combinando la cooptación de líderes emergentes, el clientelismo paternalista para comprar la paz social y la represión (encarcelamiento, muerte o exilio) de los opositores. Aunque en algunos casos ha habido sistemas formalmente multipartidistas desde hace años, nadie puede llamarse a engaño respecto a su escasísima representatividad, lo que ha derivado en un abrumador desinterés ciudadano por una clase política absolutamente desprestigiada.

Los distintos regímenes políticos se han encargado de bloquear la emergencia de una sociedad civil fuerte, que no ha tenido más remedio, en consecuencia, que moverse en los resquicios que dejan unos sistemas cerrados a los miembros de unas élites desconectadas completamente de las expectativas y necesidades de su población. En estas condiciones, y más allá del visible orgullo y autoestima de una población que se siente capaz de movilizarse contra sus gobernantes, hay que recordar que los nuevos actores políticos (con la excepción obvia de los grupos islamistas) no disponen de estructuras sólidas para adentrarse en la nueva etapa que se vaya abriendo tras la desaparición de sus odiados gobernantes. Por un lado, no tienen una maquinaria partidista bien engrasada y tampoco les sirven las de los partidos existentes; pero, por otro, son absolutamente neófitos en la gestión de los asuntos públicos. Corren el riesgo, por tanto, de agotarse en la mera movilización permanente o de ser manipulados por otros más diestros en los asuntos de poder, como ya ha ocurrido en muchos de los procesos electorales que se han celebrado tras la caída del gobernante de turno.

Podemos hablar sin rodeos de que se está produciendo una contrarrevolución—liderada por Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, pero a la que también se apuntan los gobernantes de Egipto, Siria y muchos otros países— que suma fuerzas para frenar cualquier deriva que pueda desestabilizar sus posiciones de dominio. Gobernantes que no tienen reparos en reprimir violentamente a sus críticos y disidentes, violar sistemáticamente sus derechos básicos y censurar los medios de comunicación y las redes sociales; todo ello mientras las potencias occidentales miran hacia otro lado o les muestran su respaldo<sup>17</sup>.

Por su parte, el islamismo político resurge con una fuerza imparable. Aprovechando el peso que la identidad islámica tiene en la práctica totalidad de la población y los errores de cálculo de unos gobernantes que consideraban que el islam no era

---

<sup>17</sup> Pocos ejemplos de ceguera política y de incoherencia hay tan evidente como el apoyo occidental al golpe de Estado liderado en julio de 2013 por Abdelfatah al Sisi, en Egipto, abortando un proceso político que por primera vez había colocado en la presidencia a un civil y líder de los Hermanos Musulmanes, elegido democráticamente por los votantes.

un rival político (sino más bien una vía para evitar derivas antisistema, al menos hasta principios de la última década del pasado siglo), el islamismo político ha resurgido de sus cenizas para convertirse en la opción política más atractiva. Para ello no solo han logrado un alto grado de disciplina y organización interna, sino que se han ganado los favores de amplios colectivos de población, tanto con su denuncia y crítica de unos gobiernos crecientemente deslegitimados, como con su constante atención a los más desfavorecidos.

Como conclusión, estos grupos son hoy la punta de lanza de una nueva oleada de islamismo político que, a buen seguro, será muy pronto imitada por otras sociedades de la región en cuanto se puedan celebrar elecciones libres (Libia, Siria y Yemen entre ellos). Además, otros como Hamas y Hezbolá están en condiciones de tener un papel principal en sus respectivos feudos palestino y libanés. Seguramente el islamismo político –que no cabe confundir en ningún caso con el terrorismo yihadista– no sea la solución a los problemas que hoy sufren esas sociedades; pero de ningún modo puede negarse la realidad que los convierte en protagonistas principales de esta próxima etapa. En unos casos –como el papel de las mujeres en la vida pública– las dudas son inmediatas y en otros –como la política económica o de seguridad– las indefiniciones son mucho mayores que las certezas. Por tanto, no es posible llegar a ninguna conclusión definitiva sobre el efecto que pueda tener su irrupción en la primera línea política.

En cuanto a los países occidentales todo parece indicar que, más allá de las palabras, siguen en gran medida aferrados a una visión obsesionada con el mantenimiento del vigente *statu quo*. Aunque en el plano discursivo asomen algunos elementos de cambio, la realidad muestra como las consideraciones geopolíticas y geoeconómicas siguen pesando sobremedida en la actuación de las potencias occidentales. La dependencia energética es, por sí sola, un elemento central para entender el temor occidental ante las convulsiones de una región que alberga al menos las 2/3 partes de las reservas mundiales de petróleo y no menos del 50% de las de gas. Es eso lo que explica nuevamente la habitual práctica del doble rasero– que apostaba militarmente por la caída de Gadafi, pero que prefiere olvidar la brutal represión que Bashar el Asad ejerce contra su pueblo o aceptar sin crítica alguna la intervención militar de Arabia Saudí en territorio de Bahréin y de Yemen. Poco puede sorprender, como consecuencia de la experiencia acumulada desde hace ya más de un siglo, que en paralelo siga aumentando el sentimiento antioccidental en amplias capas de la opinión pública árabe.

Tanto Estados Unidos como los países de la Unión Europea están encontrando enormes dificultades para moverse en este contexto cambiante. Por un lado, por-

que arrastran un balance muy negativo como corresponsables en la configuración de un orden regional que ha apostado por la estabilidad impuesta por la fuerza, apostando por socios impresentables desde los esquemas que decimos defender. Por otro lado, porque el comportamiento actual también dista de ser el adecuado. En lugar de desmarcarse abiertamente de estos gobernantes y ponerse al lado de quienes demandan un cambio estructural, es muy notorio el empleo de una doble vara de medida y el temor por quedarse en el lado equivocado cuando se resuelvan de algún modo las crisis actuales en estos países.

En definitiva, a la espera de que el tiempo vaya confirmando o arrinconando hipótesis y reforzando o debilitando a unos actores frente a otros, la región sigue lastrada en términos de desarrollo. No solo eso, sino que está inmersa en una carrera en la que, por un lado, apuntan posibilidades de cambio y mejora— impulsadas por actores por capacidades muy limitadas—, mientras que por el otro se mueven otros más poderosos, empeñados en optar por el más de lo mismo. Es cierto que los segundos no parecen entender que ya no hay forma de controlar mansamente a unas poblaciones que se han liberado del miedo y que aspiran a una vida mejor. Pero también lo es que los primeros, por sí solos, parecen condenados a chocar una y otra vez con paredes que superan sus capacidades. Sin que eso vaya a ser el factor determinante, la opción que finalmente tomen las potencias occidentales (antes de que China cobre ventaja) puede acabar siendo un factor relevante en la ecuación. Veremos.

---

## Ayuda, hegemonía y poder: EEUU y la configuración de la agenda global del desarrollo

José Antonio Sanahuja<sup>1</sup>, Augusto Delkáder–Palacios<sup>2</sup>

**Resumen:** Esta contribución examina el papel de EEUU como actor determinante en la definición del desarrollo, las políticas de ayuda externa y el sistema internacional de cooperación al desarrollo tras la II Guerra Mundial. Para ello, analiza los principales hitos históricos que ayudan a entender esa conexión, desde sus orígenes hasta el 11-S y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como el Plan Marshall, la *Foreign Assistance Act*, la “Alianza para el Progreso” o la creación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en 1960. Con esos hitos de la agenda del desarrollo internacional, Estados Unidos ha dado forma a distintas formas de orden internacional hegemónico, desde una configuración bipolar a una globalización en ascenso y posteriormente en crisis. Esta ha dado paso a nuevos actores y dinámicas que finalmente están poniendo en cuestión su centralidad como actor de ese sistema. Es el caso de la cooperación Sur–Sur de los países emergentes, que demanda una agenda y una arquitectura del desarrollo más amplia e inclusiva a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

**Palabras clave:** *EEUU; ayuda; orden internacional; crisis de la globalización; desarrollo; securitización, Agenda 2030.*

---

<sup>1</sup> Universidad Complutense de Madrid.

<sup>2</sup> Universidad Complutense de Madrid.

## **Aid, hegemony and power: the USA and the configuration of global development aid**

**Abstract:** This contribution examines the dominating role the United States have played in the definition of what constitutes development, in the politics of external aid, and the international system of development cooperation ever since World War II. To do so, it examines the main historical milestones that have helped shape this connection, from its origins all the way up to 9/11 and the Agenda 2030 for Sustainable Development, looking at the Marshall Plan, the Foreign Assistance Act, the 'Alliance for Progress' or the OECD's creation of the Committee for Development Aid in 1960. Through these milestones the USA have given shape to different forms of hegemonic international order, from a bipolar to a rising global configuration, which has ended up in crisis. This has given rise to new actors and dynamics that are finally putting the USA's central role in this system in doubt. This is the case of the South-South cooperation among developing nations, demanding a wider and more inclusive development agenda and architecture through the Sustainable Development Goals.

**Key words:** *USA; aid; international order; crisis of globalisation; development; securitisation, Agenda 2030.*

## **Aide, hégémonie et pouvoir: les États-Unis et la configuration de l'aide mondiale au développement**

**Résumé:** Cette contribution examine le rôle dominant que les États-Unis ont joué dans la définition de ce qui constitue le développement, dans la politique d'aide extérieure et dans le système international de coopération au développement depuis la Seconde Guerre mondiale. Pour ce faire, elle examine les principaux jalons historiques qui ont contribué à façonner ce lien, depuis ses origines jusqu'au 11 septembre et à l'Agenda 2030 pour le développement durable, en passant par le plan Marshall, la loi sur l'aide étrangère, l'«Alliance pour le progrès» ou la création du Comité d'aide au développement de l'OCDE en 1960. À travers ces jalons, les États-Unis ont donné forme à différentes constellation d'ordre international hégémonique, d'une configuration bipolaire à une de caractère mondiale ascendante, qui a fini par entrer en crise. Celle-ci a donné naissance à de nouveaux acteurs et dynamiques qui remettent finalement en question le rôle central des États-Unis dans ce système. C'est le cas de la coopération Sud-Sud entre les nations en développement, qui réclament un programme et une architecture de développement plus larges et plus inclusifs par le biais des objectifs de développement durable.

**Mots clé:** *USA, États-Unis; aide; ordre international; crise de globalisation; développement; titrisation, Agenda 2030.*

## **I. Introducción**

Durante la segunda mitad del siglo XX Estados Unidos (EEUU) ha sido el actor más determinante para la configuración de la agenda global de desarrollo, como resultado de su posición preeminente en la configuración de los órdenes internacionales hegemónicos que se han sucedido tras la II Guerra Mundial, y en particular el

sistema bipolar y la globalización neoliberal. En términos de agencia, tanto en el plano bilateral como a través de las instituciones internacionales de desarrollo como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Estados Unidos ha definido el contenido de la agenda de desarrollo y el significado mismo de este concepto, en términos de su propia experiencia histórica de modernización capitalista. También ha establecido qué políticas e instrumentos han de desplegarse para alcanzarlo en el plano e internacional. En este último, en particular, a través de la ayuda externa, tanto la orientada al desarrollo como la militar y de seguridad. Este artículo presta especial interés a su política de ayuda exterior y especialmente a la considerada Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), por ser Estados Unidos el principal donante mundial de AOD en términos absolutos<sup>3</sup>.

En esa función de agencia, Estados Unidos y su ayuda exterior ha estado conectada con una compleja gama de intereses, no siempre coherentes entre sí: seguridad nacional, en términos de competencia estratégica, equilibrio de poder y contención del comunismo, o lucha contra el narcotráfico o el terrorismo; democratización, dentro de una visión liberal; y expansión de mercados y apertura de los países en desarrollo al comercio y la inversión extranjera.

La actual crisis de la globalización como orden hegemónico, y el relativo repliegue estadounidense es causa y a la vez consecuencia de una amplia contestación o cuestionamiento del orden internacional liberal. Esa contestación se produce al interior de las sociedades y en el plano internacional, con el ascenso de fuerzas nacionalistas que rechazan el multilateralismo o plantean visiones revisionistas, como ocurre con los países emergentes. Dicha contestación se ha extendido diversos campos, incluyendo el desarrollo, también en cuestión a causa del ascenso y entrada en escena de nuevos actores y dinámicas en el sistema internacional de ayuda y cooperación. La agenda del desarrollo es, debido al cuestionamiento del modelo hegemónico, un campo contestado y en disputa en cuanto a los objetivos, los actores y estrategias de desarrollo, en las que Estados Unidos ya no puede jugar el papel dominante de décadas anteriores.

---

<sup>3</sup> Pese a no ser objeto del presente trabajo, un análisis de la ayuda exterior de la URSS en el contexto de la Guerra Fría puede verse en Raffert y Singer (1996).

## 2. El nacimiento de la ayuda exterior: seguridad nacional y contención del comunismo

En este trabajo, siguiendo a Robert Cox (1981) se considera que existe hegemonía cuando la distribución de capacidades materiales, las instituciones y las reglas vigentes, y las ideas dominantes definen una estructura histórica congruente y estable, que, como marco de acción, establece unos márgenes reducidos de actuación, en términos de agencia, para los actores internacionales<sup>4</sup>. Así, hegemonía y orden hegemónico son hechos que se atribuyen a la estructura social e histórica que rige en el plano internacional, y por ende al poder estructural que ahí radica, que a actores estatales y al ejercicio de su poder relacional. Un actor puede tener un rol hegemónico en la medida que conforma esas estructuras históricas, mas que en el ejercicio permanente de su poder relacional. Como estructura de poder, y *locus* de poder estructural, el sistema bipolar conformó una estructura histórica de carácter hegemónico, en el que EEUU tuvo un papel fundacional y en la que articuló uno de los polos de poder y su correspondiente esfera de influencia. Para ambas superpotencias, la ayuda al desarrollo se configuró como instrumento clave para conformar esa estructura, en términos tanto de recursos materiales como de instituciones e ideas dominantes. Dentro de ella, los países en desarrollo, muchos de ellos en plena descolonización, se vieron situados dentro del conflicto bipolar, en una posición dependiente, o bien fueron objeto de disputa de ambas superpotencias

Desde su origen, en la ayuda exterior de EEUU se observa la preponderancia de los objetivos geoestratégicos, con el desarrollo socioeconómico en un rol subsidiario (Spear, 2016: 18). La etapa inicial de la ayuda exterior de EEUU coincide con las presidencias de Harry S. Truman (1945–1953) y Dwight Eisenhower (1953–1961), y está estrechamente vinculada al papel y objetivos de EEUU dando forma al orden internacional hegemónico que emergió tras la Segunda Guerra Mundial. El Plan Marshall, impulsado entre los años 1947 y 1954 por el secretario de Estado George Marshall reflejó con claridad lo expresado anteriormente. Apoyándose en la idea del vínculo positivo entre desarrollo económico y estabilidad política, el plan buscaba reconstruir una Europa devastada por la guerra. La idea de fondo era promover en el exterior contextos favorables a las motivaciones e intereses militares y económicos de EEUU y, de este modo, reforzar su rol en la construcción de un orden internacional hegemónico.

---

<sup>4</sup> Para una discusión más amplia de la aportación de Cox y del concepto de hegemonía en términos de agencia y estructura, ver también Sanahuja (2019).

*Los Estados Unidos deben hacer todo lo que sea posible para asistir al retorno de la salud económica normal en el mundo, sin la cual no habrá estabilidad política ni garantía de paz (Marshall, 1947: 5).*

Pero si el Plan Marshall tenía un claro marco europeo, en el plano global la política exterior y de la ayuda internacional de EEUU se definió en la Doctrina Truman y en el Discurso de los Cuatro Puntos, con sus referencias al apoyo a las naciones “amantes de la libertad” y las áreas “subdesarrolladas” (Truman, 1949). Dejando atrás el aislacionismo de entreguerras, ambas iniciativas son inseparables del inicio de la Guerra Fría. Como el Plan Marshall, la Doctrina Truman, de clara impronta realista, estaba presidida por la contención del comunismo a escala mundial (Gaddis, 1982). Como señaló Griffin (1991: 647), “la ayuda externa es un producto de la Guerra Fría, de la división del mundo en el Primer, Segundo y Tercer mundo y de la hostilidad de las superpotencias”.

Como indica Gronemeyer (1996: 20), “Truman postuló la obligación de Estados Unidos de ofrecer ayuda financiera y económica más allá de sus fronteras como una contribución al ‘Mundo libre’, a la estabilidad global y a un desarrollo político ordenado”. De esta manera, se expande el criterio geográfico de la ayuda exterior hasta abarcar a todo el mundo en desarrollo no comunista. EEUU utilizaba así la ayuda exterior como un medio para “mantener el comunismo acorralado y bajo control” (Spear, 2016: 19).

Sin embargo, en esta etapa inicial la ayuda exterior se concibe más como un mecanismo de cooptación o de estabilización de gobiernos afines, y no aparece vinculada al desarrollo socioeconómico, una cuestión para la que en los años cincuenta no existía tan siquiera una mínima teorización en la economía o la sociología. Así se estableció expresamente en los primeros instrumentos legales para otorgar ayuda al amparo del “punto cuatro” más allá de los confines europeos del Plan Marshall. Es el caso de la denominada “Ley de Seguridad Mutua” (*Mutual Security Act*) aprobada en 1951 y en vigor hasta 1960, y su precedente, la Ley de Asistencia para la Defensa Mutua de 1949, que no mencionaban ni una sola vez el desarrollo socioeconómico y combinaban ayuda tanto económica como militar. A cambio, afirmaban como objetivos expresos de la ayuda el apoyo a los “gobiernos amigos” en la contención del comunismo, y ser una contraprestación al establecimiento de bases militares en el “cinturón de defensa perimetral” que, al servicio de la contención, se estableció en torno a la Unión Soviética y sus aliados, incluyendo en ese momento a la China surgida del triunfo comunista en 1949. En 1954, con la aprobación de la ley PL-480 sobre ayuda alimentaria, EEUU mantuvo esos objetivos estratégicos y de contención del comunismo, pero añadió

una motivación económica a la hora de dar salida a sus excedentes agrícolas: ampliar mercados para sus exportaciones en ese sector.

El legado de esta etapa fundacional y del papel de EEUU aún perdura en el sistema internacional de ayuda al desarrollo en cuanto a recursos, normas e ideas dominantes. En términos materiales, el Plan Marshall y la ayuda otorgada en Europa y Asia, supuso una enorme movilización de recursos, que no ha vuelto a repetirse, y fue clave en la conformación del sistema bipolar y el relanzamiento económico de ambas regiones frente al bloque comunista. En términos de normas e instituciones, se asentó la primacía de la ayuda bilateral, su naturaleza voluntaria y discrecional, y su vinculación axiomática con los intereses del donante, en particular con intereses estratégicos, con un papel limitado de los organismos multilaterales, como el Banco Mundial o Naciones Unidas. Estos últimos, aun siendo también creación de EEUU, quedaron situados en una posición marginal y subsidiaria respecto a las lógicas de mercado en cuanto a la financiación del desarrollo, conforme a la visión liberal con la que EEUU articuló las finanzas internacionales de posguerra.

En términos de las ideas también conviene destacar el papel del programa del punto cuatro del discurso del presidente Truman, por su influencia en la aparición de la noción misma del desarrollo, “adquiriendo una suerte de legitimidad universal” (Valcárcel, 2006: 5) y la aparición de lo que algunos autores denominan “la era del desarrollo”. Aunque la teoría del desarrollo aparece años después, ese concepto se convirtió en un poderoso dispositivo discursivo e ideacional, en el sentido foucaultiano del término, que subordinaría los horizontes cognitivos de los países pobres y en proceso de descolonización a un imaginario occidental de progreso y, en lo referido al bloque occidental, al proceso de modernización capitalista<sup>5</sup> (Sachs, 1996; Escobar, 1995). Siguiendo a Rist (2002), el desarrollo redefinió el principio de jerarquía civilizatoria al considerar que los países subdesarrollados estaban atrasados y solo podían desarrollarse emulando los patrones occidentales. De algún modo, la modernización denominó subdesarrollados a los países que el imperialismo y el colonialismo nombró antes como bárbaros o primitivos. De hecho, Truman acuñó por primera vez el término “áreas subdesarrolladas”, como alternativa al término “regiones económicamente atrasadas”, antes utilizado por el economista “pionero” del desarrollo Paul Rosenstein-Rodan (1944).

---

<sup>5</sup> Más adelante, haremos referencia a otras visiones del desarrollo posteriores como la teoría de la dependencia (Cardoso y Faletto, 1971), el enfoque de necesidades básicas (Streeter, 1986), el enfoque de las capacidades (Sen, 1989), el desarrollo humano (Griffin y McKinley, 1994) o el post-desarrollo (Rist, 2002; Escobar, 1995; Esteva, 1996; Sachs, 1996 o Hettne y Blomström, 1990).

### 3. La Administración Kennedy y el desarrollismo contrainsurgente

Las aspiraciones de emancipación y progreso que trajo consigo el proceso de descolonización, unidas a la aparición de la teoría del desarrollo, llevaron a que a que Naciones Unidas proclamara en los años sesenta la primera “década del desarrollo”. Pero el desarrollo va a ser desde el inicio un concepto y una práctica en disputa. Si ya en los años cincuenta emerge el enfoque latinoamericano de la dependencia, también lo hace, como paradigma dominante, la idea de modernización a partir de las ideas sociológicas de Parsons, y de la economía del desarrollo de autores como Arthur Lewis, Paul Rosenstein-Rodan y, sobre todo, W. W. Rostow y su visión del “desarrollo por etapas” desde la sociedad tradicional a la sociedad de consumo de masas conforme al modelo de EEUU. Para este autor, cuya obra de referencia tiene el significativo título de *The stages of economic growth. A non-communist manifesto*, el desarrollo como modernización económica fue entendido en términos de crecimiento económico a partir de la combinación de capitalismo y democracia, en clave anticomunista. En este marco, surgen las primeras teorías económicas de la ayuda externa, entendida, en clave keynesiana, como vía para suplir las carencias de ahorro interno y capital y hacer frente a las fallas de mercado y brechas de inversión presentes en los países pobres (Chenery y Strout, 1966; Sanahuja, 1999: 24).

La presidencia de John F. Kennedy (1961–1963) representa un nuevo momento fundacional para el sistema internacional de ayuda y cooperación cuyo legado aún perdura. Kennedy, muy influido por la naciente economía del desarrollo, dejó atrás la estrategia de la contención y pretendió asumir el liderazgo del “mundo libre”. La breve presidencia de Kennedy representa un segundo momento fundacional en el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo: se aprobó la Ley de Asistencia Exterior de 1961, que aun con muchas enmiendas siguió estando en vigor hasta entrado el siglo XXI. Se creó la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), se reformó la ayuda alimentaria, con la nueva denominación de “Alimentos para la Paz”, y se puso en marcha el “Cuerpo de Paz”, con jóvenes voluntarios. También hubo cambios importantes en la cooperación multilateral, en algunos casos planteados por la administración Eisenhower como respuesta a la revolución cubana, como la creación del Banco Interamericano de Desarrollo –una vieja demanda latinoamericana–, la creación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, como mecanismo para alinear en una estrategia común a otros donantes occidentales cuya ayuda estaba ligada a lógicas poscoloniales; o la aparición, también en 1960 de la ventanilla “blanda” del Banco Mundial como respuesta al reclamo de financiación “blanda” de los países en desarrollo a través de Naciones Unidas. Son estas iniciativas,

bilaterales y multilaterales, con las que realmente aparece lo que hoy se entiende por ayuda al desarrollo, pues hasta ese momento el acceso a recursos externos por parte de los países pobres se realizaba o bien en términos de mercado, a través del Banco Mundial, o bien con una explícita motivación estratégica ligada a la competencia bipolar.

Todo lo anterior suponía un claro rechazo a la estrategia de la contención, cuya lógica militarizada era, según Kennedy y sus asesores, entre los que se encontraba el propio Rostow, ineficaz y contraproducente, como parecían demostrar hechos como la revolución cubana, en pleno "patio trasero" de EEUU. Frente a ello, se debería promover el desarrollo y la ayuda exterior como vía más eficaz para contener el comunismo y asegurar el liderazgo de EEUU. Ese desarrollismo puede ser visto como una nueva estrategia de contención de signo liberal (*liberal containment*) (Packenham, 1973). El propio Rostow consideraba que el desarrollo del Tercer Mundo era uno de los escenarios principales de la competencia del mundo bipolar, y su teoría proporcionó una justificación económica y política convincente para la ayuda como herramienta tanto de la política exterior como de la economía del desarrollo" (Sanahuja, 1999: 22–25).

Sin embargo, esta relación positiva entre desarrollo económico, estabilidad política e interés nacional de EEUU iba a ser cuestionada por los autores del realismo político. El propio Hans Morgenthau, en un texto ya clásico, criticaba a los economistas del desarrollo y sus aspiraciones de cambio, ya que comportaban riesgos de inestabilidad que deberían evitarse. Ello limitaría los usos de la ayuda externa a la tradicional búsqueda de estabilidad y a comprar voluntades en otros gobiernos (Morgenthau, 1961).

Quizás la plasmación más visible de esa estrategia fue la Alianza para el Progreso, lanzada en 1961 por Kennedy como respuesta reformista al riesgo de "contagio" de la revolución cubana. Crecimiento económico, modernización del Estado y reforma social –incluyendo la reforma agraria– fueron sus ejes (Sanahuja, 2011: 198). Pero la Alianza fue un fracaso ante la resistencia al cambio de las élites en América Latina, al verse privada de recursos por parte de EEUU, cada vez más centrado en la guerra de Vietnam<sup>6</sup>, y desviada de sus objetivos de democracia y reforma por la administración Johnson, que prefirió apoyar gobiernos militares y "regímenes de seguridad nacional" (Levinson y Onís, 1972). El ciclo insurreccional

---

<sup>6</sup> En el Anexo I se reflejan los montos de AOD que EEUU entregó a Vietnam, siendo el segundo receptor global en los años sesenta y setenta con más de 30.000 millones de dólares.

de los años setenta en áreas como Centroamérica se explica en parte por estos hechos (Lafeber, 1989).

Mención especial requiere también la construcción de las que aún hoy sigue siendo una de las principales estructuras internacionales de gobernanza de la ayuda. Es el caso del CAD, como instancia especializada de la OCDE, creada en 1961<sup>7</sup> a instancias de EEUU, en lo que puede interpretarse como una forma de implicar a los socios de EEUU en el *burden sharing* de la ayuda al Tercer Mundo y ese esfuerzo de contención liberal (Sanahuja, 1999: 26). En efecto, la OCDE se convirtió en la principal instancia de orientación estratégica y regulación de la ayuda al desarrollo (Lumsdaine, 1993).

Se debe resaltar que el enfoque del desarrollo como modernización capitalista y los principios liberales subyacentes a la regulación internacional del comercio y las finanzas internacionales tuvieron una contestación destacada desde la teoría de la dependencia. Este enfoque asume que las causas del subdesarrollo se encuentran en una estructura económica y política de dominación centro-periferia, quedando las economías de la periferia relegadas a la mera exportación de materias primas (Cardoso y Faletto, 1971). Por ello, reclaman vías nacionales de desarrollo mediante la industrialización por sustitución de importaciones, y una reordenación del sistema financiero y el comercio internacional favorable al desarrollo. Esta mirada pensó el desarrollo desde el sur y tuvo un efecto directo en las orientaciones políticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), con el liderazgo de economistas como Raúl Prebisch, y en la convocatoria de las primeras Conferencias de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1964 y 1968, y en la propuesta de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1974. Todo ello, impulsado por el Movimiento de los Países No Alineados, surgido tras la Conferencia de Bandung (1955), y del G77, creado en la I UNCTAD en 1964. Aunque estas iniciativas, resistidas por EEUU y sus aliados occidentales, no lograron conformar una alternativa a las normas, instituciones y enfoques dominantes, sí lograron forzar reformas importantes como la propia aparición de la ayuda concesional a partir de 1960, o mejoras en el acceso a los mercados de los países ricos a través de sistemas de preferencias comerciales más abiertos.

---

<sup>7</sup> La OCDE sustituyó a la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), creada en 1948 para gestionar las ayudas del Plan Marshall.

#### **4. Modernización sin reforma, neoliberalismo y “segunda Guerra Fría” en la Administración Reagan**

En década de los setenta la política exterior de EEUU y, por extensión, la política de ayuda fueron objeto de un serio replanteamiento como consecuencia de un escenario internacional cambiante que ponía en entredicho la hegemonía norteamericana. El trauma generado por la derrota de EEUU en Vietnam, así como la crisis del petróleo y la emergencia de nuevos actores forzaron la revisión del papel de EEUU en el mundo (Sanahuja, 1999: 36). Frente al realismo político, ganó peso el enfoque transnacional de la interdependencia (Keohane y Nye, 1977) y se aceptó la necesidad de la cooperación para el mantenimiento de una hegemonía en declive, lo que se tradujo en una apuesta por el multilateralismo.

Esta reorientación influyó en la ayuda exterior de EEUU, que fue objeto de un doble cuestionamiento. Por un lado, el desarrollismo anticomunista de Rostow fue contestado porque no era capaz de contribuir ni al desarrollo ni a la estabilidad política. Por otro, se entendió también fracasada la estrategia de reducción de la pobreza centrada exclusivamente en el crecimiento económico, propuesta por el enfoque de la modernización. Frente a esta modernización excluyente o de crecimiento con pobreza, surgió en esta segunda década del desarrollo el enfoque de las necesidades básicas (Streeten, 1986). Lo que se planteaba era la urgencia de dar un giro social a la modernización incluyendo en la agenda, entre otras, la distribución de la riqueza y la distinción entre crecimiento y desarrollo (Riddell, 1987). A esta misma línea apuntó el influyente Informe Pearson, a cargo del Banco Mundial (Pearson, 1969). Además, el contexto de la distensión entre las superpotencias era propicio para esa revisión al dejar mayor espacio a objetivos no estrictamente geopolíticos en la asignación de la ayuda (Spear, 2016: 20). La presidencia de Jimmy Carter (1977–1981) rebajó la dimensión de seguridad en la ayuda exterior, con un mayor énfasis en la promoción del desarrollo, la democracia y los derechos humanos. Quizás el caso más visible es el del Banco Mundial en el periodo 1968–1981, bajo la presidencia de Robert McNamara, anterior secretario de defensa de EEUU con Kennedy y Johnson y uno de los artífices la guerra de Vietnam. Ese periodo supuso un fuerte aumento de los recursos y los créditos del Banco, que por primera vez asumía como objetivo expreso la lucha contra la pobreza (Sanahuja, 2001: 70–81). El denominado “enfoque McNamara” seguía concibiendo la pobreza como caldo de cultivo para la explosión revolucionaria y el comunismo, abogando por un nuevo esfuerzo de modernización vía crecimiento económico. Este enfoque, sin embargo, dejó un costoso legado en los países en desarrollo en cuanto a polarización socioeconómica, empeoramiento de la seguridad alimentaria, al promover cultivos para la exportación, deterioro ambiental,

fuerte endeudamiento –preludio de la crisis de la deuda de 1982 en adelante–, y politización de esta institución. Este nuevo ciclo desarrollista, más centrado en la pobreza, no significó que las prioridades estratégicas y de seguridad no siguieran estando presentes, aunque cambiasen sus prioridades geográficas, centradas en Oriente Próximo tras la derrota de Vietnam. En particular, tras los Acuerdos de Camp David de 1979, en los que Estados Unidos recurrió de manear indisimulada a la “diplomacia de chequera” con abultados compromisos de ayuda económica y militar, Israel y Egipto, por ese orden, pasaron a ser los primeros receptores de la ayuda exterior de EEUU en todo el mundo<sup>8</sup>, situación que iba a mantenerse durante los años ochenta y noventa (Sanahuja, 1999: 39–42; 2001b: 65; OCDE, 2021a).

Durante los años ochenta, además de caracterizarse por un marcado acento multilateral, la ayuda exterior se insertó en un ciclo de políticas de estabilización y ajuste lideradas por las instituciones de Bretton Woods: el Banco Mundial y el FMI. Inicialmente, estas políticas se formularon para que las economías latinoamericanas pudieran hacer frente a la crisis de deuda iniciada en 1982. Sin embargo, siguieron aplicándose hasta bien entrados los años noventa, como parte de una estrategia neoliberal de inserción de los países en desarrollo en los procesos de globalización vía la apertura de sus economías al comercio y la inversión extranjera. De hecho, más de un centenar de países adoptaron esas políticas de apertura, que en muchos casos suponían abandonar las políticas de industrialización de las décadas anteriores (Sanahuja, 2001a; 2011: 199). Esto supuso un claro alejamiento del desarrollismo anterior y la entrada en escena del conocido como “Consenso de Washington” (Williamson, 1990), un programa de economía política centrado en la apertura económica al exterior y la disciplina presupuestaria, con poca atención a la cohesión social. El rol de EEUU fue determinante, pues tanto el FMI como el Banco Mundial asumieron formalmente las políticas de dicho Consenso, y se alinearon con la visión neoliberal que asumió Washington con la llegada a la presidencia de Ronald Reagan en 1981.

La presidencia de Ronald Reagan (1981–1989) significó, vía crisis de la deuda y ajuste estructural, una amplia derrota y abandono del reformismo desarrollista del G77 y de las propuestas del NOEI. Pero también se produjo un claro giro de política exterior hacia posiciones neorrealistas que rechazaban el *liberal containment* y abrían una “segunda Guerra Fría”. La propuesta de Reagan para recuperar la hegemonía estadounidense era un retorno a las estrategias duras de seguridad nacional (neocontención) y al restablecimiento del libre mercado en el

---

<sup>8</sup> Los montos específicos se detallan en el Anexo I.

orden económico internacional (neoliberalismo) (Bello *et al.*, 1994). En ese marco, la ayuda se insertaba en dos lógicas, que en no pocos casos eran contradictorias. Por un lado, en la agenda económica neoliberal, donde la financiación externa, en particular la otorgada vía instituciones financieras multilaterales, se condicionaba a las reformas de política de los receptores que facilitasen su inserción en la economía internacional como economías primario-exportadoras, dando fin al proteccionismo y al nacionalismo desarrollista. Esto último se implementó, en particular, con los programas de ajuste del Banco Mundial y el FMI y sus estrategias de “condicionalidad cruzada” (Griffith-Jones, 1988). Por otro lado, en la agenda de la seguridad nacional y el anticomunismo, otorgando ayuda para estabilizar gobiernos y evitando así, como ocurrió en Centroamérica, los programas de ajuste del FMI y el Banco Mundial y sus potenciales efectos desestabilizadores. También se empleó, en ocasiones, para financiar grupos armados irregulares que intentaban derrocar gobiernos comunistas o que no se subordinaban a los intereses de EEUU, o apoyar a los gobiernos que les daban cobertura. Con todo ello, la ayuda exterior se instrumentalizó y subordinó, de forma mucho más directa si cabe, a los objetivos geoestratégicos de EEUU en el contexto de las políticas de poder de la “segunda” Guerra Fría (Halliday, 1983, Sanahuja, 1999).

## **5. La redefinición de la seguridad nacional: la ayuda en el contexto de la posguerra fría**

El fin de la Guerra Fría trajo consigo una reconfiguración del orden mundial. El colapso de la Unión Soviética y la arrolladora victoria de EEUU en la Guerra del Golfo pareció anunciar una etapa de unipolaridad sin rivales, pero con la administración Clinton Estados Unidos inició una etapa de repliegue y tendencias aislacionistas, y la dinámica más relevante fue, sin embargo, la conformación de la globalización como una nueva estructura histórica de carácter hegemónico, caracterizada, en el ámbito de las capacidades materiales, por la transnacionalización productiva, un mayor grado de interdependencia y un visible proceso de difusión del poder a través de empresas multinacionales y países emergentes. En el ámbito de las instituciones, por la “constitucionalización externa” de la apertura económica vía los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en particular el Acuerdo de Marrakech (1995) y la oleada de acuerdos regionales de comercio y de acuerdos de protección de inversiones de este periodo. Y, en el ámbito de las ideas, por el marco ideológico que emerge con la posguerra fría: el del capitalismo globalizado y la democracia liberal como teleología de progreso y únicos modelos políticos y económicos viables, que se resumió en la tesis del “fin de

la historia” de Francis Fukuyama. De este modo, se impusieron las tesis de que las democracias de mercado eran el mejor camino para avanzar en términos de paz, seguridad y desarrollo, en una especie de relación virtuosa. Por tanto, la agenda de la seguridad y el desarrollo giraron en torno a la promoción de la democracia y el libre mercado. En el caso de EEUU se orientó a aquellos escenarios en las que esas cuestiones eran más relevantes, con propuestas como el Proyecto Democracia y la Iniciativa para las Américas (Sanahuja, 1999: 71; Lake, 1993). De acuerdo con la tesis de la paz liberal, la idea subyacente era que las democracias tienen políticas exteriores más pacíficas, con lo que el entorno internacional sería más estable y funcional a los intereses de EEUU (Christopher, 1995).

Desaparecidas las motivaciones estratégicas que en realidad explicaban parte de los flujos de ayuda externa, una de las primeras consecuencias del fin de la Guerra Fría fue la significativa reducción de la AOD global, que descendió en torno a un 30% (OCDE, 2021a y 2021b; Severino y Ray, 2009). También se produjeron cambios importantes en la pauta de asignación geográfica de la ayuda. Se redujeron las partidas a receptores clásicos de África y Asia, en favor de los “países en transición” hacia el mercado –una nueva categoría de receptores definida por el CAD– de Europa oriental y el anterior espacio soviético (Rosner 2012). Sin embargo, Oriente Próximo y algunos países de América Latina continuaron siendo importantes receptores de ayuda por razones estratégicas y de seguridad nacional (Spear, 2016: 20). En esta región, Centroamérica fue objeto de la “devaluación estratégica” que muchos países sufrieron al terminar la Guerra Fría, mientras que el narcotráfico, que pasó a ser visto con un prisma securitario, hizo de los países andinos y en particular de Colombia el principal receptor de ayuda en esa región por parte de Estados Unidos y de otros donantes. En este contexto, destaca la Iniciativa Andina (1989) y el posterior “Plan Colombia” (1999), que incluían ayuda militar y económica, y amplias preferencias comerciales, sujetas a un proceso de “certificación” y a una estricta condicionalidad unilateral antinarcóticos por parte de EEUU. Ello muestra que durante las presidencias de George Bush (1989–1993) y Bill Clinton (1993–2001) la ayuda exterior continuó estando ligada a la seguridad, aun considerando como nuevas amenazas el narcotráfico o el terrorismo.

Desaparecidos los imperativos estratégicos de la Guerra Fría, y confiado el proceso de desarrollo socioeconómico y de reducción de la pobreza a las fuerzas de la globalización, no parecía haber una racionalidad robusta para la ayuda externa y la cooperación para el desarrollo. Por otro lado, el repliegue de la Administración Clinton redujo el rol de EEUU como actor dominante en la agenda del desarrollo. Con todo ello, el desarrollo se desecuritizó y se repolitizó en un proceso en el que adquirió un valor propio en vez de ser un mero instrumento de políticas de

seguridad (Sanahuja y Schünemann, 2012: 24). Ello permitió que otros actores, como Naciones Unidas o las redes de ONG internacionales, de creciente influencia, promovieran una agenda crítica a la globalización a través de las “cumbres” sociales de este periodo, y que irrumpieran nuevos enfoques y agendas para la gobernanza global del desarrollo. A ello contribuyó la evidencia de que las políticas del Consenso de Washington y la apertura a las dinámicas de la globalización no lograban reducir la pobreza, y se agudizaba la desigualdad. Por un lado, el enfoque de las capacidades comienza a plantear que el referente del desarrollo son los seres humanos y no el crecimiento económico y, más en concreto, la expansión de las capacidades humanas para realizar actividades libremente (Sen, 1989). Por otro, el concepto desarrollo humano se da a conocer con el primer informe de Desarrollo Humano del PNUD. Desde esta visión, el desarrollo se entiende como un proceso de ampliación de las oportunidades de las personas, destacando la salud, la educación y las libertades políticas (PNUD, 1990). Estas aproximaciones al desarrollo pusieron el foco en el bienestar humano, abandonando la mirada economicista de la modernización. Tuvieron un impacto muy destacado no solo en el plano teórico, sino también en las prácticas de las políticas de ayuda de actores emergentes en el sistema de ayuda. Son esos nuevos actores e ideas los que en buena medida explican que en 2000 se adoptara la Declaración y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a modo de “agenda social” de una globalización neoliberal contestada.

## **6. El 11-S y la Guerra Global contra el Terrorismo: securitización y desvío de la ayuda**

El impulso de los ODM, sin embargo, fue de corto aliento. Con los atentados del 11 de septiembre de 2001 EEUU despliega una nueva matriz de política exterior y de seguridad de orientación neoconservadora, la denominada “Guerra Global Contra el Terror” (GGCT), que supone un mayor intervencionismo y un proceso a gran escala de securitización (Messina, 2014), en el sentido que le dan a este concepto los estudios críticos de seguridad: esto es, el proceso por el que un actor securitizador afirma mediante un acto discursivo la presencia de una amenaza existencial, lo que le otorga poder y legitimidad para desplegar medidas extraordinarias (Waever, *et al.*, 1998).

Todo ello ha generado un amplio debate sobre la securitización de la ayuda al desarrollo, que supone cambios discursivos, institucionales, y materiales (Harbone, 2012); Sanahuja y Schünemann, 2012; y Brown y Grävingsholt, 2016). Pueden

identificarse al respecto seis tendencias del proceso de securitización de la ayuda al desarrollo al calor de la GGCT (Sanahuja y Schünemann, 2012: 28–32). Primero, las narrativas y la retórica volvieron a justificar la ayuda exterior por razones de seguridad nacional y no de desarrollo. En su versión más dura, los “halcones” republicanos y neocon la vieron como mera herramienta de estabilización tras las intervenciones militares de la GGCT, mientras que las “palomas” demócratas pasaron a verla como mecanismo de prevención del terrorismo, afirmando que terrorismo, pobreza y desarrollo están relacionados. Segundo, las agendas multilaterales de consolidación de la paz y seguridad humana se redefinieron en ese mismo sentido, quedando en muchos casos subordinadas a los imperativos de la GGCT. Tercero, se produjo una movilización extraordinaria de recursos: a escala global, la AOD llegó a triplicarse entre 2001 y 2010. En el caso de EEUU se incrementó más del doble, como puede observarse en el anexo II, sobre todo a través de la ayuda bilateral, como se observa en el Anexo III. Es muy destacable que la ayuda gestionada por el Pentágono pasase del 5,6% al 21% entre 2002 y 2005. Cuarto, se observaron cambios relevantes en la asignación geográfica de la ayuda, priorizando países clave de la GGCT y no para el cumplimiento de los ODM. Prueba de ello es que la mayor parte de la AOD mundial, y en particular la de EEUU, se asignó a Irak y Afganistán, que hasta 2000 apenas recibían ayuda. En 2005 ambos países representaban un tercio del total de la AOD estadounidense, y entre 2000 y 2009 ocuparon los dos primeros lugares. A esto hay que sumar la reorientación de fondos a programas de cooperación cívico-militar que aun computando como AOD son parte de la contrainsurgencia y lucha antiterrorista. Quinto, la securitización del sector de la gobernanza democrática, cada vez más centrado en programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) y de Reforma del Sector de la Seguridad (SSR), dejando de lado la agenda de la democracia y los derechos humanos. Sexto, destaca una redefinición de las dimensiones del desarrollo en clave de amenaza para la seguridad, como la pobreza, el medio ambiente o las migraciones. No menos importante fueron los cambios institucionales ligados tanto a la securitización como a la militarización de la ayuda. El Departamento de Defensa llegó a ser el principal implementador de programas de ayuda sobre el terreno, en detrimento de una cada vez más debilitada USAID, que en clara desventaja con el Pentágono se adentró en la agenda de la seguridad para mantener recursos e influencia de las denominadas “3D” (diplomacia, defensa y desarrollo) (Spear, 2016: 37).

En conclusión, durante la primera década del nuevo milenio, EEUU mostró una mayor capacidad de agencia para redefinir la agenda del desarrollo en clave de securitización, buscando aprovechar la ‘ventana de oportunidad’ que le brindaron los atentados del 11-S para reconstruir un orden internacional hegemónico.

Como proceso de securitización la GGCT significó la (re)definición y priorización de las amenazas y las respuestas políticas a las mismas, incluyendo las políticas de ayuda, cooperación y desarrollo internacional, que se redefinieron en clave antiterrorista. Sin embargo, no debe olvidarse con la GGCT los neocon al frente de la Administración Bush no solo pretendían combatir el terrorismo internacional, ya que el 11-S fue visto como una ventana de oportunidad para desplegar “un nuevo siglo americano”; esto es, reafirmar la primacía de EEUU y su acción unilateral como soporte de un orden mundial hegemónico (Sanahuja y Schünemann, 2012: 27). Aunque la GGCT tuvo un cierto efecto de arrastre en los aliados de EEUU, también suscitó reacciones contrarias en otros actores, como la UE o los países emergentes. Sin embargo, este proyecto se revelaría como una quimera, por partir de una deficiente lectura de la nueva realidad del poder y la interdependencia en un mundo ya intensamente globalizado, con nuevos actores emergentes, y con nuevos retos de desarrollo y gobernanza global que harían inviable cualquier pretensión hegemónica unilateral como la que suponía la GGCT, que a la postre no produjo ni desarrollo ni seguridad, y más bien, erosionó el liderazgo estadounidense a la hora de definir nuevas agendas de desarrollo más amplias, inclusivas y con capacidad de responder a los retos globales del Siglo XXI.

## **7. Globalización, hegemonía y cambio estructural: EEUU, los países emergentes y el multilateralismo de los ODM y los ODS**

Se ha hecho ya referencia a que la naturaleza y las características del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo son el reflejo de la estructura de la sociedad internacional y de sus dinámicas históricas. Como se ha indicado, el sistema de ayuda se configuró bajo el doble condicionante del conflicto Este-Oeste y de las dinámicas Norte-Sur de la descolonización y el decisivo papel de Estados Unidos, en términos de agencia, en su conformación. Con la posguerra fría, el proceso de globalización neoliberal, también con un papel clave de EEUU, define una nueva estructura histórica de carácter hegemónico que redefine el sistema internacional de cooperación al desarrollo, en el que cabe identificar varias dinámicas de cambio.

Por un lado, la sociedad internacional es estadocéntrica y, como el sistema internacional de cooperación al desarrollo, sigue teniendo un carácter marcadamente westfaliano, que el orden bipolar no cuestionó. Como se indicó, ello se traduce en la preeminencia de la ayuda bilateral y su carácter voluntario y discrecional, con unos niveles de autonomía de los donantes que permite poner en duda si

realmente se trata o no de un sistema. Como consecuencia, no hay criterios vinculantes que regulen la asignación de la ayuda en función de metas de desarrollo y, con la excepción parcial de la UE y sus Estados miembros, es difícil promover la coordinación de las intervenciones de los actores. Ahora bien, las dinámicas de transnacionalización, integración económica global, interdependencia, demanda de bienes públicos globales crecientes riesgos transnacionales (crisis financieras, cambio climático, pandemias) llevan varias décadas poniendo en entredicho la viabilidad de esa lógica westfaliana (Sanahuja, 2016). Ello se suma a una visible difusión del poder y creciente influencia de actores no estatales como las ONG, las organizaciones internacionales, la sociedad civil o las corporaciones. Rosenau (1991) lo define como un sistema multicéntrico, en referencia a la pluralidad de actores y a la red de interacciones transnacionales de los mismos. Precisamente, la interdependencia como rasgo clave de la globalización ha puesto en el centro la discusión la cuestión de los Bienes Públicos Globales y ha evidenciado la incapacidad del Estado para suministrarlos y mantenerlos. Así, ha abierto un espacio amplio para actores no estatales como las ONG, las empresas transnacionales y la sociedad civil. Es destacable la transnacionalización de los movimientos sociales y la contestación, cuestión definida con acierto por Kaldor (2005) al referirse a la 'sociedad civil global'.

Por otro lado, el sistema de cooperación es parte de un orden hegemónico y jerarquizado. En términos de poder estructural, define posiciones, condicionantes y opciones diferenciadas para los actores y su agencia, con grandes asimetrías geográficas (brecha Norte-Sur) y entre actores (brechas entre Estados, y entre estos y los actores no estatales). La posición subordinada de los países en desarrollo responde a factores materiales, institucionales e ideacionales, y, con relación a estas últimas, a una visión Occidental de progreso ya la aproximación neoliberal a la economía política global. El mismo concepto de desarrollo puede ser visto como parte de un dispositivo ideacional de la hegemonía Occidental. Pese a la retórica del *partnership*, sigue presente la condicionalidad. Sin embargo, el proceso de difusión y redistribución del poder que trae consigo la globalización y la crisis que arrastra desde 2008 ha resquebrajado esa estructura, en términos de legitimidad y eficacia, y hace emerger nuevos actores, con mayores opciones en términos de agencia. Estados Unidos y, en general, Occidente industrializado pierde capacidad para seguir definiendo las reglas del sistema, al tiempo que, como se ha indicado, éste se torna obsoleto y disfuncional para hacer frente a los retos de una globalización muy avanzada, pero también en crisis.

Lo anterior no quiere decir que la ayuda al desarrollo no esté institucionalizada y regulada. Pese a su descentralización, no es un sistema anárquico. Existen normas

y consensos que han llevado a algunos autores a hablar de un régimen internacional de la ayuda (Furia 2015). Como se ha mencionado, dicho entramado de instituciones y normas se ha articulado en el CAD de la OCDE, en el que Estados Unidos tuvo un papel fundacional y, junto con un reducido número de donantes del Occidente industrializado ha mantenido una fuerte influencia. Sin embargo, los procesos de cambio de poder generados por un proceso de globalización que se ha extendido por varias décadas lo ponen en cuestión. En lo que se refiere a los actores y recursos, el creciente papel de los actores privados en la financiación del desarrollo y el ascenso de los países emergentes y la cooperación Sur-Sur (CSS) suponen una clara contestación de la representatividad, legitimidad y eficacia de ese selecto club de donantes que es el CAD, así como del Banco Mundial y otras instituciones de financiación del desarrollo, y de sus principios, normas e instituciones reguladoras (Bergamaschi y Tickner, 2017; Esteves y Klingebiel 2021). Los actores de la CSS y los actores privados están desarrollando normas propias que se ajustan mejor a sus requisitos y valores (Fourie *et al.*, 2019), y cabe mencionar también el papel destacado de China como donante y su liderazgo en la creación de nuevas instituciones como el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRIC o el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras.

En definitiva, se han ampliado y fragmentado las normas y las instituciones en el régimen de la ayuda, y también aparecen nuevos espacios para su reformulación más allá del CAD, con la aspiración de ser más inclusivos y legítimos. El más significativo ha sido, quizás. El Grupo de Trabajo Abierto que definió la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible antes de su presentación en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015 (Sanahuja 2016). También puede mencionarse el Foro Político de Alto Nivel creado como espacio preferente para discutir la agenda del desarrollo y, en concreto, el seguimiento de los ODS. A priori, este último es un espacio multilateral de cooperación horizontal entre socios. Ahora bien, otros muchos espacios compiten en la definición y diseño de la ayuda, con grupos de gobierno como el G20, el grupo de los BRICS, IBSA o MIKTA.

Finalmente, en lo que a las narrativas se refiere existen, al menos, dos corrientes mutuamente contestadas ante los nuevos o más intensos retos de la globalización, como el cambio climático, las migraciones o, desde 2020, la pandemia del COVID-19. Por una parte, se observa un giro discursivo y en las prácticas de la cooperación al desarrollo por el que vuelve a insistir en su en los intereses inmediatos de carácter estratégico, e seguridad o de índole económica de los donantes (Mawdsley, 2012; Mawdsley *et al.*, 2018), en el que nuevos donantes, como China, parecen encontrarse muy cómodos. Ello debe enmarcarse en el proceso más amplio de ascenso de visiones iliberales, nacionalistas y de cuestionamiento

del orden liberal internacional que se observa tanto en los países avanzados como en los emergentes. EEUU, bajo la Administración Trump ha sido uno de los actores prominentes en este sentido. Por otro, la Agenda 2030 ha emergido con fuerza como marco global de referencia en el campo del desarrollo, logrando un alcance y un consenso superior a su predecesora, la Declaración del Milenio y los ODM. Ahora bien, ese mayor consenso no ha modificado el carácter fragmentado e incoherente de la ayuda. Es un espacio en el que se manifiestan luchas por el poder y contestaciones no resueltas (McNeill, 2019), en gran medida porque ha dado espacio a nuevas normas, instituciones y actores (Chaturvedi *et al.*, 2021).

## 8. Conclusiones

En una globalización en crisis, y un orden internacional liberal cuestionado, EEUU es un actor aún relevante, pero frente a nuevos actores y dinámicas no tiene ya la capacidad de definir la estructura del sistema internacional en términos tanto de capacidad material como de instituciones o ideas. La agenda del desarrollo siempre ha sido una arena contestada y disputada, pero EEUU ya no tiene el papel que tuvo antaño a la hora de definir sus normas y prioridades.

La agenda global del desarrollo ha evolucionado, en gran medida, de acuerdo con la configuración del orden internacional. La crisis de la globalización como orden hegemónico abre posibilidades antes vedadas para el cambio en el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo para hacer frente a los desafíos del desarrollo sostenible de manera más inclusiva, legítima y eficaz. Aunque estos apenas se esbozaron con la Declaración del Milenio de 2000, se expresan con mayor claridad en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Entraron en escena nuevos actores con una capacidad creciente de influencia en la agenda del desarrollo. En este sentido, destacan los países emergentes, protagonistas de las prácticas de cooperación Sur-Sur, las instituciones financieras regionales, así como la sociedad civil.

Gracias a su poder estructural y a su capacidad de agencia, EEUU ha definido durante décadas los regímenes internacionales de ayuda exterior, caracterizados por la securitización, el desvío y la instrumentalización de la ayuda hacia intereses nacionales en los que ha primado una mirada estratégica y de seguridad. Esos intereses nacionales aún están presentes, y son asumidos también, en lógica westfaliana, o "southfaliana", por algunos donantes emergentes. Sin embargo, una globalización en crisis y un orden internacional cuestionado son también una

oportunidad, en términos de agencia, para nuevos actores y nuevas dinámicas en la ayuda exterior, en una lógica cosmopolita, con el multilateralismo, el desarrollo, el enfoque de derechos y la sostenibilidad como principios rectores para movilizar la acción colectiva frente a riesgos y problemas globales que redefinen el desarrollo como un verdadero desafío existencial para la humanidad.

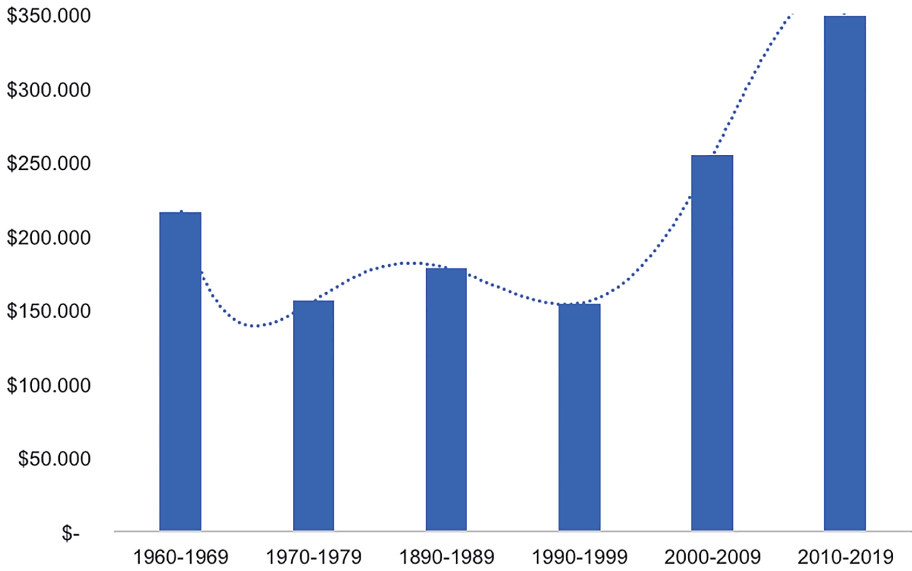
## 9. Anexos

*Anexo I. Principales receptores de la AOD neta desembolsada por EEUU (1960–2019) (millones de dólares a precios constantes)*

Etapa	Posición en el ranking y montos de los receptores de AOD				
	1	2	3	4	5
1960–1969	<b>India</b>	<b>Vietnam</b>	<b>Pakistán</b>	<b>Corea</b>	<b>Brasil</b>
	41.000	19.000	18.000	13.000	11.000
1970–1979	<b>Israel</b>	<b>Vietnam</b>	<b>India</b>	<b>Egipto</b>	<b>Indonesia</b>
	14.000	12.000	8.000	6.000	6.000
1980–1989	<b>Israel</b>	<b>Egipto</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Bangladesh</b>	<b>Islas Marianas del Norte</b>
	26.000	22.000	5.000	3.000	3.000
1990–1999	<b>Egipto</b>	<b>Israel</b>	<b>Haití</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Filipinas</b>
	20.000	16.000	2.000	2.000	2.000
2000–2009	<b>Irak</b>	<b>Afganistán</b>	<b>Egipto</b>	<b>Colombia</b>	<b>Sudán</b>
	37.000	14.000	7.000	6.000	6.000
2010–2019	<b>Afganistán</b>	<b>Etiopía</b>	<b>Jordania</b>	<b>Kenia</b>	<b>Pakistán</b>
	21.000	8.000	8.000	8.000	8.000

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2021a).

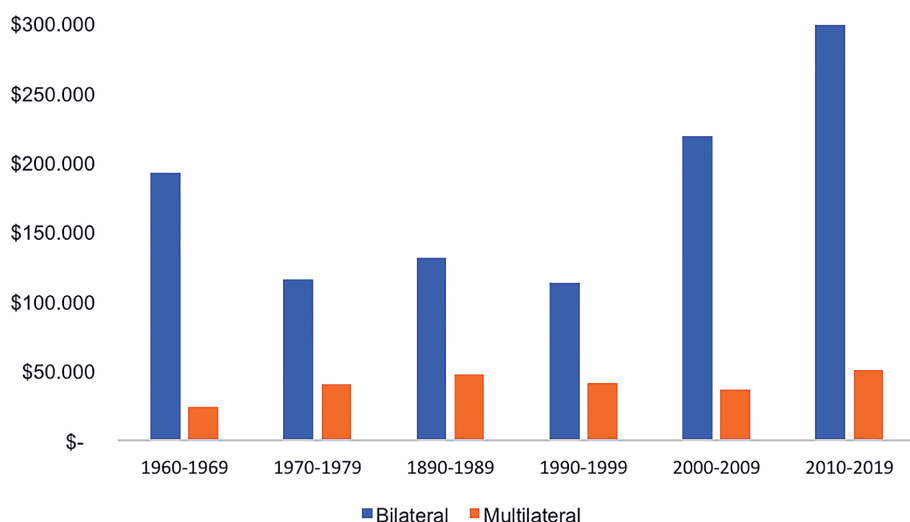
*Anexo II. Evolución de la AOD neta desembolsada por EEUU (1960–2019)  
(millones de dólares a precios constantes)*



Cifras totales para el periodo mencionado.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2021b).

**Anexo III. Evolución comparada de la AOD neta bilateral y multilateral desembolsada por EEUU (1960–2019) (millones de dólares a precios constantes)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2021b).

## Bibliografía

BELLO, W., CUNNINGHAM, S. y RAU, B. (1994). *Dark Victory: The United States, Structural Adjustment and Global Poverty*, Pluto / Transnational Institute.

BERGAMASCHI, I. y TICKNER, A. B. (2017). "Introduction: South–South Cooperation Beyond the Myths—A Critical Analysis", en I. BERGAMASCHI, P. MOORE y A. B. TICKNER (Eds.), *South–South Cooperation Beyond the Myths. Rising Donors, New Aid Practices?*, 1–27, Palgrave Macmillan.

Booth, K. (2013). "Seguridad y emancipación". *Relaciones Internacionales*, 23, 99–116.

BROWN, S. y GRÄVINGHOLT, J. (2016). "Security, Development and the Securitization of Foreign Aid", en S. BROWN y J. GRÄVINGHOLT (Eds.), *The Securitization of Foreign Aid*, 1–17, Palgrave Macmillan.

- BROWN, S., GRÄVINGHOLT, J. y RADDATZ, R. (2016). "The Securitization of Foreign Aid: Trends, Explanations and Prospects", en S. BROWN y J. GRÄVINGHOLT (Eds.), *The Securitization of Foreign Aid*, 237–255, Palgrave Macmillan.
- CARDOSO, F. E. y FALETTO, E. (1971). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores.
- CHATURVEDI, S. ET AL. (2021). "Development Cooperation in the Context of Contested Global Governance", en S. CHATURVEDI ET AL. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda*, 1–21, Palgrave Macmillan.
- CHENERY, H. y STROUT, A. M. (1966). "Foreign Assistance and Economic Development". *The American Economic Review*, 56 (4), 680–773.
- CHRISTOPHER, W. (1995). "America's Leadership, America's Opportunity", *Foreign Policy*, 98, 6–27.
- COX, R. (1981). "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Millennium: Journal of International Studies* (10) 2, 126–155.
- ESCOBAR, A. (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third world*. Princeton University Press.
- ESTEVA, G. (1996). "Desarrollo", en W. SACHS (Ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, 52–78, PRATEC.
- ESTEVES, P. y KLINGEBIEL, S. (2021). "Diffusion, Fusion, and Confusion: Development Cooperation in a Multiplex World Order", en S. CHATURVEDI ET AL. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda*, 185–215, Palgrave Macmillan.
- FURIA, A. (2015). *The Foreign Aid Regime. Gift-Giving, States and Global Dis/Order*, Palgrave Pivot.
- FOURIE, E., NAUTA, W. y MAWDSLEY, E. (2019). "Introduction", en E. MAWDSLEY, E. FOURIE, y W. NAUTA (Eds.), *Researching South-South development cooperation: The politics of knowledge production*, 1–11, Routledge.
- GADDIS, J. L. (1982). *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, Oxford University Press.

GRIFFIN, K. (1994). "Foreign Aid after the Cold War". *Development and Change*, 22, 645–685.

GRIFFIN, K. y MCKINLEY, T. (1994). *Implementing a Human Development Strategy*, Macmillan.

GRIFFITH-JONES, S. (1988). "La condicionalidad cruzada o la expansión del ajuste obligatorio". *Pensamiento Iberoamericano*, 13, 67–90

GRONEMEYER, M. (1996). "Ayuda". En W. Sachs (Ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, 8–31, PRATEC.

HALLIDAY, F. (1983). *The Making of the Second Cold War*, Verso.

HARBONE, B. (2012). "Aid: A Security Perspective", en J. SPEAR y P. WILLIAMS (Eds.), *Security and Development in Global Politics: A Critical Comparison*, 37–56, Georgetown University Press.

HETTNE, B. y BLOMSTRÖM, M. (1990). *Teoría del desarrollo en transición*, Fondo de Cultura Económica.

KALDOR, M. (2005). *La sociedad civil global: una respuesta a la guerra*, Tusquets.

KRASNER, S. (1982). "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", *International Organization*, 36 (2), 185–205.

LAFFEBER, W. (1989). *Revoluciones inevitables. La política de Estados Unidos en Centroamérica*, Universidad Centroamericana (UCA)

LEVINSON, J. y DE ONÍS, J. (1972). *La alianza extraviada. Un informe crítico sobre la Alianza para el Progreso*, Fondo de Cultura Económica

LUMSDAINE, D. (1993). *Moral vision in international politics: the foreign aid regime, 1949–1989*, Princeton University Press.

MARSHALL, G. (1947). *Marshall Plan Speech*. The George Marshall Foundation. Acceso 6 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.marshallfoundation.org/library/digital-archive/marshall-plan-speech-original/>

MESSINA, A. M. (2014). "Securitizing immigration in the age of terror", *World Politics*, 66 (3), 530–559.

MORGENTHAU, H. (1962). "A Political Theory of Foreign Aid", *The American Political Science Review*, 56 (2), 301–309.

KEOHANE, R. y NYE, J. (1977). *Power and interdependence. World Politics in Transition*, Little, Brown.

LAKE, A. (1993). "From Containment to Enlargement", *Dispatch*, 4 (39), 658–666.

MAWDSLEY, E., MURRAY, W. E., OVERTON, J., SCHEYVENS, R., y BANKS, G. (2018). "Exporting stimulus and "shared prosperity": Reinventing foreign aid for a retroliberal era", *Development Policy Review*, 36 (S1), O25–O43.

MCNEILL, D. (2019). "The contested discourse of sustainable agriculture", *Global Policy*, 10 (S1), 16–27.

OCDE (2021 a). *Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]*. Acceso 8 de junio de 2021. Disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=3>

OCDE (2021 b). *Total flows by donor [DAC1]*. Acceso 9 de junio de 2021. Disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=3>

PACKENHAM, R. (1973). *Liberal America and the Third World*, Princeton University Press.

PEARSON, L. (1969). *Partners in Development. Report of the Commission on International Development*, Praeger.

PNUD (1990). *Informe de Desarrollo Humano. 1990*, Tercer Mundo Editores. Acceso 3 de junio de 2021. Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1990\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf)

RAFFERT, K. y SINGER, H. W. (1996). *The Foreign Aid Business. Economic Assistance and Development Cooperation*, Edward Elgar.

RIDDELL, R. (1987). *Foreign Aid Reconsidered*, Overseas Development Institute / The John Hopkins University Press.

RIST, G. (2002). *El Desarrollo: historia de una creencia occidental*, La Catarata.

ROSENAU, J. S. (1991). *Turbulence in world politics. A Theory of change and continuity*, Princeton University Press.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. (1944). "The International Development of Economically Backward Areas", *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, 20 (2), 157-165.

ROSNER, J. (1998). "American Assistance to the Former Soviet States in 1993-1994", en J. M. SCOTT (Ed.), *After the End: Making US Foreign Policy in the Post-Cold War World*, 225-250, Duke University Press.

ROSTOW, W. (1960). *The Stages of Economic Growth. A non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press

SACHS, G. (1996). "Introducción", en W. SACHS (Ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, 1-7, PRATEC.

SANAHUJA, J. A. (1999). *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*, Entinema.

— (2001a). *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Intermón Oxfam.

— (2001b). "Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional", en J. A. SANAHUJA y M. GÓMEZ GALÁN (Coords.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, 53-127, CIDEAL.

— (2011). "Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe". *Pensamiento Iberoamericano*, 8, 195-222.

— (2016). "Entre Westfalia, Southfalia y Cosmópolis: la gobernanza global del desarrollo sostenible en el horizonte 2030", en GARCÍA SEGURA, C. (Coord.), *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*, Tecnos, 243-290

— (2017). "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos". En M. Mesa (Coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario CEIPAZ 2016-2017*, 41-77, CEIPAZ.

— (2019). "Hegemonía, crisis de globalización y Relaciones Internacionales. Concepciones clásicas y teorización crítica", en GONZÁLEZ, P. (ed.) *El sistema in-*

ternacional del siglo XXI. *Dinámicas, actores y relaciones internacionales*, Tirant lo Blanch, 19–51.

SANAHUJA, J. A. y SCHÜNEMANN, J. (2012). “El nexó seguridad–desarrollo: entre la construcción e la paz y la securitización de la ayuda”, en J. A. SANAHUJA (Coord.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*, 17–70, UCM.

SEN, A. (1989). “Development as Capability Expansion”, *Journal of Development Planning*, 19, 41–58.

SEVERINO, J. M. y RAY, O. (2009). “The end of ODA: Death and rebirth of a global public policy”, *Working Paper 167*, Center for Global Development.

SPEAR, J. (2016). “The militarization of United States Foreign Aid”, en S. BROWN y J. GRÄVINGHOLT (Eds.), *The Securitization of Foreign Aid*, 18–41, Palgrave Macmillan.

STRANGE, S. (1994). *States and Markets*, Pinter.

STREETEN, P. (1986). *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*, Tecnos, Banco Mundial.

VALCÁRCEL, M. (2006). Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo. Documento de investigación. Pontificia Universidad Católica del Perú. Acceso 1 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESSION-6-Marcel-Valcarcel-Desarrollo-Sesion6.pdf>

TRUMAN, H. S. (1949). *Inaugural Address of Harry S. Truman*. Acceso 29 de mayo de 2021. Disponible en: [https://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/truman.asp](https://avalon.law.yale.edu/20th_century/truman.asp)

WAEVER, O., BUZAN, B. y DE WILDE, J. (1998). *Security: A new Framework for Analysis*, Lynne Rienner.

WILLIAMSON, J. (1990). *Latin American Adjustment. How much has happened?* Institute for International Economics.



# CENTRO OFICIAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA PARA PERSONAS ADULTAS



radioecca.org |  
902 312 212



\*Para más información sobre teléfonos alternativos con el mismo coste que una llamada nacional, consulte nuestra web.

---

## Solidaridad y geopolítica. La Unión Europea como actor global de desarrollo

Iliana Olivie<sup>1</sup>, María Santillán<sup>2</sup>

**Resumen:** Como donante de ayuda al desarrollo, la Unión Europea es la suma de las instituciones europeas y cada uno de los Estados miembro. Como tal, los objetivos, motivos y prioridades de su política de cooperación al desarrollo son diversos, y evolucionan con la realidad cambiante que rodea a la Unión. Acorde con la agenda global de desarrollo, la ayuda de la UE se ha alineado con los principios del desarrollo humano y, posteriormente, sostenible. Sin embargo, estos paradigmas han interactuado también con una creciente presencia de objetivos geopolíticos en la ayuda, que se han reflejado además en sus prioridades geográficas (con un mayor foco en la vecindad europea) y sectoriales. Paralelamente, se ha reforzado el énfasis en los principios de eficacia y coherencia, a lo que se ha tratado de dar respuesta con medidas que profundicen la integración europea. Todas estas tendencias se han visto reflejadas en la evolución de los instrumentos europeos para la cooperación, varios de los cuales se han fusionado recientemente en el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional.

**Palabras clave:** *UE, cooperación internacional, ayuda, desarrollo, NDICI.*

### Solidarity and geopolitics. The European Union as a global development actor

**Abstract:** As a global aid sponsor, the European Union is the sum of all the European institutions and all the member states. As

### Solidarité et géopolitique. L'Union Européenne comme acteur mondiale de développement

**Résumé:** En tant que bailleur de fonds mondial, l'Union européenne est la somme de toutes les

---

<sup>1</sup> Investigadora principal, Real Instituto Elcano.

<sup>2</sup> Investigadora, Real Instituto Elcano.

such, the objectives, motives and priorities of its policies regarding development cooperation are diverse and evolve depending on the changing realities surrounding the EU. According to the global development agenda, the aid provided by the EU has aligned itself in accordance the principles of human, and later, sustainable development. However, these paradigms have been interacting also with a growing presence of geopolitical objectives behind the aid, which has been reflected in its geographical and sectoral priorities (with a greater focus on the European neighbourhood). At the same time, principles of effectiveness and coherence have been strengthened by introducing measures that strengthen European integration. All these tendencies have been reflected in the evolution of European instruments for cooperation, several of which have channelled together to create the NDICI.

**Key words:** *EU, international cooperation, aide, development, NDICI.*

institutions européennes et de tous les États membres. En tant que tels, les objectifs, les motifs et les priorités de ses politiques en matière de coopération au développement sont divers et évoluent en fonction des réalités changeantes de l'UE. Selon l'agenda mondial du développement, l'aide fournie par l'UE s'est alignée sur les principes du développement humain et, plus tard, du développement durable. Toutefois, ces paradigmes ont également interagi avec la présence croissante d'objectifs géopolitiques derrière l'aide, qui s'est reflétée dans ses priorités géographiques et sectorielles (avec un accent plus marqué sur le voisinage européen). En même temps, les principes d'efficacité et de cohérence ont été renforcés par l'introduction de mesures renforçant l'intégration européenne. Toutes ces tendances se sont reflétées dans l'évolution des instruments européens de coopération, dont plusieurs se sont rassemblés pour créer le NDICI.

**Mots clé:** *UE, coopération internationale, aide, développement, NDICI.*

## I. Introducción

La Unión Europea (UE), como donante, es un extraño objeto político. A diferencia de otras políticas públicas que, en el marco europeo están completamente comunitarizadas (como la comercial) o no lo están en absoluto (como la de salud, al menos hasta el momento de la pandemia), la de cooperación al desarrollo estaría a mitad de camino, o semi-comunitarizada. Así pues, co-existen programas bilaterales y multilaterales, como las aportaciones a Naciones Unidas o al Banco Mundial, de los Estados miembro (EM) con los fondos que éstos canalizan a la UE y que ésta invierte en el Sur global vía sus propias herramientas e instituciones (Comisión Europea, Banco Europeo de Inversiones –BEI) y, por lo tanto, a través de sus propios objetivos y programas.

Como resultado de lo anterior, la ayuda europea se ha comportado en ocasiones como la suma de los 28 (ahora 27) fragmentos, a los que se sumarían las instituciones

europas (casi como un fragmento más) (Arts y Dickinson, 2004; Grimm, 2006; Lundsgaarde, 2011; OCDE, 2020). Esta problemática explicaría las iniciativas de integración (en su mayoría *bottom-up*) como Team Europe, la programación conjunta, o la ayuda delegada.

La ayuda (y, por lo tanto, su integración política) es una pieza esencial del rol global de la UE. Siendo el primer donante mundial por volumen de ayuda desembolsada, es, de hecho, uno de los pocos ámbitos en los que podría llegar a ejercer un fuerte liderazgo y contrapeso frente a los otros dos grandes actores globales, Estados Unidos y China (a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en los campos de lo tecnológico o lo militar). Y, quizás por ello, a medida que se consolida la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China, la retórica y el enfoque de la ayuda de la UE han ido sumando crecientemente objetivos geopolíticos, incluso securitarios, al enfoque tradicional de la solidaridad, la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano.

Este artículo analiza la cooperación al desarrollo de la UE desde la perspectiva de sus motivos y objetivos (primer epígrafe), su aparato institucional, y la distribución de la ayuda europea (segundo epígrafe); todo ello desde la doble perspectiva de su creciente integración y perfil político y del doble enfoque solidario y geopolítico.

## **2. Objetivos de la cooperación de la Unión Europea**

Dada la particular naturaleza de la UE como donante, los objetivos estratégicos de la cooperación para el desarrollo europea podrían definirse de muy distintos modos. Contaríamos entre ellos los objetivos de las instituciones europeas pero también los de cada uno de sus EM. Una forma de poder capturar esa confluencia o conjunto de objetivos y motivos de la ayuda es con el análisis de los denominados consensos de desarrollo.

### *2.1. El qué: objetivos y motivos de la ayuda*

En 2006, la UE publicó el Consenso Europeo para el Desarrollo (Europa, Consejo, Europa, Parlamento y Europa, Comisión, 2006), un texto en el que participaron las instituciones europeas, pero también cada uno de los EM, precisamente en un intento por incrementar la coordinación y armonización de la cooperación de la UE. Reflejaría, por tanto, de forma aproximada, el enfoque europeo del desarrollo.

En él se recogen ocho objetivos: (1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; (2) lograr la enseñanza primaria universal; (3) promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; (4) reducir la mortalidad infantil; (5) mejorar la salud materna; (6) luchar contra el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades; (7) garantizar la sostenibilidad y el medio ambiente; y (8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Esto es, hace suyos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>3</sup> vigentes entre 2000–2015, con lo que la agenda del desarrollo europea coincidiría con la global, establecida desde el marco de Naciones Unidas.

Sin embargo, el Consenso de 2006 también hace referencia a elementos políticos y económicos que se esquivaron deliberadamente en la agenda de los ODM pero que reaparecerían algo más tarde en la agenda global de desarrollo sintetizada en la Agenda 2030: fomento de la buena gobernanza y respeto de los derechos humanos como valores comunes y cimientos de la UE o crecimiento económico y creación de riqueza en favor de las poblaciones más pobres. Asimismo, este documento estratégico hace referencia a principios democráticos como la asociación, el diálogo político o la participación de la sociedad civil.

Poco tiempo después de la publicación del Consenso de 2006 se sucederían una serie de acontecimientos históricos que cambiarían fuertemente la visión estratégica de la ayuda europea. Por supuesto, el Tratado de Lisboa (Unión Europea, 2007), que dotaría al proyecto europeo de un marco constitucional, pero también la Gran Recesión de 2008–2011, el auge de movimientos populistas y nacionalistas en varios EM o la mal llamada crisis de refugiados de mediados de los 2010. Todos estos hechos vendrían a moldear un discurso europeo que debía adaptarse, además, a una nueva agenda de desarrollo global, la Agenda 2030, más compleja y amplia (con 17 objetivos en lugar de 8) y también más multidisciplinar (sumando a la dimensión social de los ODM, la económica, la política y la medioambiental y climática) (Sachs, 2012; Le Blanc, 2015).<sup>4</sup>

Así, el Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo, publicado en 2017 (Comisión Europea, 2017), define una ayuda europea centrada en (1) las personas (pobreza, desigualdad, desarrollo humano, igualdad de género, migración, cultura, educación o salud), (2) el planeta (medioambiente, transición ecológica, recursos

---

<sup>3</sup> Véanse los objetivos, las metas y su progreso en [https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sdgooverview/mdg\\_goals.html](https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sdgooverview/mdg_goals.html)

<sup>4</sup> Puede encontrarse el detalle de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

naturales o energía sostenible), (3) la prosperidad (comercio, crecimiento sostenible o transformación digital), (4) la paz (democracia, Estado de Derecho, Derechos Humanos), y (5) la asociación (con miras a crear las alianzas necesarias con la sociedad civil o la comunidad de donantes bilaterales y multilaterales en aras del desarrollo global).

Por tanto, de nuevo, los objetivos estratégicos de la UE como donante son los suscritos por el conjunto de la comunidad internacional en el marco de las Naciones Unidas pero aquí también, de nuevo, un análisis pormenorizado de los objetivos y motivos declarados en el nuevo consenso revela otros elementos, algunos de ellos geopolíticos o geoestratégicos, asociados a la política de ayuda.

De hecho, un análisis de contenidos de ambos documentos revela que estos dos paradigmas (el del desarrollo social, encapsulado en los ODM, el del desarrollo sostenible, sintetizado en la Agenda 2030) coexisten con un tercer paradigma, el securitario. Esto es así, sin embargo, sin cambios reseñables entre los dos documentos: en proporciones casi invariables de en torno al 15% en ambos documentos, los objetivos en materia de cooperación incluyen menciones a los criterios de seguridad (notablemente, el control migratorio y la prevención de conflictos). Es más, estas son muy inferiores al peso de las alusiones a los paradigmas del desarrollo social (protagonista en el primer consenso) y del desarrollo sostenible (presente en cerca del 58% de las referencias a los objetivos de la ayuda en el consenso más reciente) (Olivé y Pérez, 2021).<sup>5</sup>

Estos dos documentos estratégicos recogen los principios y objetivos de la ayuda pero también sus motivos. De forma muy resumida, podría decirse que los donantes invierten en cooperación al desarrollo por distintos motivos, o por varios a la vez. Los motivos pueden ser altruistas, como la caridad o la solidaridad. Puede desembolsarse ayuda en aras del bien común o para la construcción de bienes públicos globales (o para la contención de males públicos globales). Por último, los motivos de la ayuda pueden ser egoístas o de interés nacional (incluyendo, entre otros, el retorno económico).

El mismo análisis de contenidos revela que el número de referencias a los motivos de la ayuda es muy reducido si se compara con el número de referencias a los objetivos de la ayuda. Sólo hay seis referencias a estos motivos en el Consenso de 2006 y cinco en el más reciente Consenso de 2017. Las referencias a los dos

<sup>5</sup> Los detalles metodológicos de la definición de los paradigmas, el diseño de códigos y su aplicación a ambos textos pueden encontrarse en Olivé y Pérez (2021).

conjuntos de motivos sobre la solidaridad, la responsabilidad y/o la obligación moral, por un lado, y los bienes comunes, los esfuerzos comunes, los intereses comunes y/o los bienes públicos mundiales, por otro, están equilibradas (tres y dos en el primer y segundo documento, respectivamente). Sólo se hace una referencia al interés propio, en el primer documento.

Estos resultados no coinciden enteramente con las conclusiones de estudios anteriores sobre la seguridad en el discurso de la ayuda en Europa que observan un importante y reciente giro securitario en la ayuda europea (Keukeleire y Raube, 2013; Furness y Gänzle, 2016, Brown, Grävingsholt, y Raddatz, 2016). Dichos resultados de codificación, en cambio, denotan una cierta estabilidad en el discurso de la ayuda europea, antes y después de las polícrisis, en torno a los paradigmas de desarrollo social y sostenible, aunque con elementos geoestratégicos y geopolíticos que podríamos asociar a una cierta securitización de la ayuda (en cualquier caso, previa a 2006). Esta misma estabilidad se refleja en los motivos de la ayuda, que se argumenta desde el altruismo y la construcción del bien común. La explicación a esta estabilidad podría estar en el hecho de que los consensos sobre el desarrollo fueron el resultado de negociaciones entre los 28 EM, así como las instituciones de la UE, lo que refleja sensibilidades políticas muy variadas con respecto a la acción exterior en su conjunto, y a la ayuda en particular, quedando un resultado final de consenso relativamente estable.

## *2.2. El cómo: agenda de eficacia de la ayuda y coherencia de políticas para el desarrollo*

Tanto los consensos de desarrollo como otros documentos estratégicos de la cooperación europea prestan particular atención a la forma en cómo debe canalizarse la ayuda.

En este sentido, tuvo un papel particular en moldear la ayuda europea (y su discurso) la denominada Agenda de Eficacia de la Ayuda (AEA). Los contenidos de la actual AEA son el resultado de una evolución desde el foro de alto nivel de Roma promovido por la OCDE en 2003. En aquella primera reunión, se esbozaron los principios fundamentales de la ayuda: alineación con los procedimientos y objetivos de los países socios, y enfoque en el impacto y los resultados de la cooperación al desarrollo. Con matices y reinterpretaciones, éstos se han mantenido como la columna vertebral de la AEA hasta ahora, que se listan en los cuatro principios siguientes: (1) la orientación a resultados, (2) la apropiación de las prioridades de desarrollo por parte de los países socios, (3) los partenariados de desarrollo

inclusivos y (4) la transparencia y rendición de cuentas mutua. Tras la reunión de Busan de 2011, la AEA se institucionalizó en la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (GPEDC, por sus siglas en inglés), una plataforma multi-actor que integra tanto a donantes como a socios (en particular, Brasil, China e India) y a organizaciones multilaterales (Abdel-Malek 2015).

Podría decirse que, aunque la AEA ha ido perdiendo fuelle, sigue encapsulando el pensamiento ortodoxo predominante en relación con las normas de ayuda (con un visible sesgo occidental y europeo) (Brown 2017; Keijzer y Black 2020). Esto se muestra, por ejemplo, en la importancia de la apropiación, las asociaciones o la transparencia en la actual Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El peso asignado a la AEA por parte de la UE llegó a ser tal que esta agenda copaba prácticamente el texto del Tratado de Lisboa dedicado a la ayuda al desarrollo (Unión Europea, 2007). En línea con esto, los principios de eficacia se subrayan en ambos consensos de desarrollo y se utiliza como principal argumento para distintas iniciativas que se podrían calificar de comunitarizadoras *de facto*. Así las cosas, la eficacia se ha esgrimido como el principal argumento para las iniciativas de coordinación o, incluso integración, impulsadas desde Bruselas.

También resultaría esencial para incrementar la eficacia de la ayuda la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) o, en su versión más reciente, la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS). La CPD forma parte, también, del tratado constitutivo (*ibid.*), después de haberle dedicado una comunicación en 2005 (Comisión Europea, 2005). En dicha comunicación se identifican una serie de políticas clave a alinear, y esto en las áreas de comercio, medio ambiente, seguridad, agricultura, pesca, dimensión social de la globalización y la promoción de empleo y del trabajo digno, migraciones, investigación e innovación, sociedad de la información, transporte, y energía.

### 3. La ayuda europea: canales, instrumentos y patrón geográfico

#### 3.1. Los canales y los instrumentos

##### 3.1.1. Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional

Un breve repaso de la historia reciente de los instrumentos de la Unión Europea para la consecución de estos objetivos permite ver cómo, tal y como se destacaba anteriormente, el paradigma del desarrollo social protagonizado por los ODM ha dado paso no solo a uno de desarrollo sostenible sustentado por los ODS, sino también a la gradual intensificación de un enfoque geopolítico.

El Fondo de Desarrollo (FED) fue establecido por primera vez en 1959, y se han sucedido desde entonces 11 ciclos del mismo, de aproximadamente cinco años cada uno, siendo el undécimo constituido por el Acuerdo de Cotonú revisado para el período 2014–2020. Este último FED estaba dotado de 30.506 millones de euros para el período 2014–2020 (Unión Europea, Consejo, 2015). Esta herramienta brindaba ayuda financiera y técnica a la cooperación al desarrollo en los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y en los Países y Territorios de Ultramar (PTU). Sin embargo, se ha mantenido siempre fuera de los presupuestos generales de la UE. En su lugar, eran los EM los que lo financiaban (con contribuciones adicionales del BEI), por lo que contaba con normas financieras y comité propios.

El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), establecido en 2007 y sucedido por el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) en 2014, se constituyó como el instrumento de financiación de la Política Europea de Vecindad (PEV) (Europa, Parlamento y Europa, Consejo, 2014b). Dicha política creaba un espacio de cooperación con los países socios de la vecindad para promover su desarrollo político, económico y social, así como la mayor integración regional.

Elementos como la buena gobernanza, el Estado de derecho, el fomento de la democracia y el desarrollo sostenible son comunes a ambas versiones, pero la lucha contra la pobreza en estos países pasó a un segundo plano en 2014. Además, es destacable que en 2007 se incluía a Rusia como país socio en el marco de cooperación de este Instrumento, mientras que en 2014 no se encontraba ya entre los países socios de la PEV, aunque se admitía la posibilidad de su participación. El presupuesto de este Instrumento para el período 2014–2020 era de 15.433 millones de euros (Comisión Europea, s.f.).

El Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo unificaba a su vez, en 2007, varios instrumentos geográficos y temáticos con el objetivo de reducir la pobreza, impulsar el desarrollo económico y social sostenible y respaldar la inserción de los países en desarrollo en la economía mundial; todo ello en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Europa, Parlamento y Europa, Consejo, 2006a). Si el foco geográfico del FED eran los países de África, el Caribe y el Pacífico y los Países y Territorios de Ultramar, y el del IEVA/IEV eran los países de la vecindad, el ICD brindaba ayuda especialmente en Asia, Asia Central, Oriente Medio, América Latina y Sudáfrica, con un presupuesto de 19.600 millones de euros para el período 2014–2020 (Europa, Parlamento y Europa, Consejo, 2014c).

Al renovar el ICD en 2014, el Parlamento y el Consejo insistían en la reducción de la pobreza y el desarrollo económico y social sostenible, así como en “la democracia, el Estado de derecho, la buena gobernanza, los derechos humanos y los principios pertinentes del Derecho Internacional” (ibid., p. 48), ya presentes en 2007, aunque con menos protagonismo. Si bien la cooperación en materia de migración y asilo se incluía entre los programas temáticos del Instrumento, el mayor énfasis en los otros objetivos era notable en ambos períodos del mismo. También se aprecian las alusiones a la buena gobernanza y los derechos humanos que ya aparecían en el Consenso de 2006, aunque no aún en los ODM.

Constituido en 2014, el Instrumento de la UE en pro de la Estabilidad y la Paz sustituía al previo Instrumento de Estabilidad para proporcionar ayuda técnica y financiera en respuesta a crisis, conflictos y amenazas globales, con un presupuesto de 2.339 millones de euros para el período 2014–2020 (Comisión Europea, s.f.). La creación de este instrumento reconocía el nexo entre desarrollo y seguridad, por lo que preveía la complementariedad entre los recursos de cooperación, ayuda humanitaria y seguridad. En línea con el incremento de las prioridades de seguridad mencionadas anteriormente, se introducía en 2014 una modificación al reglamento que permitía destinar ayuda al desarrollo de las capacidades militares locales, siempre y cuando fuera con el único objetivo de garantizar la seguridad para poder implementar las actividades de desarrollo (Europa, Parlamento y Europa, Consejo, 2014a).

Con el nuevo marco financiero plurianual de la UE para el período 2021–2027, todos estos instrumentos –y algunos más– han expirado y han sido fusionados en uno solo, el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, por sus siglas en inglés). El objetivo del NDICI se establece como “defender y promover los intereses y valores de la Unión en el mundo para perseguir los objetivos y principios de su acción exterior” (Comisión Europea, 2018, p. 1), dado el

incremento de la inseguridad, los conflictos, la desigualdad y la presión migratoria y la persistencia de la pobreza y la fragilidad en el contexto actual. Las nociones de seguridad y de intereses propios están, por tanto, incluidas explícitamente en la conformación de este Instrumento con el mismo o más énfasis que el objetivo tradicional por excelencia de la erradicación de la pobreza.

El nuevo Instrumento abarca, por lo tanto, la diversidad de focos geográficos y temáticos que antes competían a instrumentos separados. Así, con un presupuesto total de 79.500 millones de euros para el período 2021–2027, el NDICI tiene un presupuesto de 60.380 millones de euros para programas geográficos, de los cuales 19.320 millones están asignados a la Vecindad, 29.180 millones al África Sub-Sahariana, 8.480 millones a Asia y el Pacífico, y 3.390 millones a las Américas y el Caribe (Comisión Europea, 2021). Reúne además los objetivos en materias de derechos humanos y democracia, organizaciones de la sociedad civil, paz, estabilidad y prevención de conflictos y retos globales, con 6.360 millones de euros de presupuesto para estos programas temáticos (ibid.). Se reserva, asimismo, 3.180 millones de euros para acciones de respuesta rápida (ibid.).

La creación de este instrumento para sustituir a los anteriores refleja el giro geopolítico de la UE como actor global, ya que a partir de 2021 no existe ya un Instrumento dedicado a la cooperación al desarrollo que no esté también orientado a la seguridad, particularmente en la vecindad europea. De hecho, el reglamento del NDICI incluye una sección específica para la regulación y ejecución de las competencias de vecindad, algo que no hace para ninguna otra área.

Por otra parte, la fusión de tantos instrumentos en uno solo –y especialmente la incorporación del FED, hasta ahora extrapresupuestario–, se argumenta por parte de la UE por motivos de eficacia y coherencia. En este sentido cabe destacar una tendencia hacia la homogeneización de la gobernanza de distintos instrumentos de la ayuda europea: si los comités de cada instrumento tenían, previamente a 2014, su propio reglamento, además de un escueto reglamento común, éstos pasan después a estar regulados por un único reglamento aplicable a todos ellos. Además, la creación del NDICI podría estar mostrando la voluntad de la Comisión por aumentar el control sobre unos fondos de ayuda canalizados enteramente por vía presupuestaria, en la que el gobierno de los EM se diluye.

En términos más amplios, podría interpretarse en la lógica de una creciente comunitarización *de facto* de la ayuda europea, que se pone también de manifiesto en otras iniciativas como *Team Europe*, la programación conjunta o la cooperación delegada. Por último, con una dotación presupuestaria para el conjunto del NDICI

que supera la suma de los presupuestos, en el anterior ciclo fiscal, de todas las herramientas que pasa a integrar (y esto a pesar de la salida del Reino Unido de la UE y de la integración en presupuestos del FED), el tránsito a esta herramienta también revela la voluntad de la UE de consolidarse como un actor global clave en el ámbito del desarrollo.

### 3.1.2. El Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (Plus)

El Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS) se estableció en 2017 en paralelo a otros instrumentos (incluido el FED) para gestionar y brindar apoyo financiero a inversiones en pos de los ODS en África y los países vecinos de la UE, especialmente el de la erradicación de la pobreza (Europa, Parlamento y Europa, Consejo, 2017). De esta manera, además, se abordarían también las causas de la migración. Así, el FEDS canalizaba las propuestas de inversión de distintos actores –entidades financieras o inversores públicos o privados– a través de dos plataformas regionales de inversión que colaboraban con la Comisión Europea para establecer las prioridades en este ámbito.

El FEDS contaba, además, con la Garantía del FEDS, que proporcionaba financiación adicional y riesgo compartido a posibles inversores. La Unión debía dotarla de 1.500 millones de euros, importe que no podría por tanto exceder en el total de los pagos que realizara. También contaba con el Fondo de Garantía del FEDS, una reserva de liquidez a la que la Unión dotaría de 750 millones de euros para cubrir posibles pérdidas, según lo estipulado en el acuerdo de garantía correspondiente (ibid.).

El marco financiero plurianual para 2021–2027 ha sustituido al FEDS por el FEDS+ para proveer ayuda financiera y garantías presupuestarias en todo el mundo (ya no solo en África y la vecindad de la UE), en apoyo del Plan de Inversiones Exteriores. Se trata de una “ventanilla única” (Comisión Europea, 2018, p. 25) para apoyar inversiones que ayuden a la consecución de los ODS, con un enfoque especial en el impulso de la resiliencia en países socios, la creación de puestos de trabajo dignos, el apoyo a las PYMEs y el abordaje de las “causas profundas socioeconómicas específicas de la migración irregular” (ibid., p. 24), además de la lucha contra la pobreza y el desarrollo económico y social sostenible. Se ve aquí reflejada una mirada aún más explícita y específica en la migración irregular y las preocupaciones de seguridad en la vecindad.

Con el FEDS+, cuya financiación proviene de la dotación financiera del NDICI, la previa Garantía del FEDS y su Fondo de Garantía del FEDS han sido integradas

en una nueva Garantía de Acción Exterior que acompaña al FEDS+ y que además absorbe el anterior mandato de préstamo en el exterior del Banco Europeo de Inversiones (BEI). De nuevo se puede percibir un intento de simplificación en pos de la eficacia y/o de la integración al concentrar las competencias en un número de organismos más reducido. La siguiente figura muestra la evolución de los principales instrumentos de la UE para la cooperación desde el período 2007–2013 hasta ahora.

### 3.1.3. El Banco Europeo de Inversiones

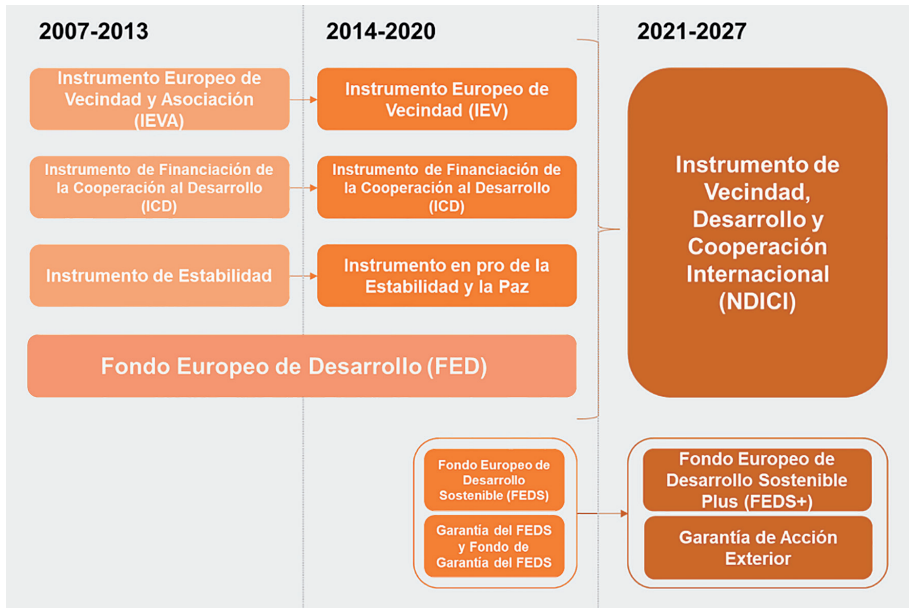
Como concesor europeo de préstamos y financiación para proyectos alineados con los objetivos de la UE (Unión Europea, s.f.), el BEI ha formado tradicionalmente parte de la constelación de la ayuda al desarrollo europea. Como tal, y a través de su mandato de préstamo en el exterior, tenía un papel importante en la ejecución del FED. Al absorber estas competencias el nuevo FEDS+, que a diferencia del FED sí está incluido en el presupuesto general de la UE, su presencia en la financiación de la cooperación al desarrollo ha disminuido, aunque no desaparecido.

## 3.2. Evolución y distribución de la ayuda oficial al desarrollo

Aquí de nuevo, el hecho de que la UE como donante se pueda definir de dos maneras (las instituciones europeas, únicamente, o el conjunto de éstas y los EM) influye en la calibración del volumen de ayuda europea. Además, la salida del Reino Unido de la Unión en enero de 2020 también influye en el tamaño de la UE como donante.

Las instituciones europeas canalizaron en 2020, según datos aún provisionales de la OCDE, y mediante los canales e instrumentos descritos en este segundo epígrafe, algo más de 19.000 millones de dólares EEUU a precios y tipo de cambio de 2019. La ayuda de las instituciones UE ha crecido, lógicamente, con la propia Unión, partiendo de 1.440 millones en 1970 y acelerándose, como en otros grandes donantes, su crecimiento a partir del año 2000, momento en que los fondos canalizados desde Bruselas se situaron en algo más de 8.000 millones (Gráfico 1). Se trata pues de un donante relevante, de hecho, el tercero por volumen de ayuda del conjunto de los denominados donantes tradicionales (esto es, los que forman parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE).

## GRÁFICO I. Evolución de los instrumentos de la UE para la cooperación



Fuente: Las autoras.

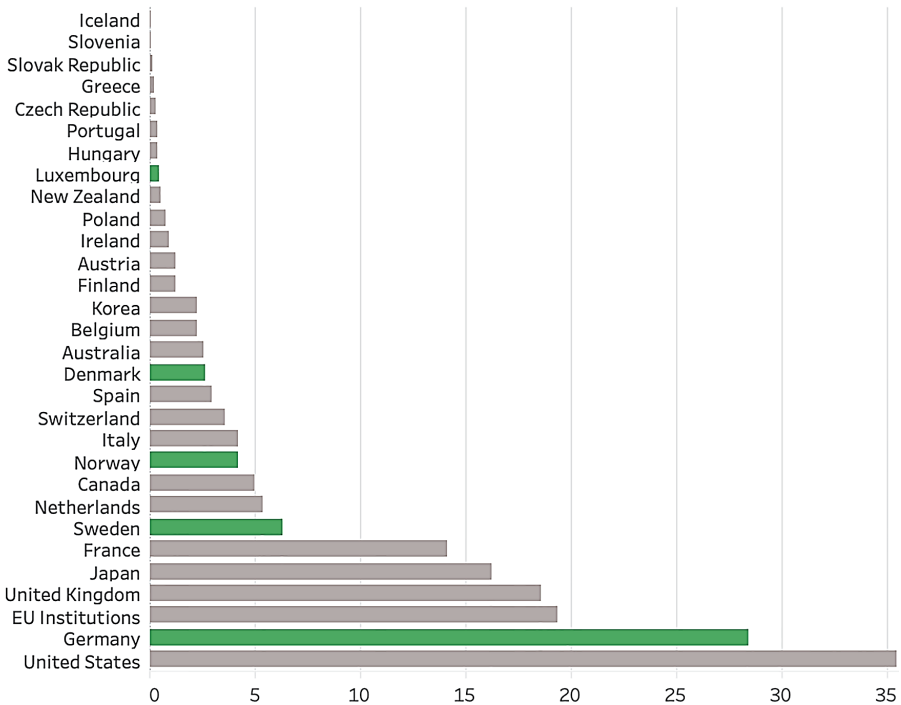
Si a esto sumamos que varios de los EM están también entre los principales donantes mundiales (Alemania, Francia, Países Bajos, hasta recientemente, Reino Unido), nos encontramos con que la UE es el líder mundial indiscutible en el ámbito de la ayuda al desarrollo, al menos en lo que respecta al volumen de ayuda, muy por delante de los otros dos grandes actores globales, que son Estados Unidos y China. Concretamente, según los mismos datos provisionales de la OCDE para 2020 (por lo tanto, ya sin el Reino Unido), la UE aportó el 45% de la ayuda mundial. Sirva de referencia que el G-7 contribuyó con 76%, lo que también es reflejo de la concentración de las contribuciones de la ayuda en una lista corta de países.

En lo que se refiere al perfil de las instituciones europeas como donante, la distribución geográfica de la ayuda refleja quizás mejor el enfoque defensivo, reactivo y regional de la estrategia global de 2016 (Unión Europea, 2016) que la narrativa más universalista del consenso de desarrollo de 2017 (Comisión Europea, 2017). Así, la ayuda se dirige fundamentalmente a la vecindad inmediata y a la ampliada:

39% de la ayuda de las instituciones europeas se invierte en Europa, el Norte de África y Oriente medio (Gráfico 2).

**GRÁFICO 2. Donantes tradicionales por volumen de ayuda desembolsada en 2020** (miles de millones de dólares EEUU)

ODA grant equivalent - USD billion (2020)

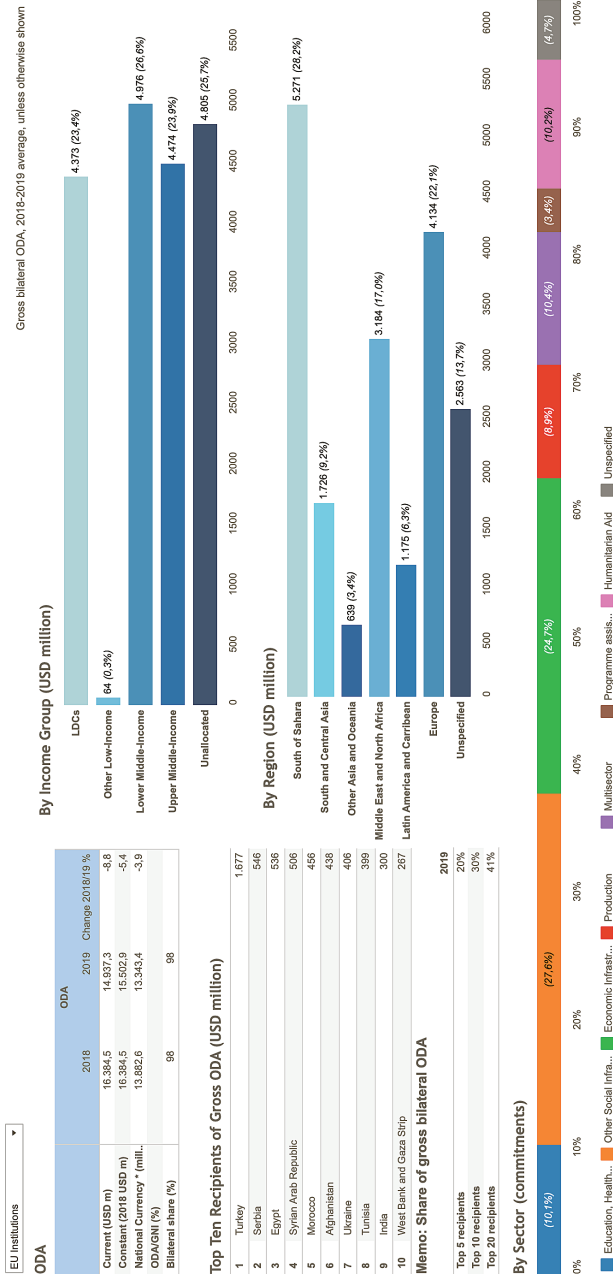


ODA on a grant equivalent measure by members of the OECD Development Assistance Committee (DAC). Preliminary data for 2020.

Fuente: OCDE.

El perfil de la UE en su conjunto (sumando los EM) es tan diverso como lo son los países e instituciones que lo definen. Por este motivo, no sobresale una identidad o perfil claro, con una concentración geográfica o sectorial particular. Los datos de ayuda de la OCDE consolidados por la propia UE revelan, sin embargo, la atención a la vecindad europea y el carácter, en ocasiones, reactivo de la ayuda europea.

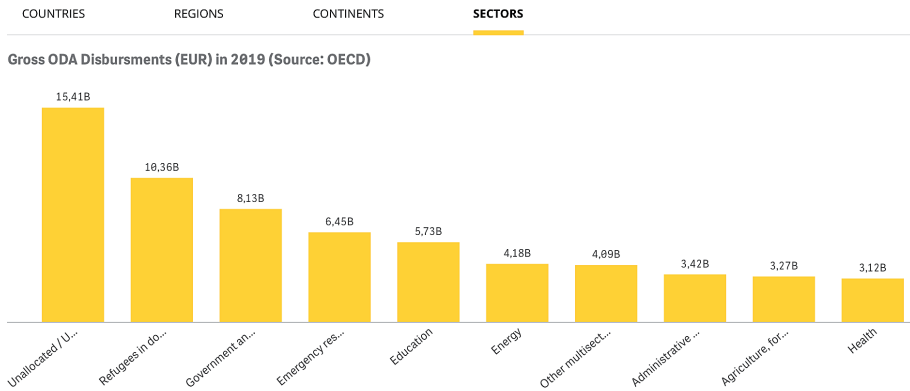
### GRÁFICO 3. Ayuda de las instituciones europeas



Fuente: OCDE.



### Gráfico 5. Distribución sectorial de la ayuda (desembolsos de AOD bruta en miles de millones de euros, 2019)



Fuente: UE.

## 4. Conclusiones

Así pues, el perfil de la UE como mayor donante mundial de ayuda al desarrollo ha ido evolucionando, por un lado, de forma paralela a las agendas globales del momento (los ODM y posteriormente los ODS), y por otro, hacia la compaginación de los objetivos tradicionales de solidaridad con objetivos geopolíticos. Estos últimos han generado un mayor énfasis en la promoción de la democracia y la buena gobernanza en los países destinatarios, en el abordaje de las causas de la migración, y en un enfoque particular en la vecindad europea; todos ellos reflejados en las asignaciones geográficas y sectoriales de la ayuda. Asimismo, el conjunto de los documentos estratégicos de la UE –fundamentalmente los consensos de desarrollo–, la gradual unificación e integración de los instrumentos de la ayuda y otras iniciativas como *Team Europe* reflejan una mayor apuesta por la eficacia y la coherencia de la cooperación internacional europea o por la integración como fin último.

Todo ello es paralelo a las tendencias de la acción exterior europea en general, especialmente desde la adopción del Pacto Verde Europeo. Desde la UE y su Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) se ha llamado a los EM y a las instituciones europeas a alinear toda acción exterior con los objetivos y prioridades comunes del Acuerdo de París sobre cambio climático, que coinciden con los que recoge

la ayuda al desarrollo europea, a través de la diplomacia climática y energética (Consejo de la UE, 2021). De esta manera, se reconoce la importancia estratégica de exportar los principios climáticos al resto del mundo por motivos humanitarios y de desarrollo, pero también geopolíticos, como la seguridad y la defensa, en reconocimiento de los nexos entre clima, seguridad y desarrollo (ibid.). Así, el NDICI se contempla también como herramienta vital para esta diplomacia climática y energética, a la que se le atribuye por tanto la responsabilidad de respetar el Acuerdo de París y la coherencia de políticas en toda su ayuda al desarrollo.

Estos intentos de la UE por afianzarse como líder global en materias de desarrollo y medioambiente coinciden con un contexto mundial de pandemia en el que ambos ámbitos cobran una relevancia particular y requieren atención urgente. Se trata, por tanto, de una oportunidad para reforzar su posición, presencia, valores e intereses en todo el mundo. España tiene también la ocasión de aprovechar esta oportunidad, gracias a la actual reforma de su cooperación y al plan de recuperación financiado por los fondos de *EU Next Generation*, para sumarse a este liderazgo mundial.

## Bibliografía

ABDEL-MALEK, T. (2015). *The Global Partnership for Effective Development Cooperation: Origins, Actions and Future Prospects*, Bonn: German Development Institute.

ARTS, K. y DICKINSON, A. K. (2004). "EU development cooperation: from model to symbol?", en K. Arts y A. K. Dickinson (Eds.) *EU development cooperation: from model to symbol*, pp. 1-16, Manchester y Nueva York: Manchester University Press.

BROWN, S. (2017). "Foreign Aid and National Ownership in Mali and Ghana", *Forum for Development Studies* 44(3), 335-356.

BROWN, S., GRÄVINGHOLT, J. y RADDATZ, R. (2016). "The Securitization of Foreign Aid: Trends, Explanations and Prospects", en BROWN, S. y GRÄVINGHOLT, J. (Eds.) *The Securitization of Foreign Aid*, 237-255, Londres: Palgrave Macmillan.

COMISIÓN EUROPEA (19 de marzo de 2021). *European Commission welcomes the endorsement of the new €79.5 billion NDICI-Global Europe instrument to support EU's external action* [Nota de prensa]. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1267](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1267)

– (2005). Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo - Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 12-4-2005, COM(2005) 134 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52005DC0134#document1>

– (2018). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, 14-6-2018, COM(2018) 460 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0460&from=EN>

– (s.f.) *Heading 4: Global Europe* [Página Web]. [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/funding-programmes/heading-4-global-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/funding-programmes/heading-4-global-europe_es)

CONSEJO DE LA UE. (25 de enero de 2021). *El Consejo adopta unas Conclusiones sobre diplomacia climática y energética (Cumplir la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo)* [Nota de prensa]. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/01/25/council-adopts-conclusions-on-climate-and-energy-diplomacy/>

FURNESS, M. y GÄNZLE, S. (2016). "The European Union's Development Policy: A Balancing Act between 'a More Comprehensive Approach' and 'Creeping Securitisation'", en BROWN, S. y GRÄVINGHOLT, J. (Eds.) *The Securitization of Foreign Aid*, 138-162, Londres: Palgrave Macmillan.

GRIMM, S. (2006). *EU development cooperation: Rebuilding a tanker at sea*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50421.pdf>

KEIJZER, N. y BLACK, D. (2020). "Special issue introduction. Ownership in a post-aid effectiveness era: comparative perspectives", *Development Policy Review* 38(1), 1-12.

KEUKELEIRE, S. y RAUBE, K. (2013). "The Security-Development Nexus and Securitization in the EU's Policies towards Developing Countries", *Cambridge Review of International Affairs*, 26, 1-17.

LE BLANC, D. (2015). "Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets", *Sustainable Development*, 23, 176-187.

LUNDGAARDE, E. (2011). *The challenge from within: New EU donors and European Development Cooperation*. (ECD2020 Policy Brief 10). European Develo-

pment Cooperation to 2020. [http://www.edc2020.eu/fileadmin/publications/EDC2020\\_-\\_Policy\\_Brief\\_No\\_10\\_-\\_The\\_Challenge\\_From\\_Within\\_\\_New\\_Donors\\_and\\_European\\_Development\\_Cooperation.pdf](http://www.edc2020.eu/fileadmin/publications/EDC2020_-_Policy_Brief_No_10_-_The_Challenge_From_Within__New_Donors_and_European_Development_Cooperation.pdf)

OECD (2020). European Union institutions. En *Development Co-operation Profiles*, Paris: OECD Publishing.

OLIVIÉ, I. y PÉREZ, A. (en prensa). "Whose and what aid securitization? An Analysis of EU aid narratives and flows", *Third World Quarterly*.

SACHS, J. (2012). "From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals", *The Lancet*, 379, 2206-2211.

UNIÓN EUROPEA, CONSEJO, EUROPA, PARLAMENTO Y EUROPA, COMISIÓN (2006). Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo». *Diario Oficial de la Unión Europea*, 24-2-2006, C 46, 1-19. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0019:ES:PDF>

— (2017). Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión: El nuevo consenso europeo en materia de desarrollo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30-6-2017, C 210, 1-24. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A42017Y0630%2801%29>

UNIÓN EUROPEA, CONSEJO (2015). Reglamento (UE) n° 2015/322 del Consejo, de 2 de marzo de 2015, sobre la aplicación del 11° Fondo Europeo de Desarrollo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 3-3-2015, L 58, 1-16. <https://www.boe.es/doue/2015/058/L00001-00016.pdf>

UNIÓN EUROPEA, PARLAMENTO Y EUROPA, CONSEJO (2006a). Reglamento (CE) n° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 27-12-2006, L 378, 41-71. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_2006.378.01.0041.01.SPA&tc=OJ%3AL%3A2006%3A378%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2006.378.01.0041.01.SPA&tc=OJ%3AL%3A2006%3A378%3ATOC)

— (2006b). Reglamento (CE) n° 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales

relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 9-11-2006, L 310, 1-14. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32006R1638>

— (2014a). Reglamento (UE) n° 230/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 15-3-2014, L 77, 1-10. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014R0230>

— (2014b). Reglamento (UE) n° 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 15-3-2014, L 77, 27-43. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014R0232>

— (2014c). Reglamento (UE) n° 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 15-3-2014, L 77, 44-76. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014R0233>

— (2017). Reglamento (UE) n° 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de septiembre de 2017, por el que se establece el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), la Garantía del FEDS y el Fondo de Garantía del FEDS. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 27-9-2017, L 249, 1-16. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32017R1601>

UNIÓN EUROPEA (2007). Tratado de Lisboa, Lisboa, 13-12-2007. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 17-12-2007, C 306, 1-271. [http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0008.01/DOC\\_19](http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0008.01/DOC_19)

— (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

— (s.f.). *Banco Europeo de Inversiones (BEI)* [Página Web]. [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-investment-bank\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-investment-bank_es).

# REVUE **projet**

**COMPRENDRE POUR AGIR**

N° 382

juin-juillet 2021



## Ce que l'écologie fait à la politique

Migrants  
**La clameur  
des mineurs**

Emploi  
**Tensions dans  
l'insertion**

**Le scoutisme,  
une formation  
politique ?**

---

## Japan's development cooperation: from making amends to agenda-setting

Nikolay Murashkin<sup>1</sup>

**Summary:** This article revisits the post-World War II evolution of Japan's Official Development Assistance (ODA) over the past 75 years, with a particular focus on the period starting from the 1980s and subsequent changes in Japan's international development cooperation policies. I address cornerstones such as human security and quality growth, while examining the role of Japan International Cooperation Agency (JICA), shifts and continuities in regional visions and sectoral priorities, such as infrastructure development. I argue that the threefold mix of key drivers behind Japan's development cooperation has remained consistent, involving developmentalism stemming from Japan's own experience of successful modernisation from a non-Western background, neo-mercantilism, as well as strategic and geopolitical considerations. The relative weight and interplay of these factors, however, fluctuated in different periods.

**Key words:** *Japan, development cooperation, infrastructure, diplomacy, aid, JICA.*

The views expressed in this paper are those of the author and do not necessarily represent the official positions of either the JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development or JICA.

---

<sup>1</sup> JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development. The author thanks colleague from JICA Ogata Research Institute for invaluable feedback they generously gave on this paper. East Asian names are provided in conventional order: that is, surname followed by first name. All italics and errors are the author's only.

## La cooperación al desarrollo de Japón: de hacer enmiendas a establecer programas

**Resumen:** Este artículo revisa la evolución, en los últimos 75 años, de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) de Japón tras la Segunda Guerra Mundial. Se presta especial atención al periodo que comienza en la década de los ochenta y los consiguientes cambios en las políticas de cooperación internacional al desarrollo de Japón. Se abordan conceptos básicos como la seguridad humana y un desarrollo de calidad, a la vez que se examina el papel de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), así como los cambios y las continuidades en las visiones regionales y prioridades sectoriales como, por ejemplo, el desarrollo de infraestructuras.

El autor argumenta que la combinación de estos tres factores clave para la cooperación al desarrollo de Japón se ha mantenido constante: el desarrollismo proveniente de la propia experiencia de modernización que Japón ha realizado con éxito, partiendo de un concepto no occidental, el neo-mercantilismo y consideraciones estratégicas y geopolíticas. Sin embargo, el peso relativo y la interacción entre estos factores han fluctuado en distintos periodos.

**Palabras clave:** *Japón, cooperación al desarrollo, infraestructuras, diplomacia, ayuda, JICA.*

## La coopération au développement du Japon: de la tentative de réparation à l'établissement de l'ordre du jour

**Résumé:** Cet article retrace l'évolution de l'aide publique au développement (APD) du Japon au cours des 75 dernières années, après la Seconde Guerre mondiale, en mettant particulièrement l'accent sur la période débutant dans les années 1980 et sur les changements ultérieurs des politiques de coopération au développement international du Japon. J'aborde des pierres angulaires telles que la sécurité humaine et la croissance qualitative, tout en examinant le rôle de l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), les changements et les continuités dans les visions régionales et les priorités sectorielles, telles que le développement des infrastructures. Je soutiens que la triple combinaison de moteurs clés derrière la coopération au développement du Japon est restée cohérente, impliquant le développementalisme découlant de la propre expérience du Japon en matière de modernisation réussie dans un contexte non occidental, le néo-mercantilisme, ainsi que des considérations stratégiques et géopolitiques. Le poids relatif et l'interaction de ces facteurs ont toutefois fluctué au cours des différentes périodes.

**Mots clé:** *Japon, coopération au développement, infrastructure, diplomatie, aide, JICA.*

## I. Introduction

The year 2021 marks a number of important milestones in international history and in the history of Japan, including Japan's track record of development and its development cooperation. Firstly, more than three quarters of a century have passed since the defeat of Japan in World War II and its subsequent miraculous recovery, marked by postwar modernisation, high-pace economic growth, and the pursuit of

an unprecedented pacifist foreign policy, including a unique brand of development cooperation. Secondly, it has been three decades since the end of the Cold War in 1991, which has drastically reshaped Japan's strategic environment, security perceptions and triggered adjustments to Japan's foreign aid. Finally, 2021 marks ten years since the 2011 triple shock of Great East Japan Earthquake, tsunami and the Fukushima Dai-ichi nuclear incident ("3/11"). A decade of post-3/11 reconstruction was followed by a new challenge, as the COVID-19 global pandemic has arisen globally in 2020–2021 and made its own distinct impact on international and Japanese development agenda.

This article revisits the evolution of Japan's Official Development Assistance (ODA) over the past 75 years, with a particular focus on the period starting from the 1980s and subsequent changes in Japan's international development cooperation policies. I address cornerstones such as human security and quality growth, while examining the role of Japan International Cooperation Agency (JICA, main Japanese government agency charged with implementing foreign aid), shifts and continuities in regional visions and sectoral priorities, such as infrastructure development.

I argue that the threefold mix of key drivers behind Japan's development cooperation has remained consistent. These drivers comprised, firstly, developmentalism stemming from Japan's own experience of non-Western modernisation; secondly, neo-mercantilism of a mercantile state aspiring for peace and prosperity, as conceptualised in Kōsaka Masataka's *tsūshō kokka* idea (Kōsaka 1996); and, thirdly, strategic and geopolitical considerations. The relative weight and interplay of these factors, however, fluctuated throughout different periods, as I will elaborate. In terms of recent trends, extant scholarship stressed securitisation and the strengthening of strategic considerations behind Japan's ODA in the 21<sup>st</sup> century. While agreeing with those observations, I also argue that the evolution of Japan's ODA reflects an increasing norm socialisation in two ways. Firstly, Japan's contribution to international community via ODA has progressively grown, especially since the late 1970s, reflecting response to external environment, shocks, pressure from the international community, as well as incremental maturity. The adoption of the World Bank's practices (Fujikura and Nakayama 2016) and the adoption of ODA charters exemplify Japan's own socialisation of norms in that respect. Secondly, Japan has increasingly included elements of not only trend-setting, but also norm-setting in foreign aid, acting as normative power and contributing to the norm socialisation of some other donors, as evidenced by the promotion of principles of "quality infrastructure" in international documents.

The chapter has six sections. Following the introduction, I provide a review of extant literature. I then proceed to examining a historical periodisation of the evolution of Japan's development cooperation. Sections four and five focus, respectively, on infrastructural assistance and regional initiatives. Finally, I append a conclusion summarising the findings.

## 2. Literature review

Over the past decades, in particular since the 1980s, Japanese and international researchers have produced an extensive body of scholarly work, examining Japan's Official Development Assistance and larger aid policies, including JICA's activities. Due to volume constraints, I provide a brief overview of extant literature on the topic, rather than an exhaustive one. As this article is written in the English language, I focus on English-language works by Japanese and international authors; at the same time, I also introduce several Japanese-language sources, as I find those to be indispensable for a nuanced understanding of Japanese foreign policy. More specifically, among wider aid scholarship, I refer to works by Kato Hiroshi, Sato Jin, Miyashita Akitoshi, David Arase, Robert Orr, Alan Rix, Marie Söderberg, Dennis Yasutomo, Purnendra Jain, Yamada Junichi, and Raymond Yamamoto, which provide an extensive theoretical and analytical framework for making sense of Japanese aid politics.

Multiple analyses of Japanese foreign aid highlighted its historical focus on loans and infrastructure, for instance, Kato, Page and Shimomura (2016), Rix (1993), and Söderberg (1996). Orr (1990) laid a solid foundation for understanding the decision-making in Japan's aid policy and its challenges in the late Cold War period. He identified the key bureaucratic actors and examined the system of quadri-ministerial interaction (*yonshōchō*) system of the Ministry of Foreign Affairs (MOFA), Ministry of Finance (MOF), Ministry of International Trade and Industry (currently METI) and the Economic Planning Agency. Orr drew a useful snapshot of Japanese foreign aid mechanism's state just before the Cold War end in 1991.

Rix (1993) provided a comprehensive account of Japanese foreign aid policy and philosophy in Asia, addressing the salient issues that were most relevant in the early 1990s, such as the critique from European and North American donors of the Organisation for Economic Cooperation and Development Development's Assistance Committee (OECD DAC) regarding the large share of tied loans in Japan's aid. More specifically, the book grasped the contradiction between Japan's global status

as major donor and what was viewed in the past as the inadequacy of Japan's responses to external aid pressures. Rix also highlighted the impeding impact produced by internal administrative inefficiencies on the aid policy and result. The instrumentalisation of aid as foreign policy tool used for protecting and enhancing Japanese security posited by Rix and acknowledged in numerous other scholarly works (Kato 2016) is a guideline for analysing the evolution of Japanese aid in its overall foreign policy context. Whilst this chapter acknowledges the emphasis Rix placed on the past reactivity of Japanese foreign aid, the opposite pattern can be increasingly observed in the Japanese development assistance of the post-Cold War era and in particular over the 2010s. During Nakasone Yasuhiro's premiership, Yasutomo (1986) published one of the first analyses of strategic use of the Japanese aid as a foreign policy tool. Yamamoto (2020) examined the history of strategic use of Japanese ODA from Nakasone to Abe Shinzō, focusing on Abe's reforms strengthening the authority of the prime minister and the prime minister's executive office in this field.

Miyashita (2003) scrutinised the debate on the reactivity of Japanese foreign aid and its relation to external pressure (*gaiatsu* in Japanese). This analysis is relevant to theoretic conceptualisation of Japanese aid policies as it both developed and countered Calder's (1988) argument on the repercussion of Japanese institutional rigidities towards reactivity in foreign policy-making. According to Miyashita, external pressure upon Tokyo, in particular from the U.S. government, was another significant reason, besides domestic politics, why Japan altered the policy course it initially saw as preferable for its national interests. Furthermore, in some specific cases of Japan's aid policy, Miyashita's *gaiatsu* interpretation can be complemented by the concept of 'internalised *gaiatsu*' (Kliman 2006: 77):

*<...> the Japanese motivations resemble a hybrid of external expectations of Japan and Japan's expectations of itself (which are sometimes conceptualised as "internalised gaiatsu" or "internalised pressure") rather than a cost-benefit analysis of a particular policy.<sup>2</sup>*

Söderberg (1996) highlighted *inter alia* the predominance of infrastructure projects in Japanese ODA as compared to other donor countries and established the links between ODA and Japanese business. Other extant scholarship has recurrently addressed the historical sectoral emphasis of Japan's aid on infrastructure, which on the one hand, is related to Japan's own experience of development (Kato 2016), and, on the other hand, has drawn some criticism from the European and American DAC donors in the past. At the same time, as infrastructural development came to the fore of international agenda in the 2010s, increasingly prioritised by emerging

<sup>2</sup>As quoted in Dadabaev (2016: 161).

donors, including non-OECD ones, the focus of Japan's development cooperation on infrastructure gained a new dimension. Maemura (2019) argued that while Japan's ODA has identified itself through a strong focus on self-help, the concept itself originated from OECD-DAC discourse.

Yasutomo's 1983 book on Japan's relationship with the Asian Development Bank and his chapter in the 1993 volume edited by Robert Orr address the multilateral aspect of Japan's development cooperation. Both accounts established the links between Japanese national interests and their overlap with policies implemented by Japanese officials working for a regional intergovernmental institution.

In the 2010s, numerous institutional and scholarly works, for instance, Sato et al (2010) and Mawdsley (2012) investigated the phenomena of emerging donors and the rising competition in the field of financial aid and new non-Western competitors, in particular the role of China. Mawdsley's work highlighted the contrast between aid providers bound by OECD DAC's standards by virtue of their membership in it, and emerging donors, especially in Asia, whose assistance policies were not regulated by those norms or fitting with the definition of ODA. In the postwar period, Japan itself has gone from being a borrower of the World Bank and an 'emerging donor' (including paying reparations) to an established 'status quo power' donor in the late 1980s-early 1990s, as peer pressure from other OECD countries was mounting in favour of less pragmatism in Japanese aid philosophy. At the same time, as I elaborate later, having become more in line with pressures from the OECD, Japan now faces increasing competition from China and other non-OECD or more pragmatic donors on the foreign aid arena.

### **3. Historical overview**

The Cold War and U.S. foreign policy of containing the global expansion of Communism profoundly shaped the international development landscape in the aftermath of World War II, as evidenced by U.S. President Harry Truman's 1949 inaugural address and Point Four Program (Truman 1949). In turn, the onset and the course of the Cold War in Asia and Japan's postwar rebound set the scene for Japan's foreign aid policies in the 1950s-80s.

Three drivers have consistently guided Japan's foreign policy and ODA. The first driver was developmentalism, underpinned by Japan's modernisation and development experience. The second is neo-mercantilism, as explained in K saka's concept above

and referring to both pragmatic commercial aspects and their wider internationalist implications. The third type of drivers comprised of strategic and neorealist aspirations of ensuring national security (Jain 2016), especially manifest with the strategic use of ODA as early as under Prime Minister Nakasone (Yasutomo 1986).

Kato (2016: 2–5) came up with the most recent comprehensive periodisation of Japanese ODA, structuring it along postwar decades.<sup>3</sup> In the 1950s, two main processes that shaped Japanese development cooperation were, firstly, the payment of post-war reparations and quasi-reparations to various countries in East and South Asia, and, secondly, Japan's own postwar economic recovery. The year 1954 is the milestone for the start of Japan's aid, as Japan acceded to the Colombo Plan. During the early postwar years, most of Japan's aid was implemented in parallel with postwar settlements in the form of reparation payments (MOFA 2014). For example, one of the first reparation projects was Japan's support for the Baluchaung hydropower plant in Myanmar, while the first yen loan Japan extended was to India in 1958. Reparations conducted as yen payments to Japanese companies selling goods and services to Southeast Asian states allowed Japanese firms to regain access to regional markets.

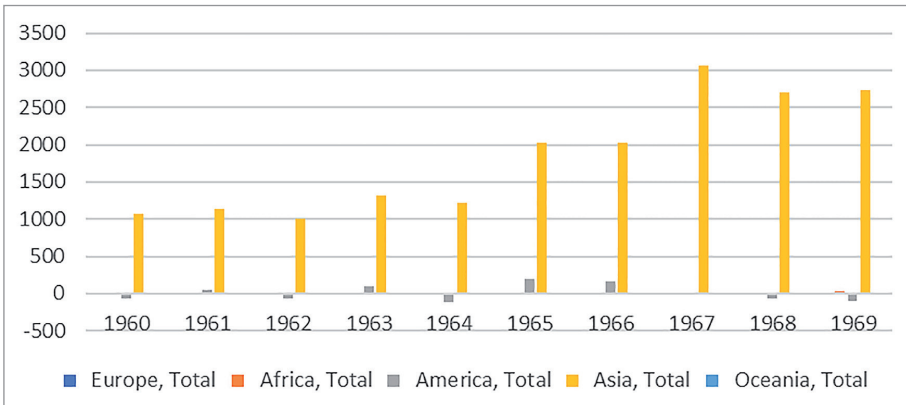
The 1960s witnessed the progress and expansion of Japan's ODA system, powered internally by the Japanese government's policy of rapid economic growth ("income doubling policy"). This was also when the institutional design of Japanese aid agencies took shape, with the establishment of the Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) in 1961, of the Overseas Technical Cooperation Agency (OTCA) in 1962 and of an overseas volunteer program called Japan Overseas Cooperation Volunteers (JOCV) in 1965 (Kato 2016: 2). Japan solidified its international development standing, as it joined the Development Assistance Committee (DAC) in 1961 and the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) in 1964—another milestone year, when Japan also held the Tokyo Olympics and launched the iconic Shinkansen bullet train, built with the funds Japan itself had received from the World Bank as a borrower. In terms of regional priorities, Asia dominated the geography of Japan's ODA (see fig. 1), correlating with the large share of yen loans extended to the region and reflecting the prevalence of neo-mercantile drivers.<sup>4</sup> Multilaterally,

<sup>3</sup>While it is customary to use Japan's postwar reparations as a point of departure in the ODA chronology, several scholars (Moore 2013, Yamada 2021) noted the role of imperial-era engineers, such as the founder of Nippon Koei Co. Ltd, Kubota Yutaka, and imperial-era economists such as businessman-politician Takasaki Tatsunosuke. MOFA (2014) has a version of official periodisation of Japan's postwar aid.

<sup>4</sup>See Kato (2016) for further details on the history of yen loans in Asia.

after a decade of back-and-forth negotiations, the Asian Development Bank was founded in 1966, with Japan playing a key role since the outset.

FIGURE I. Japan's ODA in the 1960s (2019 US dollars)



Source: OECD.

The 1970s were a critical period, marking a number of major upheavals in Japanese ODA's neo-mercantile and geopolitical drivers. Firstly, similarly to Japanese foreign policy in general, ODA had to adapt to tectonic shifts in external economic and strategic environments, in particular to the various policies of U.S. President Richard Nixon that came across as shocks to the Japanese leaders (Kato, 2016: 2-3). This includes Nixon's policy of mending ties with the People's Republic of China in the early 1970s without due prior consultation with Tokyo<sup>5</sup> and Nixon's decision to suspend the convertibility of the U.S. dollar into gold or other reserve assets. In the field of natural resources, Nixon's embargo on the U.S. exports of soybeans rattled the Japanese market, a major importer of the commodity, while the 1973 OPEC oil embargo threatened Japan's energy procurement security. Finally, Prime Minister Tanaka Kakuei's 1974 visits to Thailand and Indonesia were met with local riots due to grievances over Japanese industrial expansion and labour conditions in these countries.

<sup>5</sup>The situation was aggravated by the fact that the Japanese government and business community had wanted to improve relations with Mainland China much earlier, but these efforts had been precluded by the U.S. government's policy of support for Taiwan.

Accordingly, the Japanese government adapted its ODA policies to the new environment. Namely, the improvement of ties with the People's Republic China included the launch of an exceptional program of financial assistance, with Prime Minister Ōhira Masayoshi pledging 50 billion yen in 1979.<sup>6</sup> The importance of that relationship is evidenced by the fact that Japan continued to provide concessional finance to China until the late 2000s, even though China has become a more financially robust state by that time.<sup>7</sup>

In 1977, Prime Minister Fukuda Takeo unveiled a new policy of improving ties with Southeast Asia that later came to be informally known as the Fukuda Doctrine and included the boosting of Japan's ODA disbursements to the region in terms of volume and scope. Fukuda's approach marked the start of an increasing developmentalist element in the previously heavily mercantile policy. In terms of institutional framework, Japan International Cooperation Agency (JICA) was established in 1974 via the merger of the above-mentioned OTCA and Japan Emigration Service (JEMIS).

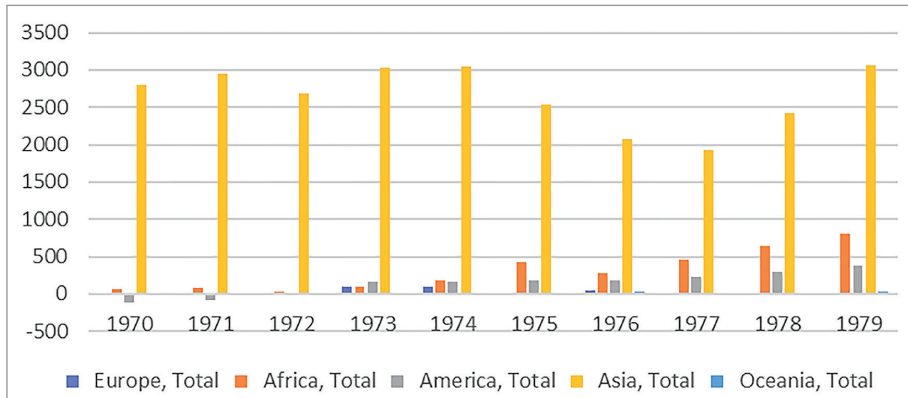
The phenomenon of external pressure, namely from the U.S., became manifest in the 1970s. Consequently, Japan expanded its ODA in response to U.S. calls for more burden-sharing and untied its aid as a result of U.S.–Japan trade frictions, making it accessible for firms from other countries, in particular from the U.S., although another major reason for untying the infrastructural aid was the emergence of anti-Japanese sentiment in Southeast Asian countries in that decade (Kato, 2016: 2–3). As a result, the share of tied projects went down from 100% in the early 1970s to around 40% in the late 1970s (Yamada 2020: 24). Asia's share of Japan's ODA remained consistently high, but other regions, especially Africa, saw their weight increase (see fig.2). The pace of ODA to Africa remained stable in the ensuing decades, as evidenced on figures 3 and 4.

---

<sup>6</sup>What made the programme exceptional was China's status of major power and nuclear power, which in other circumstances would make a country ineligible to become a Japanese aid recipient, based on the Japanese government policy.

<sup>7</sup>At present, the World Bank, the ADB and European donors tend to continue providing ODA and financial support to China.

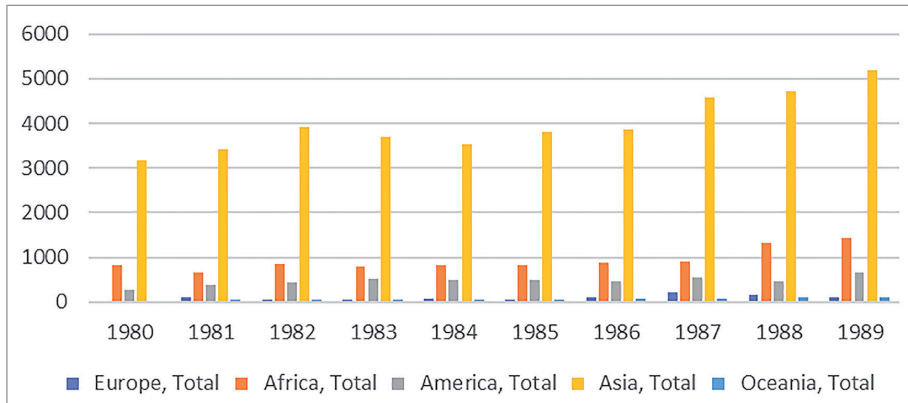
FIGURE 2. Japan's ODA in the 1970s (2019 US dollars)



Source: OECD.

In the 1980s, Japanese ODA continued its expansion, as the government introduced medium-term targets in 1981, 1985 and 1988 (Kato 2016: 3). At the same time, changes in external economic and geopolitical environment affected the mercantile and strategic drivers of Japan's aid. As the 1985 Plaza Accord forced Japan to appreciate the yen, its ODA value increased accordingly, ultimately making the country the world's top donor by 1989. Boosted by the stronger yen and its adverse effect of Japanese export competitiveness, Japanese companies further expanded their global footprint, especially in China and Southeast Asia. In the same decade, the Japanese government formulated the strategy of comprehensive security (*sōgō anzen hoshō senryaku*), which emphasised security aspects outside traditional military security, namely economic security, as well as disaster prevention. The economic elements of this concept involved the improvement of relations with countries important to Japan's economy and stockpiling. As Japan's relations with Southeast Asian states matured, Japanese ODA involved large-scale infrastructure projects that have become landmark in terms of contributing to recipients' economic growth, such as the 1982 Eastern Seaboard Industrial development project in Thailand. Furthermore, in 1987, head of Japan's Ministry of International Trade and Industry (MITI, currently METI) Tamura Hajime proposed a regional master plan for Southeast Asia called New Asian Industries Development plan (New AID). The plan, which ultimately did not materialise in that initially devised form (Terry 2002: 127–29), included major investment in ports and other infrastructural assets in Southeast Asia as part of facilitating trade and developing regional supply chains, which have become the core of transnational production network, involving Japanese companies.

FIGURE 3. Japan's ODA in the 1980s (2019 US dollars)

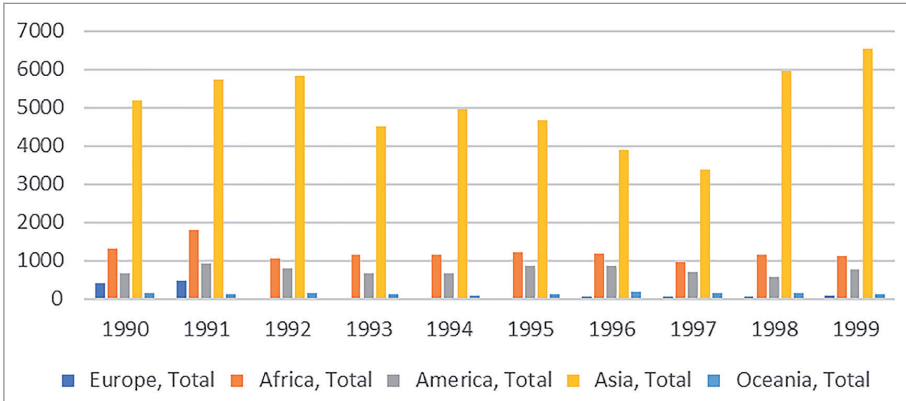


Source: OECD.

As the Cold War ended in East Asia in 1989–91 with the withdrawal of Vietnamese troops from Cambodia and the collapse of the Soviet Union, Japan's strategic environment has significantly changed, while its ODA programme gained a new dimension. While the global development scene's background transitioned from "Cold War" dividing lines to "post-Cold War" reshaping, newly independent post-socialist states emerged as potential aid recipients. Their governments were interested both in financial assistance and advice on market transition reforms, as the debates over the 'Washington Consensus' have been unfolding (Murashkin 2015). In some countries, for instance, in Central Asia, Japanese officials provided 'intellectual aid' by supporting financial education (Kashiwagi 2014), while also suggesting that gradualist reforms can be a sensible alternative to 'shock therapy' (Murashkin 2020).

The 1990s marked the heyday of Japan as global aid power, as it ascended to the rank of the world's largest donor among the OECD member states in terms of total ODA disbursement in 1992 and remained at that peak until 2000 (Akiyama and Nakao 2005). At the same time, seeking to articulate ODA policy objectives and following mounting criticisms externally and domestically over aid implementation, such as the prevalence of commercial motives over humanitarian and strategic ones (Jain 2016), the government promulgated the inaugural ODA Charter in 1992. In 1993, the launch of the Tokyo International Conference on African Development (TICAD) evidenced that the geographical focus of Japan's foreign aid program was not confined to Asia. TICAD has since become a major regular fixture not only in Japan–Africa relations but also in the global development landscape.

FIGURE 4. Japan's ODA in the 1990s (2019 US dollars)



Source: OECD.

In 1997, following the outbreak of the Asian Financial Crisis, Japan has sought to harness its financial resources and provide public goods in the form of not only offering an anti-crisis stabilisation package but also proposing to establish the Asian Monetary Fund. Tanaka Akihiko, former JICA President, qualified Japan's response as that of an 'economic superpower' (Tanaka 2017: 187). Ultimately, this initiative was opposed by the governments of U.S. and China, although some elements materialised in the subsequent Chiang Mai Initiative, but Japan still made an overall contribution of USD80 billion to help deal with the consequences of the 1997 crisis.

In the late 1990s, the Obuchi government actively developed the concept of human security, which has subsequently become one of basic principles of the 2003 ODA Charter and its 2015 successor. By 2021, human security has become one of two main missions of JICA's activity, on par with quality growth. In 1998, for instance, Tokyo announced the establishment of the UN-based Human Security Fund aimed at the cooperation of governments, international organisations, and NGOs. Through this fund, Japan assisted the Human Dignity Project of the UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) (MOFA 1999). The weight of developmental drivers in Japan's ODA has unprecedentedly grown.

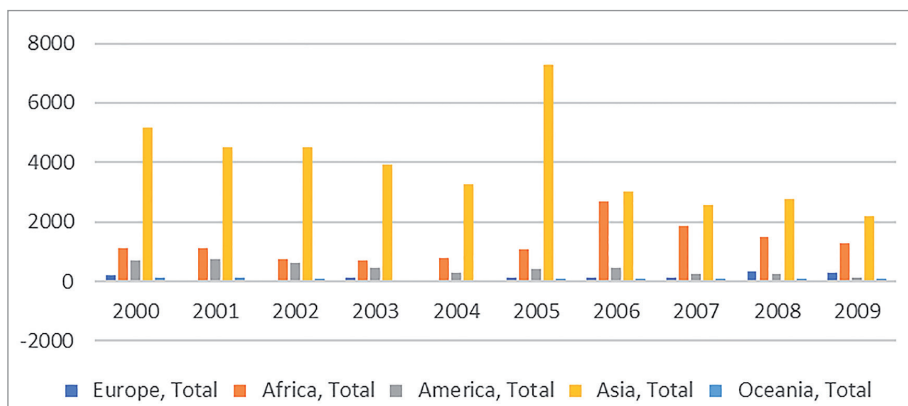
The 2000s marked a period of reform in Japanese ODA, as developmental and security drivers came to the fore. As the U.S. and their allies embarked on the

International Security Assistance Force (ISAF) operations following 9/11, the Japanese government, especially under Prime Minister Koizumi Jun'ichiro, had increased its aid contribution to Afghanistan. The government revised the ODA Charter in 2003, seeking to improve the public's understanding of how foreign aid disbursements can benefit Japan itself amid domestic slowdown and the second 'lost decade'. In 2005, during the Koizumi premiership, MOFA decided to terminate the ODA loan programme to China, while grant aid continued until 2010.

Furthermore, JICA had undergone important changes through, firstly, becoming an "Incorporated Administrative Agency" in 2003 with enhanced autonomy in assistance implementation and, secondly, expanding in 2008 through merger with the ODA loan department of the Japan Bank for International Cooperation (JBIC, or former OECF). In 2003, a high-profile Japanese academic and diplomat, Ogata Sadako, became the first president of the new JICA. All of the above factors profoundly shaped JICA, making it the organisation that it is today. As figures 5 and 6 show, in the late 2000s, the relative share of Japan's ODA to Africa increased to the level closer to the traditionally high aid to Asia, marking a trend which intermittently continued into the 2010s.

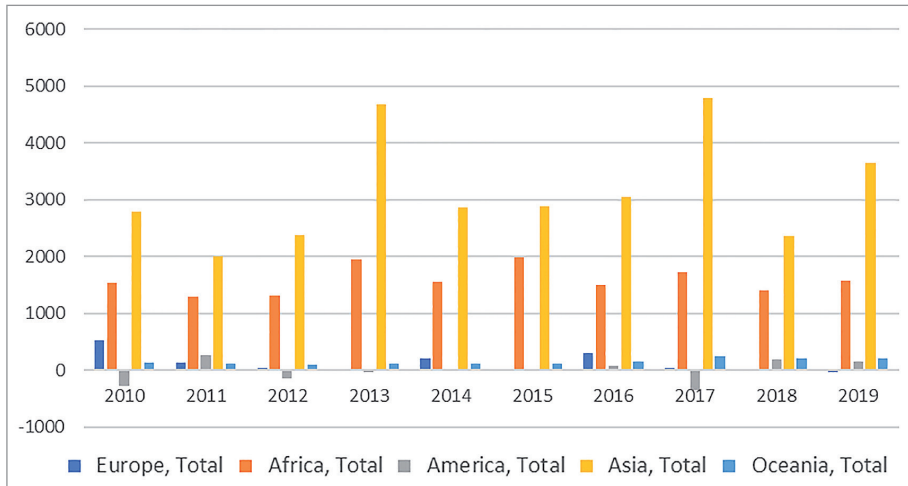
The onset of the 2010s was marked by the advent of a new government formed by the Democratic Party of Japan, following a landslide victory at the lower chamber election in 2009. Although the three successive DPJ cabinets, led by Hatoyama Yukio, Kan Naoto, and Noda Yoshihiko, have stayed at power for a little over three years,

**FIGURE 5. Japan's ODA in the 2000s (2019 US dollars)**



Source: OECD.

FIGURE 6. Japan's ODA in the 2010s (2019 US dollars)



Source: OECD.

they have made their mark on the ODA policy. The DPJ administration initiated debates on ODA reforms, and a multi-sectoral Task Force was set up to contribute to the debates. It was composed of Japanese professionals involved in Japanese ODA, gathered in a personal capacity. The panel prepared five recommendations for the ODA policy, which included the following: firstly, changing “ODA” to “Development Cooperation”; secondly, strengthening “policy capability” in the global arena; thirdly, enhancing partnerships with diverse actors while expanding the total resource flows to developing countries; fourthly, establishing a new cooperation strategy for Asia aiming at a “network-based cooperation”; and, finally, shifting “ODA public relations” to support for “development education” (Multi-sectoral Task Force for the Reform of Japanese ODA 2010). Furthermore, it was the DPJ administration that started the policy of supporting infrastructure exports, reigniting neo-mercantile dynamics in Japan’s development cooperation. Although the DPJ did not secure a sufficiently long tenure at power to implement their policies in full, they were of consequence for the successor LDP governments, as I will show in the next section. In 2012, the DPJ administration appointed scholar Tanaka Akihiko as the new JICA President.

When the LDP returned to power in late 2012, the Abe administration made a number of landmark changes affecting development cooperation’s conceptual basis,

institutional design and the three drivers: developmentalism, neo-mercantilism and strategic considerations. From 2015 onward, the government renamed ODA into Development Cooperation in relevant policy documents such as the Development Cooperation Charter (DCC) and MOFA's annual White Papers. The term 'national interests' was mentioned clearly from the outset in DCC (MOFA 2015), while also being defined in expressly internationalist terms. In that period, Tokyo stepped up the promotion of infrastructure exports and emphasised the strategic use of foreign aid, underpinned domestically by the increased powers of *Kantei*, the prime minister's executive (Yamamoto 2020). Japan's development cooperation became an important policy tool in realising the Free and Open Indo-Pacific Vision, strengthening the capability of developing countries in the Indo-Pacific at the backdrop of China's geopolitical rise, especially following the launch of the Belt and Road Initiative. In 2015, scholar-practitioner and former Japanese Ambassador to the United Nations Kitaoka Shinichi succeeded Tanaka Akihiko as the new JICA President. In 2018, JICA launched the Development Studies Program aimed at helping the future leaders of developing countries to learn more about Japan's modernisation and its links with Japan's development cooperation, based on Japan's own development experience. As of 2019, Japan remained among the top four global donors (OECD 2020).

The 2020s started with the COVID-19 pandemic that had rattled the global scene and shifted the focus of donors, including Japan, towards public health and aid in this field. The new challenges and priorities solidified JICA's announced missions: namely, human security and quality growth. Japan's response to COVID-19, aimed at developing countries, demonstrated resolve to act as a provider of international public goods: a USD1.54 billion package for medical and health assistance bilaterally and through international organisations; and an up to USD4.5 billion contribution for establishing the COVID-19 Crisis Response Emergency Support Loan in order to help revitalise economic activities (MOFA 2020). In 2021, MOFA pledged to provide 4.5 billion yen in grant aid through an international organisation to 25 countries in Asia and the Pacific Islands region, including Indonesia, the Philippines and Thailand, to help build a cold-chain distribution network for COVID-19 vaccines (Kyodo 2021). The 2020 Development Cooperation White Paper, published in March 2021, placed a particularly heavy emphasis on COVID-19 (MOFA 2021).

In terms of specific results, for human security, JICA President Kitaoka identified the following activities and projects: the operations of TICAD, Mindanao Peace and Development initiative in the Philippines, disaster prevention (as exemplified by the response to the Sulawesi earthquake in Indonesia), and the activities of JOCV volunteers. As for quality growth, Kitaoka highlighted such specific examples as

aquaculture technology for Chilean salmon, Cerrado regional development in Brazil, Delhi Metro, and subway in Indonesia (MOF 2020).

#### 4. Infrastructure in Japan's development cooperation

As shown above, Japan's has consistently kept infrastructure a main sectoral focus of its ODA. While Western donors criticised Japan's focus on infrastructure in the 1980s–1990s, Tokyo's aid philosophy in that field was somewhat vindicated in the 2010s, especially following the onset of an international infrastructure race, epitomised by debates and responses over China's BRI.

In 1994, the World Bank's World Development Report placed the primary emphasis on the private sector as the key actor in infrastructure development. Recently and in retrospect, some commentators (Rowley, 2020: 20–21) argued that this vision, enshrining the Washington Consensus, failed to estimate the role of public sector adequately and hindered the mapping of global infrastructure needs at the time. The ADB (2017) estimated developing Asia's infrastructure needs at USD1.7 trillion per year until 2030. As infrastructure gained in importance on the global agenda in the 2010s, China has harnessed major resources to spearhead megaprojects, such as the Belt and Road Initiative (BRI).

Both in response to China's policies but also in line with its previous decades-long post-1945 global infrastructure contribution, Japan launched landmark initiatives, such as the Partnership for Quality Infrastructure and others. Importantly, while the post-2013 Silk Road discourse has been dominated by the BRI-themed discussions, it is noteworthy that both Japan's Silk Road diplomacy (Murashkin 2018) and connectivity infrastructure concepts evoking the idea of Silk Road (JICA 2004) predated the BRI. Furthermore, Japan's infrastructural aid has been consistently focusing not only on physical assets, but also associated legal and administrative systems:

*As exemplified by the Silk Road, transport infrastructure historically enabled long-distance trade and the diffusion of great civilisations. The concept of infrastructure includes institutions like legal and administrative systems as well as physical assets like roads, schools and water supply and sewerage systems. (JICA 2004: 2)*

As evidenced by various programs for infrastructure development on both bilateral and multilateral levels, Japan's approach emphasised the importance of contribution from both public and private sectors – suggesting the continuity of the interplay between developmental, strategic and neomercantile drivers of Japan's aid. The

examples of such programs include: Special Terms for Economic Partnership (STEP), Leading Asia's Private Infrastructure Fund (LEAP), Fiscal Investment and Loan Program (FILP), all of which involve JICA in different qualities. STEP is a program of Japanese ODA loans involving Japanese companies, which was introduced in 2002 and had its scope expanded in 2013, as the Abe administration launched a new Infrastructure Export Strategy.<sup>8</sup> STEP covers countries eligible for Japanese ODA loans and tied aid under the OECD rules and concerns projects for which Japanese technologies or equipment are substantially utilised. LEAP is an infrastructure co-financing fund established in 2016, expected to leverage and complement ADB's existing non-sovereign platform, where JICA has made a co-financing contribution.<sup>9</sup> FILP provides fiscal loans for projects, including international ones, and involves a guarantee allowing FILP agencies (including JICA) to smoothly raise funds with more favorable conditions.<sup>10</sup>

Japan also addressed such inefficiencies in its aid administration as slow pace of approvals by announcing plans to increase their number and facilitate the relevant procedures (Yamada 2018: 46). Japan's efforts in promoting Partnership for Quality Infrastructure and the discourse of "quality infrastructure" and "quality growth" at the international level (for instance, at the 2016 Ise-Shima G7 summit and the 2019 Osaka G20 Summit) gained traction and had some norm-socialising effect on China, evidenced by Beijing's subsequent use of the "quality infrastructure" language in its official rhetoric. Another exercise of Japan's norm-setting power was via the launch of the Blue Dot Network initiative in 2019 jointly with Indo-Pacific partners Australia and the U.S. to provide assessment and certification of infrastructure development projects.

## 5. Regional visions

As shown by numerous examples above, the implementation of development cooperation within larger regional frameworks is another distinctive feature of Japan's foreign policy. In both the postwar and the post-Cold War periods, Japanese

<sup>8</sup>JICA. Special Terms for Economic Partnership: [https://www.jica.go.jp/english/our\\_work/types\\_of\\_assistance/oda\\_loans/step/index.html](https://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/oda_loans/step/index.html)

<sup>9</sup>ADB. Leading Asia's Private Infrastructure Fund: <https://www.adb.org/what-we-do/funds/leap>

<sup>10</sup>MOF. Fiscal Investment and Loan Program: <https://www.mof.go.jp/english/filp/>

leaders have consistently proposed or contributed to multilateral initiatives for Asia. While some of these materialised and others did not, what was manifest throughout these initiatives is Tokyo's willingness not only to shape regional value chains, but also offer shared visions for regional institutional design. Financial mechanisms, including concessional lending and development cooperation, have figured prominently in many of those institutions and designs. Among those diverse ideas that materialised, Japan's role is particularly worth highlighting in the following ones: the Asian Development Bank (ADB)<sup>11</sup> founded in 1966, the 1977 Fukuda Doctrine by Prime Minister Fukuda Takeo, the ADB's regional programs such as Greater Mekong Subregion (GMS), Central Asian Regional Economic Cooperation (CAREC), and South Asian Sub-regional Economic Cooperation (SASEC). While the latter regional programs are part of ADB's multilateral activities, Japanese officials played an important role in establishing them, as I have argued elsewhere (Murashkin 2018).

A number of concepts that had remained on paper were also noteworthy for their scale, regional scope and as indicators of Japanese strategic thinking in this field. These include: the 1957 Southeast Asian Development Fund proposal by Prime Minister Kishi Nobusuke, the 1987 New AID master plan for Southeast Asian transport infrastructure advanced by the head of Japan's MITI (METI) Tamura Hajime, the 1997 Asian Monetary Fund initiative, the 2013 Northeast Asian Infrastructure Investment Fund idea by then-Dean of the ADB Institute Kawai Masahiro, as well as the 2009 Asian Infrastructure Investment Fund idea that had floated inside the ADB. In particular, although Tamura's 1987 idea failed to gain enough support domestically and internationally, both in some Southeast Asian countries and in the U.S., certain scholars (Terry 2002: 127–29) argued that its strategic concepts remained in place in Japan's approaches to Asia.

In that context, the announcement and promotion of two major regional schemes involving development cooperation mechanisms and infrastructure by the Abe and Suga administrations from 2015 onwards fits within the pattern of Japan's contribution to regional development: namely, these are the larger Free and Open Indo-Pacific framework and the more sectoral Partnership for Quality Infrastructure.

Most recently, another regional vision has been suggested by the aforementioned Kitaoka Shinichi, a major scholar of international politics, who came up with

---

<sup>11</sup> Japan's influence in the ADB is demonstrated by its voting power at par only with that of the U.S. and traditional occupancy of the position of the president from the outset.

the concept of the Western Pacific Union in 2020. This idea appears to be in its early inception stage, so commenting on its materialisation and prospects would be difficult and premature at the time of writing this chapter. What can be said is that Kitaoka's concept, in its early announced form, appears to indicate a certain number of priority partners for Japan in the Indo-Pacific region and within ASEAN. Kitaoka brought up this concept on several occasions with different backgrounds, such as discussions on the possible restructuring of supply chains and developing a loose regional bloc. According to Kitaoka, this vision was partially inspired by the European Union and the African Union, and by principle would exclude superpowers, such as China or the U.S. The membership of a 'Western Pacific Union' would be primarily centred on Southeast Asia and include Japan. An expanded version of the bloc, called a 'Pacific Union' would also add New Zealand and Australia to the 'Western Pacific Union' (Kitaoka 2021). It remains to be seen whether this idea will materialise and what implications it has for Japan's ODA. In the meantime, however, the countries from the regions involved in that framework can serve as a proxy for indicating Japan's closer partners in the near future.

## 6. Conclusion

This paper sought to provide a reflection dedicated to the evolution of cooperation policies of Japan with a particular focus on the role of JICA's activities. I have provided an overview of the post-World War II and post-Cold War history of Japan's ODA. I have argued that the main drivers shaping Japan's development cooperation – developmentalism, neo-mercantilism and strategic use – have remained consistent throughout different periods of contemporary history. What has changed, however, was the interplay between these drivers and their relative weight, as well as the interpretation of key notions – for instance, that of "security" – in successive policy doctrines. Japan's development cooperation policies combined the elements of proactivity and adaptation to changing strategic environment and global value chains. What exhibited continuity throughout the entire postwar period, and especially from the 1980s was Japan's consistent willingness to formulate regional visions for Asia and frame multiple development cooperation policies, such as concessional lending and infrastructure assistance, within those grand designs. This feature is likely to remain in place in the Post/With-COVID era, as the pandemic that has started in 2020 adversely and drastically affected future prospects numerous areas of paramount importance to Japan: human security, quality growth, global value chains, and connectivity.

## Bibliography

ADB (2017). Meeting Asia's Infrastructure Needs. February: <https://www.adb.org/publications/asia-infrastructure-needs>

AKIYAMA, T. & TAKEHIKO, N. (2005). *Japanese ODA: Adapting to the Issues and Challenges of the New Aid Environment*, Tokyo: Foundation for Advanced Studies on International Development.

ARASE, D. (1995). *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid*, Boulder, CO, and London: Lynne Rienner Publishers.

CALDER, K. (1988). "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State", *World Politics*, 40(4), 517-541.

DADABAEV, T. (2016). *Japan in Central Asia: Strategies, Initiatives, and Neighbouring Powers*, London: Palgrave.

FUJIKURA, R. & NAKAYAMA, M. (2016). "Origins of Japanese Aid Policy." In: Hiroshi, Page, John, and Shimomura, Yasutami (eds.). *Japan's Development Assistance. Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, Palgrave: London.

JAIN, P. (2016). "Japan's Foreign Aid: Institutional Change and Shifting Policy Directions", in: Kato et al.

JICA (2004). A New Dimension of Infrastructure. Realizing People's Potentials.

KASHIWAGI, S. (2014) "Chiteki shien to ha nani ka," *Fainansu* (Finance), July: 16-25.

KATO, H., PAGE, J. & SHIMOMURA, Y. (eds.) (2016). *Japan's Development Assistance. Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, Palgrave: London.

KAWAI, M. (2013). "Financing Development Cooperation in Northeast Asia." *The Northeast Asian Economic Review* 1 (1): 1-40.

KITAOKA, S. (2021). "Nishi-taiheiyō-rengō wo kōsō-suru" [Imagining a Western Pacific Union], *Asteion*, n° 94, 2021: 172-188.

KLIMAN, D. M. (2006). *Japan's Security Strategy in the Post-9/11 World: Embracing a New Realpolitik*, Washington, DC: Praeger.

KOPPEL, B. & ORR, R. M. (1993). *Japan's foreign aid: power and policy in a new era*, Boulder, CO: Westview Press.

KŌSAKA, M. (1996). *Kōsaka Masataka gaikō hyōronshū: Nihon no shinro to rekishi no kyōkun* [Diplomacy Review by Kōsaka Masataka: Japan's course and lessons of history], Tokyo: Chūō kōron.

KYODO NEWS (2021). "Japan to give \$41 million aid to Asian nations over vaccine supply" 9/3. <https://english.kyodonews.net/news/2021/03/1cbb65032a6e-japan-to-give-41-million-aid-to-asian-nations-over-vaccine-supply.html>

MAEMURA, Y. O. (2019). The Historical Development of Japanese ODA Policy in the OECD: A Corpus Analysis of DAC Aid Reviews. *Japan's Development Cooperation: A Historical Perspective*, November. JICA Research Institute.

MIYASHITA, A. (2003). *Limits to Power: Asymmetric Dependence and Japan's Foreign Aid Policy*, Lanham, MD: Lexington Books.

MOF (2020). Kaki shokuin toppuseminā [Summer Staff Top Seminar], by Kitaoka Shinichi, 28 August. [https://www.mof.go.jp/public\\_relations/finance/202011/202011o.html](https://www.mof.go.jp/public_relations/finance/202011/202011o.html)

MOFA (1999). Address by State Secretary for Foreign Affairs Keizo Takemi, 1/9, Asia Society, New York: [https://www.mofa.go.jp/policy/human\\_secu/speech9909.html](https://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/speech9909.html)

— (2014). Japan's Official Development Assistance White Paper 2014: [https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2014/html/honbun/b1/s1\\_1.html](https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2014/html/honbun/b1/s1_1.html)

— (2015). Development Cooperation Charter: [https://www.mofa.go.jp/policy/oda/page\\_000138.html](https://www.mofa.go.jp/policy/oda/page_000138.html)

— (2020). Japan's aid policies to COVID-19 for developing countries. Ministry of Foreign Affairs of Japan, December: <https://www.mofa.go.jp/files/100098665.pdf>

— (2021). Kaihatsu kyōryoku hakusho (Development Cooperation White Paper). <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100157805.pdf>

MULTI-SECTORAL TASK FORCE FOR THE REFORM OF JAPANESE ODA (2010). ODA Reform: Five Recommendations. Moving into the 21<sup>st</sup>-century Development Cooperation (DC), June. [https://www.grips.ac.jp/forum-e/pdf\\_e10/ODA5E.pdf](https://www.grips.ac.jp/forum-e/pdf_e10/ODA5E.pdf)

MURASHKIN, N. (2015) "Japanese Involvement in Central Asia: An Early Inter-Asian Post-Neoliberal Case?", *Asian Journal of Social Science*, 43: 1-2.

— (2018). "Not-So-New Silk Roads: Japan's Foreign Policies on Asian Connectivity Infrastructure under the Radar", *Australian Journal of International Affairs*, 72:5, 455-72.

— (2020). *Japan and the New Silk Road: Diplomacy, Development, and Connectivity*, London: Routledge.

OECD (2020). "Aid by DAC Members Increases in 2019 with More Aid to the Poorest Countries". <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2019-detailed-summary.pdf>

ORR, R. M. (1990). *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power*. New York: Columbia University Press.

RIX, A. (1987), "Review of Yasutomo, Dennis T. (1986). The Manner of Giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy," *The Journal of Japanese Studies*, 13:2, (Summer, 1987), pp. 508-513. <https://www.jstor.org/stable/132488>

— (1993). *Japan's Foreign Aid Challenge: Policy Reform and Aid Leadership*, London: Routledge.

ROWLEY, A. H. (2020). *Foundations of the Future. The Global Battle for Infrastructure*. Singapore: World Scientific Publishing.

SATO, J., SHIGA, H., KOBAYASHI, T. & KONDOH, H. (2010). "How do "Emerging" Donors Differ from "Traditional" Donors? An Institutional Analysis of Foreign Aid in Cambodia", *JICA-RI Working Paper No.2*, March: [https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/workingpaper/how\\_do\\_emerging\\_donors\\_differ\\_from\\_traditional\\_donors.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/workingpaper/how_do_emerging_donors_differ_from_traditional_donors.html)

SÖDERBERG, M. (ed.) (1996). *The Business of Japanese Foreign Aid: Five Case Studies from Asia*, London: Routledge.

TANAKA, A. (2017). *Japan in Asia: Post-Cold-War Diplomacy*, Tokyo: Japan Publishing Industry Foundation for Culture.

TERRY, E. (2002). *How Asia Got Rich. Japan, China and the Asian Miracle*, Armonk, NY: M.E. Sharpe.

TRUMAN, H. S. (1949). Inaugural address, January 20. [https://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/truman.asp](https://avalon.law.yale.edu/20th_century/truman.asp)

YAMADA, J. (ed.) (2018). *Infura bijinesu saizensen. ODA no senryakuteki katsuyō* [Forefront of infrastructure business. Strategic use of ODA]. Tokyo: Nikkan kensetsu kōgyō shinbunsha, Kosaido.

— (2021). *Infura kyōryoku no ayumi. Jijodoryokushien to iu messeji*. [Japan's Cooperation to Infrastructure Development: Its History, Philosophy, and Contribution]. Reconsidering the History of Japan's Development Cooperation, Vol.5, University of Tokyo Press.

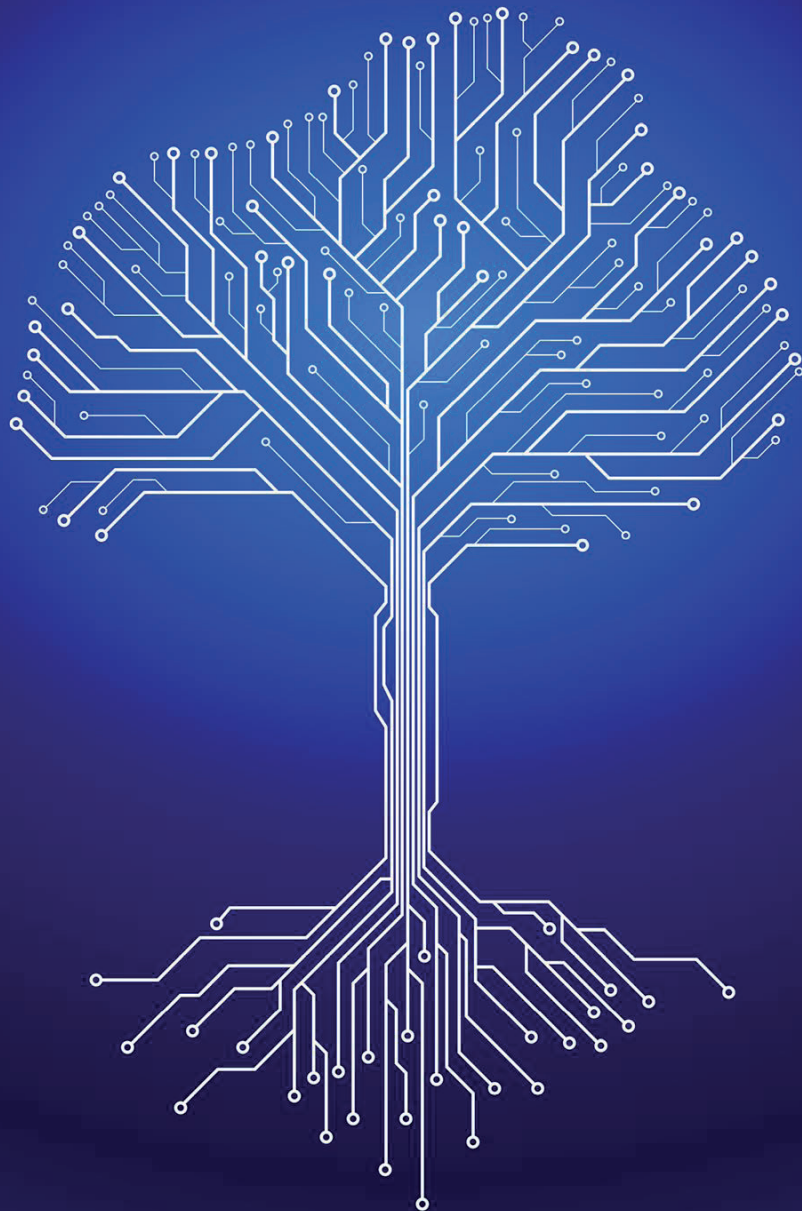
YAMAMOTO, R. (2020). "The trajectory of ODA's strategic use and reforms - from Nakasone Yasuhiro to Abe Shinzō", *Australian Journal of International Affairs*, 74:6, 633-648.

YASUTOMO, D. T. (1983). *Japan and the Asian Development Bank*. Studies of the East Asian Institute, Praeger.

— (1986). *The Manner of Giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy*, Lexington, Mass: Lexington Books.

# aggiornamenti sociali

scoprire legami in un  
mondo che cambia



06-07●2021

**Ddl Zan, al centro  
le persone e non le ideologie**

**NextGenerationEU:  
dare radici alla ripresa**

---

## El desarrollo como estrategia política de China

Georgina Higuera<sup>1</sup>

*En una sociedad socialista, la ley del valor no desempeña un papel regulador en el campo de la producción. La acción reguladora la ejercen las leyes de desarrollo planificado y armónico, así como los planes económicos del Estado. MAO ZEDONG*

**Resumen:** La pandemia ha consolidado a China no solo como fuerza confiable para impulsar la recuperación mundial sino también como actor responsable, preocupado por el futuro de los más desfavorecidos, lo que ha facilitado a Pekín avanzar en su estrategia política de alzarse como representante y voz de los países en vías de desarrollo. Desde su posición de segunda potencia económica y frente al creciente antagonismo de Estados Unidos, la República Popular fomenta un nuevo concepto de desarrollo que califica de “innovador, coordinado, ecológico, abierto e inclusivo”. Con este desarrollo no ligado a los valores occidentales de democracia y derechos humanos, pero basado en los principios de soberanía, no injerencia en los asuntos internos y beneficio mutuo, busca priorizar la lucha contra la pobreza en la Agenda 2030 de Naciones Unidas, al tiempo que promueve la Franja y la Ruta para expandir sus relaciones comerciales y tecnológicas.

**Palabras clave:** Desarrollo, Xi Jinping, Consenso de Pekín, Plan Quinquenal, Agenda 2030, La Franja y la Ruta, EEUU.

---

<sup>1</sup> Periodista especializada en Asia. Profesora asistente en la Universidad de Hubei (Wuhan, R. P. China) y otras universidades.

## Development as a political strategy in China

**Abstract:** The pandemic has consolidated China's role as a force that can be relied upon to aid in a worldwide recovery as well as that of a responsible actor who cares about the future of the most vulnerable. From its position as the second-biggest economic power, and faced with growing antagonism from the United States, the Popular Republic is promoting a new concept of development which it describes as "innovative, coordinated, ecological, open and inclusive". This development is not linked to western values of democracy and human rights but based on principles of sovereignty, non-interference with internal affairs and mutual benefit. It aims to prioritise the fight against poverty in the UN Agenda 2030 while promoting the Belt and Road project to expand its commercial and technological relationships.

**Key words:** *Development, Xi Jinping, Beijing Consensus, Five-year Plan, Agenda 2030, Belt and Road, USA.*

## Le développement comme stratégie politique en Chine

**Résumé:** La pandémie a consolidé le rôle de la Chine en tant que force sur laquelle on peut compter pour aider à la reprise mondiale, ainsi que celui d'un acteur responsable qui se soucie de l'avenir des plus vulnérables. Du haut de sa position de deuxième puissance économique, et face à l'antagonisme croissant des États-Unis, la République Populaire promeut un nouveau concept de développement qu'elle décrit comme «innovant, coordonné, écologique, ouvert et inclusif». Ce développement n'est pas lié aux valeurs occidentales de démocratie et de droits de l'homme mais repose sur les principes de souveraineté, de non-ingérence dans les affaires intérieures et de bénéfice mutuel. Il vise à donner la priorité à la lutte contre la pauvreté dans l'Agenda 2030 de l'ONU tout en promouvant le projet Une Ceinture, Une Route pour étendre ses relations commerciales et technologiques.

**Mots clé:** *Développement, Xi Jinping, Consensus de Pékin, Plan Quinquenal, Agenda 2030, Une Ceinture, Une Route, Ceinture et Route, États Unis.*

## I. Introducción

El buen comportamiento de la economía china mientras una significativa parte de Occidente seguía sumido en el COVID19 ha confirmado la tendencia que la convirtió durante la gran crisis de 2008 en una importante y confiable fuerza para impulsar la recuperación de la economía mundial. Su enorme implicación y su firme adhesión al mercado abierto y a la globalización apaciguan el tsunami de estos tiempos borrascosos y juegan un valioso papel. Asida al desarrollo como estrategia política y al beneficio mutuo en su implementación, China busca asentarse como principal actor internacional para, junto con la ONU y otras instituciones multilaterales, priorizar un desarrollo no ligado a los valores occidentales, pero abanderado de la lucha contra la pobreza en la Agenda 2030.

Cuando se recrudece el enfrentamiento ideológico que lidera el presidente estadounidense, Joe Biden, quien pretende forjar “una alianza de democracias para frenar a la dictadura china”, Pekín no se arredra y responde que el sistema liberal “no representa la voluntad de la comunidad internacional”<sup>2</sup>, según declaró el pasado marzo el ministro de Relaciones Exteriores Wang Yi. De igual manera, al defender “la prioridad a la subsistencia y al desarrollo económico como condición previa para disfrutar en plenitud de los derechos humanos”<sup>3</sup>, China gana adeptos entre los países más desfavorecidos que se sienten maltratados por Occidente, que les explotó en la era colonial y después les impuso onerosas condiciones para acceder a créditos necesarios para consolidar su independencia económica.

El empeño chino en acabar con la pobreza tiene mucho que ver con su visión del desarrollo que, aunque ha variado desde la fundación de la República Popular en 1949, se ha apoyado siempre en la necesidad de mejorar la vida de la población como método para frenar los levantamientos populares que tan profundamente han marcado la historia del Imperio del Centro. De igual manera, la estrategia del “socialismo con características chinas” hacia los países más desfavorecidos es impulsar un desarrollo que mejore la situación vital de la sociedad sin tener en cuenta el sistema político o la represión existente.

En contraste con el llamado Consenso de Washington, que proponía como receta para el crecimiento económico una serie de principios ligados al liberalismo, el Consenso de Pekín, como lo popularizó Joshua Cooper Ramo, tiene como objetivo fundamental la mejora del nivel de vida de la sociedad como “única manera de evitar el caos”<sup>4</sup> y carece de reglas específicas. Sus recomendaciones son las pautas que han permitido a China convertirse en la segunda potencia económica, entre las que destacan la innovación, el gradualismo, la experimentación constante, la apertura y la autodeterminación, sin bien en especial esta última es casi imposible de aplicar por la mayoría de los países en vías de desarrollo.

Tras haber alcanzado el hito histórico de sacar de la pobreza a 800 millones de personas en menos de medio siglo y haber erradicado la pobreza extrema, Pekín se ve legitimado para promover su nuevo concepto de desarrollo que presenta

---

<sup>2</sup> S. LEE MYERS (2021).

<sup>3</sup> G. HIGUERAS (2014).

<sup>4</sup> M. QUIAN y G. FREMD (2010).

como “innovador, coordinado, ecológico, abierto e inclusivo”<sup>5</sup>, según se refleja en el ‘XIV Plan Quinquenal para el Desarrollo Económico y Social Nacional y los Objetivos a Largo Plazo hasta el Año 2035’, elaborado por el Comité Central del Partido Comunista de China (PCCh), en octubre de 2020.

En China, la visión del desarrollo de los países está muy ligada a la del suyo propio, de ahí la conveniencia de repasar los planes quinquenales, ya que ofrecen una clara perspectiva de cómo varía de uno a otro el enfoque, además del “objetivo y la orientación del desarrollo a lo largo plazo”<sup>6</sup>. Mao Zedong, obsesionado por la instauración de una sociedad igualitaria, veía con cierto recelo el endeudamiento y la dependencia de la Unión Soviética que preconizaba la industrialización frente a la autosuficiencia campesina y no era muy partidario de este instrumento, pese a lo cual Zhou Enlai y Chen Yun elaboraron el I Plan Quinquenal (1953–1957), que se centró en la transformación socialista de la agricultura y en la industria pesada. Para Mao, la economía se encontraba al servicio del gran objetivo político que era la construcción del Estado socialista. Hacía hincapié en el “desarrollo de la sociedad por todos y para todos”.<sup>7</sup>

Pese al aislamiento internacional que soportó China debido “a la actitud de Estados Unidos de boicotear de manera sistemática la entrada de la República Popular en la ONU”<sup>8</sup> y a la grave situación económica que padecía después de más de un siglo de guerras, el Gobierno comunista inició la ayuda al exterior en 1950, proporcionando asistencia material a la República Popular Democrática de Corea y a Vietnam para apoyar la lucha de Ho Chi Minh contra los franceses. Los inicios de la ayuda exterior están recogidos en el primer libro blanco de cooperación exterior, publicado en 2011.

Hasta el momento, Pekín ha lanzado tres documentos sobre su ayuda exterior. El último, aparecido en enero de 2021 con el título de ‘La cooperación internacional de China para el desarrollo en la nueva era’<sup>9</sup>, vincula las acciones a las grandes

---

<sup>5</sup> R. TANG (consultado el 03/05/2021).

<sup>6</sup> “Diez planes quinquenales de desarrollo económico y social de la Nueva China”, disponible en <http://spanish.china.org.cn/spanish/222422.htm> (consultado el 08/05/2021).

<sup>7</sup> C. HOFFMAN (1971).

<sup>8</sup> R. TAMAMES (2007) (pp. 31–39).

<sup>9</sup> “China emite libro blanco sobre cooperación internacional para el desarrollo”, Xinhua, disponible

iniciativas de Xi Jinping: La Franja y la Ruta y la creación de una comunidad global de futuro compartido. El texto destaca la cooperación Sur-Sur e insiste en que China es el mayor país en vías de desarrollo, al contrario de lo que sostiene Estados Unidos, que la considera una potencia y su principal rival.

El paso más importante dado por Pekín en el ordenamiento de la ayuda exterior ha sido la puesta en marcha de la Agencia China de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AChCID), aprobada por la Asamblea Popular Nacional (el Parlamento), en la sesión plenaria de marzo de 2018. Uno de sus principales objetivos era “romper el cuello de botella”, que suponía la fragmentación en más de 23 ministerios, comisiones y oficinas en la provisión de la ayuda exterior.

Alzándose como la mayor defensora de la cooperación Sur-Sur, China busca “establecer un nuevo modelo de relaciones internacionales basadas en el respeto mutuo, la igualdad, la justicia y la ganancia compartida”<sup>10</sup>. Se trata de una diplomacia claramente alejada del respeto a los derechos humanos y el imperio de la ley que permea las instituciones internacionales establecidas a instancias de Estados Unidos tras su victoria en la Segunda Guerra Mundial.

## 2. El desarrollo en la estrategia del PCCh

“Terminada la primera fase de la reforma agraria, rota la base económica de la burguesía y concluida la guerra de Corea”<sup>11</sup>, China entró en una nueva etapa en la que tenía que buscar su modelo de desarrollo. Empezando porque su revolución había sido campesina y no obrera como en la Unión Soviética, las diferencias sociales entre ambos países eran enormes, pero no había más solución que adoptar el modelo soviético de planificación, si la República Popular quería convertirse en una potencia, después de los fracasos que acumuló el régimen nacionalista del Kuomintang en sus intentos de implementar reformas económicas de tipo occidental.

en [http://spanish.xinhuanet.com/2021-01/10/c\\_139655778.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2021-01/10/c_139655778.htm) (consultado el 03/05/2021).

<sup>10</sup> “China’s International Development Cooperation in the New Era”, The State Council Information Office, PRC, 2021, disponible en [http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2021-01/10/content\\_77099782\\_8.htm](http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2021-01/10/content_77099782_8.htm) (consultado el 10/05/2021).

<sup>11</sup> J. D. SPENCE (2011).

Los planes quinquenales trazan las líneas maestras de actuación y las iniciativas de desarrollo económico y social de los cinco años siguientes. Su objetivo es el crecimiento económico nacional, pero al incluir las directrices de las políticas para las reformas facilitan entender los nuevos conceptos de desarrollo y los cambios en la estrategia a seguir. El diplomático Tang Rui los define como “un buen testimonio del desarrollo progresivo de China hacia un país en proceso de modernización”<sup>12</sup>. Tal vez el más ambicioso de todos ellos sea el ‘XIV Plan Quinquenal para el Desarrollo Económico y Social Nacional y los Objetivos a Largo Plazo hasta el Año 2035’, aprobado en marzo de 2021 por la APN, que en el mismo enunciado indica que su propósito no es para un lustro sino para tres.

En la década de los 50, la recién creada República Popular carecía de obreros y burócratas, por lo que realizó un reclutamiento masivo de quienes debían acabar con la pobreza del país. “Mao creó una fuerza laboral china sin incentivos materiales ni la promesa de realización individual o familiar”<sup>13</sup>, con la que puso en marcha el Primer Plan Quinquenal (1953–1957) que, en su búsqueda de la transformación socialista, logró un aumento impresionante de la producción industrial. Excesivamente centrado en la industria pesada, su éxito condujo a la locura del Gran Salto Adelante, que trastocó el segundo plan (1958–1962).

Obsesionado por conseguir un modelo de desarrollo con el que superar en 15 años la producción occidental, el PCCh dejó de prestar la atención necesaria a la agricultura, lo que unido a distintos desastres naturales provocó una terrible hambruna, en la que entre 1958 y 1962 hubo, según el historiador Frank Dikötter, “45 millones de muertos innecesarios”<sup>14</sup>. Como consecuencia, el ajuste de las políticas ocasionó un periodo de transición de tres años hasta poner en marcha el tercer plan quinquenal (1966–1970). En realidad, los cinco primeros planes fueron, como la política del PCCh, de experimentación y búsqueda incesante de nuevas directrices para conseguir el modelo de desarrollo deseado.

Hubo que esperar a la toma del poder por Deng Xiaoping para emprender una reforma profunda del sistema económico chino, por lo que el sexto plan (1981–1985) se dedicó principalmente al ajuste y solución de los problemas planteados por los anteriores. La reestructuración acometida facilitó que el séptimo plan (1986–1990)

---

<sup>12</sup>R. TANG (consultado el 03/05/2021).

<sup>13</sup>D. M. LAMPTON (2008) (pp. 3–7).

<sup>14</sup>F. DIKÖTTER (2017).

alumbrara las líneas generales del nuevo modelo de desarrollo, el denominado “socialismo con características chinas”, que combina con notable flexibilidad las acciones del mercado y del Estado.

Desde su llegada en 2002 a la Secretaría General del partido, Hu Jintao se manifestó a favor de introducir en el modelo de desarrollo chino una perspectiva científica, que lo abordara de forma integral y centrado en la persona, con el fin de corregir los desequilibrios generados por más de dos décadas de excesivo hincapié en el crecimiento del Producto Interior Bruto. La “fábrica del mundo”, como se comenzó a llamar a China, echaba demasiado humo y los problemas sociales se hacían insostenibles con protestas y manifestaciones por todo el país.

Según el sinólogo de la Universidad de Boston Joseph Fewsmith, el concepto de desarrollo científico es “una suma de desarrollo integral, coordinado y sostenible”<sup>15</sup>. Esta visión más humanista del desarrollo, que aborda el colapso de los servicios sociales y la creciente brecha entre ricos y pobres, fue incluida en los estatutos del PCCh durante la celebración del XVII Congreso, en noviembre de 2007 y marcó el XI Plan Quinquenal (2006–2010). La teoría, que hacía gala de una gran flexibilidad, proponía también un modelo de desarrollo menos dependiente de la inversión extranjera directa y más atento a la sostenibilidad, evitando el derroche de agua y de recursos energéticos no renovables e impulsando la lucha contra la contaminación medioambiental.

Xi Jinping, que conoce personalmente las miserias de los lugares remotos del país —él vivió en una cueva de la región de Shanxi y transportó estiércol durante la Gran Revolución Cultural—, está obsesionado con que el desarrollo no deje a nadie atrás ni en China ni en el resto del mundo. Su liderazgo autoritario de tinte confuciano hace hincapié en la ciencia y la tecnología como soporte para la “implementación de una estrategia de desarrollo basado en la innovación”<sup>16</sup>, mientras se afana en construir para 2035 una sociedad modestamente acomodada y en que la República Popular al cumplir su centenario en 2049 se haya convertido en “una nación rica, fuerte, democrática, civilizada, moderna, socialista y en armonía”.

Convencido de que el desarrollo es la mejor forma de defender los “intereses legítimos” del pueblo chino, las dos grandes iniciativas del presidente —*La Franja y la Ruta* y *Creado en China 2025*—pretenden un desarrollo abierto, cooperativo,

---

<sup>15</sup> J. FEWSMITH (consultado el 11/05/2021).

<sup>16</sup> J. Xi (2014) (pp. 149–166).

pacífico y de beneficio mutuo. “No habrá desarrollo sostenible en el mundo mientras unos países sean cada vez más ricos y otros se hundan cada vez más en la pobreza y el atraso”,<sup>17</sup> repite Xi en sus discursos.

El XIV Plan Quinquenal (2021–2025) destaca que China logró eliminar la pobreza absoluta en 2020. El texto, que pone las metas en 2035, incluida la de duplicar para entonces la riqueza de 2020, insiste en que es “el mayor país en vías de desarrollo” y que con su progreso ha contribuido al 30% del crecimiento económico mundial. Por el contrario, EEUU sostiene que su rival es una potencia con aspiraciones de alcanzar la cúspide económica y tecnológica global y, por tanto, no es un país en desarrollo, sino que se encuentra entre los avanzados. Según estimaciones para 2021 del Fondo Monetario Internacional, China se sitúa por Paridad de Poder Adquisitivo en el puesto 70 del mundo, con 18.931 dólares per cápita, inmediatamente detrás de Tailandia, República Dominicana y México.

La innovación es primordial en la estrategia a largo plazo de este plan, que forma parte del conjunto de iniciativas impulsadas por Xi y apoyadas en las nuevas tecnologías, como el Plan para el Desarrollo de la Industria Robótica, el Plan Trienal de Implementación de la Inteligencia Artificial Internet Plus y el Plan de las Nuevas Infraestructuras, entre otros. Todos ellos tienen como objetivos que China sea “el primer país en el que las infraestructuras estén gestionadas por tecnologías como 5G, que sus ciudades sean más sostenibles y menos contaminadas, que para 2030 China sea ni más ni menos que el líder mundial en Inteligencia Artificial (IA), y que en 2035 sea el país que fije globalmente los próximos estándares en ámbitos como IA, 5G o el Internet de las cosas”<sup>18</sup>. Todo ello pasa por la creación de un nuevo modelo de desarrollo, denominado circulación dual, que garantice la autonomía del país manteniendo la apertura de su mercado, para promover la cooperación internacional y el beneficio mutuo.

### 3. El consenso de Pekín

El economista británico John Williamson presentó en 1989 el decálogo de medidas económicas y financieras de corte neoliberal que se denominó Consenso de Washington, debido a que tanto el Tesoro estadounidense como las instituciones

---

<sup>17</sup> *Ibidem* (pp. 307–344).

<sup>18</sup> C. F. GONZÁLEZ (2021) (pp. 19–37).

internacionales con sede en esa ciudad (el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) respaldaron todas las disposiciones. Orientadas al mercado, su objetivo fue impulsar la reforma económica en América Latina a través de un ajuste estructural, con el fin de mejorar la eficiencia y la competitividad. El decálogo que se impuso a los países incluía: 1) disciplina fiscal, 2) recorte del gasto público; 3) incremento de la base tributaria; 4) liberalización de las tasas de interés; 5) libre flotación del tipo de cambio; 6) liberalización del comercio internacional (eliminación de aranceles y contingentes); 7) liberalización de la inversión extranjera directa; 8) privatización de empresas públicas; 9) desregulación; y 10) garantías de seguridad legal para los derechos de propiedad industrial<sup>19</sup>. Los resultados no fueron los esperados y el tremendo coste que, entre otros, tuvo el fin de los subsidios para la población más pobre fue muy criticado, tanto por los sectores izquierdistas de los países que sufrieron estas medidas, como por economistas progresistas como Stiglitz, Krugman y otros muchos.

El desafío a esas políticas que arruinaron países como Indonesia y Argentina, proviene de lo que Joshua Cooper Ramo llamó en 2004 el Consenso de Pekín, cuyos componentes fundamentales son cinco: (1) 'capitalismo de Estado' (en tanto que el Estado juega un papel primordial en la estrategia y decisiones tanto de las empresas públicas como de las privadas y modela el mercado); (2) gradualidad en las reformas; (3) apertura al exterior, tanto para el comercio internacional como para la inversión extranjera directa; (4) autoritarismo político, y (5) flexibilidad y gran capacidad de adaptación a las circunstancias.

Según Ramo, el modelo chino de crecimiento está ligado a la innovación y la experimentación constantes, utiliza la economía y la gobernanza para promover un desarrollo sostenible y equitativo, está tan orientado al cambio social como al económico y supone un claro compromiso con los países en vías de desarrollo. Añade que, si es importante que los logros en el desarrollo estén cambiando China, mucho más importante es el "gigantesco efecto" que sus ideas están teniendo fuera de sus fronteras, al marcar el paso a numerosos países que quieren desarrollarse.

*China está reuniendo recursos para eclipsar a EEUU en muchas áreas esenciales del escenario internacional y para la construcción de un entorno que dificulte la acción hegemónica de Estados Unidos<sup>20</sup>.*

<sup>19</sup> S. A. BERUMEN (consultado el 10/05/2021).

<sup>20</sup> J. C. RAMO (2004).

El PCCh aceptó complacido la teoría de Ramo, que difundió ampliamente la diplomacia china con la intención de acrecentar su poder blando. En línea con los principios de la política exterior de la República Popular, el Consenso de Pekín se adhiere a la no injerencia en los asuntos internos y defiende la autodeterminación de los países en vías de desarrollo frente al orden internacional existente y los valores occidentales. Sus objetivos se centran en fomentar el desarrollo incrementando la producción y la construcción de infraestructuras sin tener en cuenta el régimen del país con el que coopera, ni si respeta o no los derechos humanos.

Al igual que el Consenso de Washington, el de Pekín también ha generado mucho debate. Los críticos, como el economista Yang Yao, afirman que el Consenso de Pekín no se ajusta a la realidad china, cuyo éxito económico se alcanzó cuando el régimen se movió "inequívocamente hacia las doctrinas de mercado de la economía neoclásica"<sup>21</sup>, centrada en la oferta y la demanda como fuerzas impulsoras de la producción. Yao señala que en la República Popular impera un modelo autoritario con una fuerte participación estatal en la economía, cuya característica no es la innovación, sino la aplicación de lo inventado por otros e importado para la fabricación e integración de sus empresas como ensambladoras en las grandes redes de distribución globales.

En esta misma línea, Scott Kennedy considera la teoría de Ramo "un mito" y sostiene entre otros puntos que lejos de promover un desarrollo equitativo ha generado una enorme brecha entre ricos y pobres.

*La desigualdad, no la igualdad, ha sido un sello distintivo del crecimiento de China. Varios cientos de millones de personas han salido de la pobreza, pero independientemente de cómo se mida (personal, sectorial o regional) la desigualdad ha aumentado<sup>22</sup>.*

La crisis de 2008, sin embargo, supuso un antes y un después para la imagen de China en el exterior. Muchos países miraron al milagro económico que se libraba en la República Popular en búsqueda de una solución, aunque en buena medida no han tenido en cuenta que a este han contribuido tanto el tamaño del país como sus instituciones. El economista Enrique Fanjul considera que la excepcionalidad del Imperio del Centro "hace difícilmente exportable" su modelo, en el que juega un papel muy importante la masiva captación de inversiones extranjeras, algo que no es fácil de conseguir. Reconoce, sin embargo, que el Consenso de Pekín se hizo muy atractivo para numerosos países en desarrollo, que fueron los más

---

<sup>21</sup> Y. YAO (2010).

<sup>22</sup> S. KENNEDY (2010).

golpeados por la crisis originada en “la codicia de muchos agentes económicos y en la ineficiencia de muchos sistemas de control”<sup>23</sup> de los países industrializados.

Son muchos los expertos que consideran que “China es un país único”, tanto por su historia, como por su evolución y por las características geográficas y sociales del país, por lo que su modelo no es exportable. “Sería inútil que otros países en desarrollo emularan las instituciones y prácticas financieras y legales nacionales de China como una forma de lograr el crecimiento económico”<sup>24</sup>, señala Yasheng Huang, profesor estadounidense de Gestión Internacional en el Instituto Tecnológico de Massachussets.

La nueva diplomacia que promueve Xi Jinping destaca que lo importante es “la paz, el desarrollo, la cooperación y el beneficio mutuo”<sup>25</sup>, siempre dentro del respeto a las políticas de cada país. China, tras las críticas que generó su apoyo a la tesis de Ramo, rechazó que esté promoviendo su modelo entre los países en vías de desarrollo e indicó que cada uno debe seguir su propio camino hacia el progreso. Los más desfavorecidos, sin embargo, ven en la estrategia china una luz al final del túnel de su subdesarrollo. Después de décadas de aplicar la amarga medicina que les propusieron las instituciones internacionales creadas por los países ricos y de aceptar la injerencia en sus asuntos internos con la esperanza de que se les abriera una puerta hacia la sociedad del bienestar que publicitan las grandes agencias internacionales, aplauden la política de Pekín que les ofrece sin condiciones la construcción de infraestructuras para su modernización a cambio de las materias primas que China necesita para proseguir su escalada económica.

En Occidente se han alzado las voces que tildan la política china de neocolonialista e incluso neoimperialista. Entre los críticos se afirma que con su defensa del beneficio mutuo y la consigna de *ganar-ganar* “pretende marcar distancias con las estrategias occidentales y, por extensión, usar el discurso anticolonialista para crear vínculos con África y América Latina”<sup>26</sup>. Pero entre los africanos cunde más el apoyo que la crítica. “El hecho es que África está encontrando nuevas oportuni-

---

<sup>23</sup> E. FANJUL (2009).

<sup>24</sup> Y. HUANG (2008) (pp. 1–10).

<sup>25</sup> J. YANG (2015).

<sup>26</sup> J. P. CARDENAL y H. ARAÚJO (2011) (p. 118).

dades para adquirir nuevas tecnologías, capital exterior, capacidades humanas y conocimiento científico de China”<sup>27</sup>. En América Latina hay un mayor recelo a que el desembarco masivo de manufacturas, tecnología y proyectos de infraestructuras a cambio de materias primas provoque una desindustrialización en alguna de las economías más avanzadas, como la brasileña o la chilena, donde las empresas locales se ven forzadas a competir con las grandes compañías chinas respaldadas por el Estado.

Por el contrario, el PCCh destaca que su modelo es una muestra de

*la generosidad de China al priorizar a países pequeños en sus esfuerzos de cooperación y al representar a los países en desarrollo ante las instituciones internacionales, una actitud semejante al concepto occidental de hegemonía benigna*<sup>28</sup>.

La dadivosidad con que sostuvo el Renminbi durante la crisis asiática de 1997/98 le valió un enorme reconocimiento entre su vecindad, donde varios países como Vietnam, Camboya, Laos, Mongolia, Filipinas y Malasia, e incluso en cierta extensión Corea del Norte, replicaron buena parte del modelo chino. Después de la crisis de 2008, varios gobiernos de Asia Central también han facilitado la permeabilización de sus sistemas económicos con la influencia china.

#### **4. La Agencia China de Cooperación Internacional para el Desarrollo**

El Gobierno chino decidió hace tres años centralizar la ayuda al exterior en un organismo independiente, que informa directamente al Consejo de Estado, aunque bajo la supervisión del Ministerio de Exteriores. La Agencia China de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AChCID) se fundó en abril de 2018 con el objetivo de mejorar la gestión y conseguir una mayor coordinación, eficiencia e impacto de los programas de ayuda. Su constitución forma parte de la amplia reforma de la política exterior china que está llevando a cabo el presidente Xi, para darle mayor peso y hacer un uso más efectivo de sus recursos, con el fin de reforzar el interés de los países en sumarse al gran instrumento estratégico de la diplomacia china que es la Franja y la Ruta.

---

<sup>27</sup> T. LUMUMBA-KASONGO (2011).

<sup>28</sup> J. YANG (2011).

Cuando el PCCCh aceptó la política de reforma y apertura de Deng Xiaoping en diciembre de 1978, la renta per cápita china era inferior a la media de los países africanos. En estas cuatro décadas "el país ha pasado de ser uno de los principales receptores de ayuda exterior a convertirse en un proveedor fundamental de recursos de inversión y desarrollo para el Sur global"<sup>29</sup>. Las cifras hablan por sí solas: entre 1980 y 2000, China recibió 38.000 millones de dólares en ayuda exterior, mientras que entre 2013 y 2018, su ayuda al desarrollo alcanzó una cifra aproximada a los 7.000 millones de dólares anuales. Además, entre 2000 y 2014 concedió a países en vías de desarrollo unos 350.000 millones de dólares en préstamos sin intereses, préstamos en condiciones favorables y subvenciones.<sup>30</sup>

Tradicionalmente, la ayuda exterior china ha sido bilateral y se concedía bajo los principios de respeto a la soberanía, no interferencia en los asuntos internos e igualdad y beneficio mutuo. Al convertirse en potencia económica, ha querido aproximarse al método de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) utilizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En este acercamiento a la OCDE se enmarca la creación de la AChCID, con la que China pretende que la asistencia sea más efectiva, más transparente y más coherente, al tiempo que hace frente a las críticas de opacidad y mercantilización de la ayuda provenientes tanto de gobiernos occidentales como de las grandes ONG internacionales.

Conforme China se ha ido consolidando como potencia han arreciado las críticas a su modelo económico y a los millonarios créditos concedidos a los países pobres<sup>31</sup> con la supuesta intención de convertirse en el primer proveedor de servicios bancarios del mundo en desarrollo. Pero como dice el economista indio Arvind Subramanian,

*a causa de su peculiar estrategia de desarrollo, también será un país comerciante de dimensiones abrumadoras –mucho más grande, con el tiempo, que sus mayores socios–, lo que lo hará menos susceptible a la influencia extranjera.<sup>32</sup>*

<sup>29</sup> C. CHENG (2019).

<sup>30</sup> <https://www.actemosjuntos.org/post/conoces-la-nueva-agencia-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-de-china> (consultado el 28/05/2021).

<sup>31</sup> J. WHEATLEY, J. COTTERILL y N. MUNSH (2020).

<sup>32</sup> A. SUBRAMANIAN (2013) (pp. 304-307)..

En Occidente, gobiernos, prestamistas multilaterales y ONGs se asocian para brindar asistencia al desarrollo de los países pobres. China, sin embargo, no ve el desarrollo como ayuda. En los años posteriores a Mao, el desarrollo estaba íntimamente ligado al propio impulso nacional para conseguir un alto crecimiento económico y una mejora del nivel de vida. Esta percepción se trasladó a su diplomacia y dio origen “a una amplia gama de compromisos comerciales, a menudo respaldados por el Estado, que van desde el comercio y la inversión hasta los préstamos”.<sup>33</sup>

El PCCh trató de impulsar la influencia de la República Popular en el mundo a través del internacionalismo proletario y el apoyo a la descolonización y al desarrollo de los países no alineados. Alentó, además, la llamada “diplomacia de chequera” con la que trataba de atraerse el reconocimiento diplomático en una lucha abierta contra el régimen nacionalista de Chiang Kai-shek refugiado en la isla de Taiwán, que representó a China en las Naciones Unidas hasta 1971. La ayuda al exterior se convirtió así en una pesada carga para el país al “ascender a una media entre 1971 y 1975 del 5,9 por ciento del gasto total del Gobierno, con un máximo del 6,9 por ciento en 1973”.<sup>34</sup> Tras la muerte de Mao en 1976 y el establecimiento de relaciones diplomáticas con EEUU en 1979, se produjo un descenso muy significativo de la asistencia exterior y un cambio en el tipo de proyectos que se apoyaban.

En las cuatro décadas siguientes, la ayuda exterior se impregnó de un cierto enfoque mercantilista, reflejo de su dependencia hasta la fundación de la AChCID, del Ministerio de Comercio y de los dos bancos creados en 1994 –el Export Import Bank of China y el China Development Bank–, que financiaban todos los proyectos de ayuda al desarrollo. Con China posicionada como primer país en desarrollo, el Gobierno destaca que sus esfuerzos de asistencia y apoyo se enmarcan en la cooperación Sur-Sur, en la que la Franja y la Ruta juega un papel muy relevante.

El hecho de que la AChCID esté supervisada por el Ministerio de Exteriores aumenta la capacidad de la diplomacia china de utilizar la ayuda al exterior para incrementar su propia agenda política. Ya desde que las relaciones con Taiwán se deterioraron tras el ascenso a la presidencia en 2016 de Tsai Ing-wen por el independentista Partido Democrático Progresista, Pekín regresó a la práctica de prometer fuertes ayudas a los escasos países, en su mayoría pequeños, que aún mantienen relaciones con Taipei para que las rompan y en su lugar establezcan

---

<sup>33</sup> M. FERCHEN (2020).

<sup>34</sup> C. CHENG (2019).

con China. Los tres últimos que han abandonado la “isla rebelde” son El Salvador, las islas Salomón y Kiribati.

Una de las grandes incógnitas aún por resolver es cual será la relación de la AChCID con las ONG chinas y si les abrirá la puerta a la ejecución y entrega de la ayuda. Los proyectos chinos han recibido muchas críticas por “carecer de un toque comunitario”, y la promoción de la Franja y la Ruta no ha hecho más que aumentarlas al carecer de vínculos con las personas de las comunidades de los países en los que se realizan los proyectos. Los voluntarios y miembros de las ONG pueden desplegarse con facilidad sobre el terreno y ejercer esa conexión, pero de momento la agencia “ha prestado una atención mínima a trabajar con las ONG”<sup>35</sup>.

China tampoco tiene mucha experiencia en ayuda de emergencia y ayuda humanitaria en zonas de conflicto, por lo que quiere evaluar sus capacidades y gestionar los riesgos de involucrarse en regiones inestables o en zonas afectadas por conflictos. El enfoque más generalista y menos comercial de la ayuda al exterior que tiene la AChCID puede ser de gran utilidad en este nuevo empeño.

La segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur, celebrada en Buenos Aires en marzo de 2019 hizo hincapié en la importancia de la cooperación triangular “para lograr cambios positivos en los países del Sur, en sus esfuerzos por erradicar la pobreza, en todas sus formas y dimensiones”<sup>36</sup>. Denominada también trilateral es la que involucra a un donante tradicional, uno emergente y un país socio en desarrollo, lo que complementa tanto la cooperación Norte-Sur como la Sur-Sur.

Más allá de la colaboración iniciada en los años ochenta del pasado siglo con diversas agencias de la ONU, China tiene poca experiencia en cooperación triangular. La AChCID puede servir de gran impulso, como revela que nada más crearse participó en dos proyectos en el Pacífico: uno de agua China-Nueva Zelanda-Islas Cook y otro de control de malaria China-Australia-Papúa Nueva Guinea.

Aunque Pekín concede una importancia mucho mayor a la ayuda bilateral, también quiere avanzar en cooperación trilateral por dos motivos: 1) responder a las demandas de los donantes tradicionales de un mayor compromiso a medida que

---

<sup>35</sup> D. ZHANG y H. Ji (2021).

<sup>36</sup> <https://www.un.org/pga/73/es/2019/03/21/second-high-level-united-nations-conference-on-south-south-cooperation-2/> (consultado el 1/06/2021).

ellos eliminan gradualmente la ayuda bilateral a China, y 2) mejorar la eficacia de la ayuda china con el aprendizaje de ciertas habilidades y experiencias de los donantes tradicionales y de las agencias de la ONU.<sup>37</sup>

## 5. Aportaciones del nuevo libro blanco del desarrollo

El Gobierno chino publicó en enero de 2021 su tercer libro blanco sobre ayuda exterior, titulado 'Cooperación internacional de China para el desarrollo en la nueva era'. Los dos primeros aparecieron en 2011 y 2014. Según los expertos, el nuevo texto es mucho más que una actualización de los anteriores. "Debe verse como parte del discurso más amplio de China sobre el papel que busca desempeñar en el mundo: es el manifiesto de China para el liderazgo en el desarrollo global".<sup>38</sup>

Como en el caso de la AChCID, el cambio de terminología desde ayuda exterior a cooperación internacional para el desarrollo refleja una tendencia global que busca introducir una mayor igualdad y transparencia entre donante y receptor para lo que es fundamental sustituir el concepto de ayuda por el de cooperación. En cuanto a la nueva era, se refiere a la iniciada en noviembre de 2012 con el ascenso de Xi Jinping a la Secretaría General del PCCh en el XVIII Congreso. De hecho, el libro se refiere ampliamente a las grandes iniciativas mundiales de Xi: La comunidad de destino compartido para la humanidad y la Franja y la Ruta.

Su aparición en mitad de la pandemia no es casual. Dedicó un capítulo completo a la ayuda humanitaria y asegura que el esfuerzo realizado en el exterior por China en la lucha contra el Covid19 es "la misión de asistencia humanitaria de emergencia más intensa y de mayor escala" en la historia de la República Popular.<sup>39</sup> Antes de iniciarse la 'diplomacia de las vacunas', en la que se disputa con la Unión Europea el primer puesto de las donaciones, el texto exalta lo que se llamó la 'diplomacia de las mascarillas', que supuso el envío a decenas de países de cientos de millones de estas, además de otros materiales y equipos médicos especializados para luchar contra la pandemia. Además, el texto destaca un apoyo explícito a

---

<sup>37</sup> D. ZHANG y L. TRAJBER WAISBICH (2020).

<sup>38</sup> H. ZHANG, "China's manifesto for leadership in global development", disponible en <https://pandapaw-dragonclaw.blog/2021/02/08/chinas-manifesto-for-leadership-in-global-development/> (consultado el 10/05/2021).

<sup>39</sup> D. ZHANG (2021).

la Organización Mundial de la Salud y el compromiso de suministrar en los dos próximos años 2.000 millones de dólares en vacunas, equipamiento y asistencia médica a los países más pobres y más afectados por el Covid19.

Después de conseguir que su *Teoría del desarrollo científico* se incluyera en los estatutos del PCCh en el XVII Congreso, celebrado en 2007, Hu Jintao quiso complementarlo con un impulso al diálogo regional y mundial que fomentara la paz, y desde la tesis de que el crecimiento económico de China tiene vocación pacifista. Estas ideas son la base del primer libro blanco, denominado 'Desarrollo pacífico de China', en el que se declaraba que

*el desarrollo pacífico constituye la opción estratégica para hacer realidad la modernización, enriquecer al pueblo y aumentar el poder del país y hacer mayores contribuciones a la civilización y el progreso mundiales.<sup>40</sup>*

El segundo libro blanco se titula 'Ayuda de China al exterior 2014' y tiene como "objetivo apoyar a los países subdesarrollados a reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida de sus pueblos". Aparecido después de lanzar la iniciativa de la Franja y la Ruta, el texto hace hincapié en las subvenciones, créditos sin intereses y préstamos sin condiciones que Pekín brinda a las naciones en vías de desarrollo.

*Quando China concede ayuda al extranjero, el país se adhiere a los principios de no imponer ninguna condición política, no intervenir en los asuntos internos de las naciones receptoras y respetar plenamente su derecho de optar independientemente por su propio camino y modelo de desarrollo<sup>41</sup>,*

subraya el documento.

Aunque tanto en este texto como en el publicado en 2021 se palpa la obsesión de Xi Jinping por erradicar la pobreza y su convencimiento de que el primer derecho humano es el de la alimentación, el tercer libro es un documento mucho más elaborado y ambicioso, que pone en valor los logros en el desarrollo de China con el objetivo de que sea vista como líder en gobernanza global. Destaca su papel de gran potencia, con autoridad para hablar en nombre de los países en vías de desarrollo y defender los intereses de todos ellos, en especial de los más vulnerables.

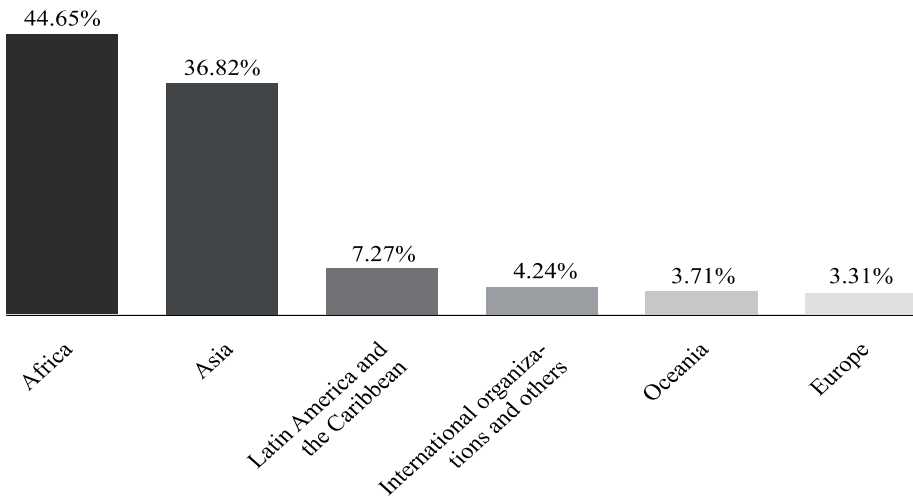
<sup>40</sup> "Primer Libro Blanco: Desarrollo Pacífico de China", Ministerio de Asuntos Exteriores de la R. P. China, disponible en <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t862206.shtml> (consultado el 31/05/2021).

<sup>41</sup> "China publica libro blanco sobre ayuda al extranjero", *Diario del Pueblo*, 10/07/2014, disponible en <http://spanish.peopledaily.com.cn/n/2014/0710/c31621-8753691.html> (consultado el 6/06/2021).

*Al ayudar a otros países en desarrollo a reducir la pobreza y mejorar la vida de sus habitantes, China trabaja junto con ellos para reducir la brecha Norte-Sur, eliminar el déficit en el desarrollo, establecer un nuevo modelo de relaciones internacionales basado en el respeto mutuo, la equidad, la justicia y la cooperación con ganancias mutuas y para construir un mundo abierto, inclusivo, limpio y hermoso que disfrute de una paz duradera, seguridad universal y prosperidad común<sup>42</sup>,*

subraya.

### Distribución de la Ayuda Exterior de China por Regiones, 2013–2018



Fuente: El Consejo de Estado de la R. P. de China. [http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content\\_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html)

El documento refleja los cambios habidos en la cooperación exterior china, tales como mayor inversión en los sectores de educación, salud y medio ambiente. Resalta también su apuesta multilateral con un apartado dedicado a la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, en el que apunta que “el primer objetivo de la Agenda 2020 es “acabar con la pobreza en todas sus formas y en

<sup>42</sup> “Full text: China’s International Development Cooperation in the new era”, The State Council of the P.R. of China, 2021, disponible en [http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content\\_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html) (consultado el 25/05/2021).

todo el mundo”<sup>43</sup>. Además, reconoce como un “nuevo instrumento de ayuda” el Fondo de Asistencia para la Cooperación Sur-Sur, al que ha destinado desde su fundación en 2015 un total de 3.000 millones de dólares con los que ha puesto en marcha proyectos con numerosas organizaciones internacionales. Esto supone una diversificación de la ayuda que tradicionalmente se entregaba, en ocho formas: proyectos completos, bienes y materiales, cooperación técnica, cooperación en el desarrollo de recursos humanos, equipos médicos, voluntarios sobre el terreno, ayuda humanitaria de emergencia y alivio de la deuda<sup>44</sup>.

Otras destacadas novedades del tercer libro blanco son la referida a la igualdad de género y el impulso a la cooperación triangular. En línea con el reconocimiento de Mao Zedong de que “las mujeres sostienen la mitad del cielo”, el documento indica que “las mujeres son una importante fuerza impulsora del progreso social”<sup>45</sup> y asegura que China está redoblando sus esfuerzos para formarlas y empoderarlas en otros países en desarrollo. En cuanto a la cooperación tripartita se muestra favorable “como país en desarrollo” a buscar sinergias con los “países desarrollados y las organizaciones internacionales que tienen ventaja en capital y tecnología”, siempre y cuando se respete plenamente “la soberanía y la voz” de los países receptores de la ayuda.

## 6. Conclusión

El presidente Xi Jinping, movido por la confianza política que inspiran los logros de la República Popular, quiere jugar la baza de la experiencia acumulada por China en su proceso de desarrollo para priorizar la lucha contra la pobreza desde la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Su apuesta por la paz y la seguridad, unida a un desarrollo innovador, coordinado, ecológico, abierto e inclusivo, revela la voluntad de China de abordar la última fase de su ascenso a la cúspide de la economía mundial como representante y voz de los países más desfavorecidos.

<sup>43</sup> *Ibidem*...

<sup>44</sup> C. ZHANG y Y. TANG (2021)

<sup>45</sup> [http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content\\_WS5ffa6bbb-c6d0f72576943922.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbb-c6d0f72576943922.html) (consultado el 25/05/2021).

Ungido del Mandato del Cielo que le exige satisfacer las necesidades de su pueblo y proporcionarle una vida mejor, Xi Jinping ha encontrado en la Franja y la Ruta la estrategia que confirma a la República Popular como actor fundamental en la economía regional y global. La iniciativa abre una serie de potencialidades económicas y tecnológicas, incluida la internacionalización del yuan, que consolidan el nexo entre China, Asia, África y el resto del mundo y que, con su visión a largo plazo, facilitan que China alcance 2049 convertida en un "país socialista moderno, próspero, fuerte, democrático, civilizado y armonioso". El presidente Xi asegura que ese es el "sueño chino" de cara al centenario de la fundación de la República Popular.

Pekín, con su enorme capacidad financiera que, a base de préstamos sin intereses, préstamos en condiciones favorables y subvenciones, se ha convertido en el primer prestamista de los países en vías de desarrollo, ha echado mano de la experiencia adquirida en décadas de cooperación con África, para ampliar su ayuda a otros países, bajo los principios de respeto a la soberanía y no injerencia en los asuntos internos. Su cooperación ha sido fundamentalmente bilateral, pero ahora está dispuesto a una triangulación con países industrializados y con organizaciones internacionales, que tienen una ventaja en capital y tecnología, para explorar juntos nuevas vías de desarrollo que mejoren el nivel de vida de los ciudadanos de los países receptores.

Sin embargo, los principios chinos para el desarrollo internacional no coinciden con los valores occidentales, lo que se ha traducido en modelos distintos de cooperación, cuya competitividad agrava las fricciones de la rivalidad desatada entre Estados Unidos y China. Los países en vías de desarrollo se encuentran en medio de este fuego cruzado y la mayoría se resiste a elegir entre una superpotencia o la otra.

Sin alianzas militares y con vecinos poco amigables, la ayuda exterior forma parte del ADN de la República Popular, que ve el desarrollo de los países pobres como una extensión del propio. Para China, el crecimiento económico es la panacea contra el descontento social, de ahí que su fórmula para hacer frente a los grandes retos mundiales sea paz y desarrollo, una estrategia útil para consolidar su dominio económico y construir "una comunidad de futuro compartido para la humanidad".

## Bibliografía

- BERUMEN, S. A. (2009), "Evaluación de las reformas del Consenso de Washington en Brasil y México", disponible en [http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/130/3/704\\_Berumen.pdf](http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/130/3/704_Berumen.pdf)
- CARDENAL, J. P. y ARAÚJO, H. (2011), *La silenciosa conquista china Una investigación por 25 países para descubrir como la potencia del siglo XXI está forjando su futura hegemonía*, Barcelona, Crítica.
- CHENG, C. (2019), "The logic behind China's Foreign Aid Agency", Carnegie Endowment for International Peace, disponible en <https://carnegieendowment.org/2019/05/21/logic-behind-china-s-foreign-aid-agency-pub-79154>
- DIKÖTTER, F. (2017), *La gran hambruna en la China de Mao. Historia de la catástrofe más devastadora de China (1958-1962)*, El Acanalado.
- FANJUL, E. (2009), "El Consenso de Pekín: ¿Un nuevo modelo para los países en desarrollo?", *Real Instituto Elcano*, disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/cooperacion+y+desarrollo/ari122-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/cooperacion+y+desarrollo/ari122-2009)
- FERCHEN, M. (2020), "How China is reshaping International Development", *Carnegie Endowment for International Peace*, disponible en <https://carnegieendowment.org/2020/01/08/how-china-is-reshaping-international-development-pub-80703>
- FEWSMITH, J. (2004), "Promoting the scientific development concept", China leadership monitor, number 11, disponible en [https://www.hoover.org/sites/default/files/uploads/documents/clm11\\_jf.pdf](https://www.hoover.org/sites/default/files/uploads/documents/clm11_jf.pdf)
- GONZÁLEZ, C. F. (2021), *El gran sueño de China Tecno-socialismo y capitalismo de Estado*, Madrid, Tecnos.
- HIGUERAS, G. (2014), "Disidencia y Derechos Humanos en China", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (3), disponible en <https://revista.ieee.es/article/view/323>
- HOFFMAN, C. (1971), "The Maoist Economic Model", *Journal of Economic Issues*, vol. 5, nº 3 (septiembre), 12-27, disponible en <http://www.jstor.org/stable/4224090>

HUANG, Y. (2008), *Capitalism with Chinese Characteristics Entrepreneurship and the State*, Cambridge University Press.

KENNEDY, S. (2010), "The Myth of Beijing Consensus", *Journal of Contemporary China*, disponible en <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10670561003666087?needAccess=true>

LAMPTON, D. M. (2008), *The three faces of Chinese power*, University of California Press.

LEE MYERS, S. (2021), "An Alliance of Autocracies? China Wants to Lead a New World Order", *NYT*, 29/03/2021, disponible en <https://www.nytimes.com/2021/03/29/world/asia/china-us-russia.html>

LUMUMBA-KASONGO, T. (2011), "China-Africa relations: A Neo-Imperialism or a Neo-Colonialism? A reflection", *African and Asian Studies*, Brill, disponible en [https://brill.com/view/journals/aas/10/2-3/article-p234\\_8.xml](https://brill.com/view/journals/aas/10/2-3/article-p234_8.xml)

MAÇAES, B. (2018), *Belt and Road A Chinese world order*, Londres, Hurst & Company.

QUIAN, M. y FREMD, G. (2010), "El Consenso de Beijing", *Letras Internacionales*, disponible en <https://revistas.ort.edu.uy/letras-internacionales/article/view/1206/1196>

RAMO, J. C. (2004), "The Beijing Consensus", *The Foreign Policy Centre*, disponible en <https://fpc.org.uk/wp-content/uploads/2006/09/244.pdf>

SPENCE, J. D. (2011), *En busca de la China moderna*, Barcelona, Tusquets.

SUBRAMANIAN, A. (2013), *Eclipse A la sombra del dominio económico chino*, Barcelona, Destino.

TAMAMES, R. (2007), *El siglo de China De Mao a primera potencia mundial*, Barcelona, Planeta.

TANG, R., "China's New Development Opens Up New Opportunities for the World. Embassy of the People Republic of China in Malaysia, disponible en <http://my.china-embassy.org/eng/sqxw/t1840912.htm> (consultado el 03/05/2021).

WHEATLEY, J., COTTERILL, J. y MUNSHI, N. (2020), "African debt to China: 'A major drain on the poorest countries'", *Financial Times*, disponible en <https://www.ft.com/content/bd73a115-1988-43aa-8b2b-40a449da1235>

Xi, J. (2014), *La gobernación y la administración de China*, Pekín, Ediciones en Lengua Extranjera.

YANG, J. (2011), "Rethinking the Beijing Consensus: how China respond to crises", *The Pacific Review*, vol. 24, n° 3 (tandfonline.com).

YANG, J. (2015), "China's new diplomacy under Xi Jinping Administration", *China Quarterly of International Strategic Studies*, vol. 1, n° 1, 1-17, disponible en <https://www.worldscientific.com/doi/10.1142/S2377740015500013>

YAO, Y. (2010), "The end of the Beijing Consensus Can China's model of authoritarian growth survive?", *Foreign Affairs*, 2/02/2010, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2010-02-02/end-beijing-consensus>

ZHANG, C. y TANG, Y. (2021), "What does a new white paper tell us about China's international aid?", *The Diplomat*, 13/01/2021, disponible en <https://thediplomat.com/2021/01/what-does-a-new-white-paper-tell-us-about-chinas-international-aid/>

ZHANG, D., "Messages from China's third white paper on foreign aid", The Interpreter, Lowy Institute, disponible en <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/messages-china-s-third-white-paper-foreign-aid>

ZHANG, D. y Ji, H. (2020), "The new Chinese aid agency after its first two years", disponible en <https://devpolicy.org/the-new-chinese-aid-agency-after-its-first-two-years-20200422-2/>

ZHANG, D. y TRAJBER WAISBICH, L. (2020), "Trilateral development cooperation: the cases of China and Brazil", disponible en <https://devpolicy.org/trilateral-development-cooperation-the-cases-of-china-and-brazil-20200707-2/>

ZHANG, H. (2021), "China's manifesto for leadership in global development", disponible en <https://pandapawdragonclaw.blog/2021/02/08/chinas-manifesto-for-leadership-in-global-development/>

"Primer Libro Blanco: Desarrollo Pacífico de China", Ministerio de Asuntos Exteriores de la R. P. China, disponible en <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t862206.shtml> (consultado el 31/05/2021)

"Diez planes quinquenales de desarrollo económico y social de la Nueva China", IV Sesión de la XAPN, disponible en <http://spanish.china.org.cn/spanish/222422.htm>

"China publica libro blanco sobre ayuda al extranjero", Diario del Pueblo, 10/07/2014, disponible en <http://spanish.peopledaily.com.cn/n/2014/0710/c31621-8753691.html> (consultado el 6/06/2021)

"Full text: China's International Development Cooperation in the new era", The State Council of the P.R. of China, 2021, disponible en [http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content\\_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html)

Segunda Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur, disponible en <https://www.un.org/pga/73/es/2019/03/21/second-high-level-united-nations-conference-on-south-south-cooperation-2/>

"China emite libro blanco sobre cooperación internacional para el desarrollo", Xinhua, disponible en [http://spanish.xinhuanet.com/2021-01/10/c\\_139655778.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2021-01/10/c_139655778.htm)

"China's International Development Cooperation in the New Era", The State Council Information Office, PRC, 2021, disponible en [http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2021-01/10/content\\_77099782\\_8.htm](http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2021-01/10/content_77099782_8.htm)

"¿Conoces la Nueva Agencia de Cooperación Internacional para el desarrollo de China? Disponible en <https://www.actuemosjuntos.org/post/conoces-la-nueva-agencia-de-cooperaci%C3%B3n-internacional-para-el-desarrollo-de-china>

---

## La Cooperación Española a la vanguardia. Más de treinta años acompañando procesos de cambio

Mónica Colomer de Selva<sup>1</sup>

**Resumen:** Entendiendo la Cooperación desde la convicción de que nadie puede llegar a la meta si no llegamos todos, la Cooperación Española ha querido ser el acompañante de los procesos nacionales de cambio, dejando el liderazgo a los países en sus procesos de desarrollo. Con un enfoque de partenariado, España sigue trabajando mano a mano con sus países socios para generar estímulos para el cambio e intercambio de conocimientos y buenas prácticas que favorezcan sociedades más justas, inclusivas y sostenibles. La Agenda 2030 avala esa dinámica que permita aprovechar al máximo el papel que los países pueden jugar para impulsar su propio desarrollo y sitúa a la Cooperación Española a la vanguardia de las políticas de desarrollo, especialmente en un momento necesitado de un esfuerzo adicional de solidaridad y cooperación ante el impacto de la crisis del COVID-19.

**Palabras clave:** *Desarrollo, Cooperación Española, AECID, Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, crisis del COVID-19, acompañamiento.*

**Cutting-edge Spanish Cooperation. More than thirty years assisting processes of change**

**Abstract:** In the belief that cooperation means that nobody reaches the goal if we don't reach it together, Spanish Cooperation has seen its role as assisting national processes of change, leaving the leadership role to the

**Coopération Espagnole de pointe. Plus de trente ans d'accompagnement des processus de changement**

**Résumé:** Convaincue que la coopération signifie que personne n'atteint le but si nous ne l'atteignons pas ensemble, la Coopération espagnole considère que son rôle est d'assister les processus nationaux de

---

<sup>1</sup> Diplomática española.

countries undergoing the changes. Spain keeps working hand in hand with countries, focusing on partnership in order to stimulate change and to promote an exchange of knowledge and good practices which are conducive to more just, more inclusive and more sustainable societies. The Agenda 2030 confirms this dynamic, which allows countries to drive their own development and places Spain at the forefront of development policies, at a moment when solidarity and cooperation require an even greater effort to deal with the impact of the Covid-19 crisis.

**Key words:** *Development; Spanish Cooperation; AECID; Sustainable Development Agenda 2030; COVID-19 crisis; assistance.*

changement, laissant le rôle de leader aux pays en développement. L'Espagne continue de travailler en étroite collaboration avec ces pays, en mettant l'accent sur le partenariat afin de stimuler le progrès et de promouvoir l'échange de connaissances et de bonnes pratiques qui sont propices à des sociétés plus justes, plus inclusives et plus durables. L'Agenda 2030 confirme cette dynamique, qui permet aux pays de piloter leur propre développement et place l'Espagne à l'avant-garde des politiques de développement, à un moment où la solidarité et la coopération exigent un effort encore plus grand pour faire face à l'impact de la crise Covid-19.

**Mots clé:** *Développement; Coopération Espagnole; AECID; Agenda 2030 de développement durable; crise du COVID-19; assistance.*

## I. Introducción

La ayuda al desarrollo no debería de existir. Las personas tendrían que tener las mismas oportunidades allí donde estuvieran. Pero el mundo no es cómo debería ser. "Hay cooperación para el desarrollo porque todavía no hay equidad ni justicia", señaló la filósofa Victoria Camps con motivo de la celebración del 30 aniversario de la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en 2018. Hay personas, millones de ellas, con menos oportunidades. Hay países, decenas de ellos, con graves dificultades que necesitan nuestro acompañamiento y apoyo. No es sólo un imperativo moral, es también lo más sensato y conveniente. La pandemia del COVID-19 ha puesto de manifiesto que nadie estará a salvo hasta que todos estemos a salvo. La pobreza, las desigualdades, las injusticias, generan inestabilidad y amenazan la paz y seguridad internacionales, y con ello, la prosperidad y el bienestar de nuestras sociedades. De ahí la necesidad de la cooperación para el desarrollo, de una acción colectiva para que todas las personas tengan las mismas oportunidades allí donde se encuentren. Para que nadie se quede atrás, como nos interpela la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

La Cooperación Española ha dado buena muestra desde su nacimiento de su compromiso con esa tarea. Su excepcional capital humano y su temprana sensibilidad para trabajar de la mano con sus países socios, de acompañarlos en sus procesos de desarrollo, dinámica en buena medida recogida en la Agenda 2030, la sitúan a la vanguardia de la misma.

No es posible abordar en un artículo la trayectoria y riqueza de la Cooperación Española. Nos limitaremos a intentar dar una pincelada sobre su esencia, su identidad, desde su propia mirada y la de los otros, con sus luces y sus sombras. Sin renunciar a vislumbrar el horizonte al que apuntar para seguir estando a la vanguardia.

## **2. Nuestra mirada. Construyendo una identidad**

La Cooperación Española empezó su andadura hace poco más de tres décadas. Fue acompañando los procesos de paz de Centroamérica tras los acuerdos de Esquipulas que pusieron fin a las contiendas civiles que asolaron esa región en los años noventa. España ofrecía su apoyo a la instrumentalización de los acuerdos de paz a partir de su experiencia tras su propia transformación política, social y económica. Ese acompañamiento a los procesos de transición y consolidación democrática, a la construcción y modernización del Estado y de sus instituciones, a políticas públicas de lucha contra la pobreza, se hizo extensible a otros países. La AECID, desde su creación en 1988, quedó adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y asumió, como estableció la Ley 23/1998 de cooperación internacional al desarrollo, el fomento, la gestión y la ejecución de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo. Para el cumplimiento de su misión encomendada en su Estatuto de lucha contra la pobreza y la consecución de un desarrollo humano sostenible dispone de un amplio despliegue en sus países socios a través de su red de Oficinas Técnicas de Cooperación, Centros Culturales y Centros de Formación. Los sucesivos Planes Directores elaborados cada cuatro años han ido estableciendo el marco estratégico y orientaciones para la acción de la Cooperación Española. Los acuerdos y programas de cooperación bilateral han fijado las relaciones de colaboración con los países socios en los distintos ámbitos políticos, sociales, económicos y culturales. Relaciones que se han ido renovando y reinventando al ritmo de las propias transformaciones vividas en esos países y en el ámbito internacional, y en un intento de focalizar esfuerzos y recursos para lograr un mayor impacto.

Una de las señas de identidad de la Cooperación Española la ha constituido la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento institucional. La AECID, a través de sus programas y expertos, ha tratado desde sus inicios de acompañar los esfuerzos de sus países socios para reforzar las capacidades institucionales desde el convencimiento de que constituyen un elemento esencial para asegurar la sostenibilidad de los programas de ayuda y del propio desarrollo. De este modo, por ejemplo, los programas del Fondo de Agua y Saneamiento en Haití se han llevado a cabo paralelamente a la construcción de una institucionalidad y de una política pública para la gestión del agua y del saneamiento en ese país de gran fragilidad institucional. España ha defendido por ello la importancia del fortalecimiento institucional y de la lucha contra la corrupción para garantizar el establecimiento y gestión de un marco adecuado de políticas públicas. Políticas públicas que a través del diálogo y la transferencia de conocimiento se ha intentado que incorporen aspectos fundamentales para el desarrollo de sociedades más inclusivas como la igualdad de género o el respeto de derechos de las personas más vulnerables o en riesgo de exclusión social como personas con discapacidad, migrantes, indígenas y afrodescendientes.

En ese acompañamiento al proceso de construcción y reforzamiento de la institucionalidad de sus socios, la AECID se ha convertido en plataforma que ha facilitado el intercambio de expertos entre un elevado número de Ministerios e instituciones que ha cristalizado en redes profesionales. Redes que mantienen su vigencia y utilidad favoreciendo la transferencia de conocimiento y la capacitación de los recursos humanos, primer paso para poder disponer de instituciones fuertes y funcionales. El conjunto de la Administración Pública ha sido protagonista de estas idas y venidas de expertos estableciendo una intensa capilaridad institucional y un intercambio de buenas prácticas. Se ha creado consecuentemente una red de contactos institucionales de gran valor que favorece una interlocución privilegiada y una complicidad de especial interés en regiones como América Latina con las que nos unen tantos afectos, intereses y valores comunes.

España ha sido también valedora de la integración de la dimensión de seguridad en sus programas de desarrollo. Voces críticas han cuestionado la inclusión de la seguridad en la agenda de desarrollo ante el miedo de que esta pudiera ser prisionera de la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada. La Cooperación Española ha defendido el nexo entre desarrollo y seguridad, en la medida en que la inseguridad puede poner en riesgo los esfuerzos de consolidación democrática y bienestar alcanzados por la sociedad. Además, la violencia, que con frecuencia hunde sus raíces en la pobreza y la desigualdad, las agrava a su vez. La inseguridad ciudadana constituía una lacra en gran parte de los países con los que trabajaba

la AECID, especialmente en el llamado Triángulo Norte centroamericano, que el narcotráfico y la violencia de las maras ha convertido en la región no en conflicto más violenta del mundo. El coste que la lucha contra la inseguridad tiene en términos del PIB constituye un freno al desarrollo. Ante la falta de oportunidades, el recurso para una juventud sin expectativas es la migración o el refugio de las bandas que aportan un sentido de pertenencia y simulan satisfacer las aspiraciones de mejora social. La impunidad y la precariedad de los medios estatales para imponer la ley y el control en parte del territorio o el espacio público dominado por las redes criminales, socavan la confianza ciudadana en la democracia ante unos gobiernos cuestionados y deslegitimados. La democracia, igual que el desarrollo y el bienestar, también se resiente. La Cooperación Española no podía ser ajena a esa realidad y se sumó al esfuerzo de esa lucha mediante programas de asistencia a las víctimas, de lucha contra la violencia contra las mujeres, de prevención y generación de oportunidades (como el Programa de Escuelas Taller de formación técnica para favorecer la inserción laboral de jóvenes), pero también mediante el fortalecimiento del Estado de Derecho y la capacitación de su sistema judicial, fiscalías y cuerpos policiales. También en el caso centroamericano se apoyaron los esfuerzos regionales de la lucha contra la violencia en el marco del tradicional apoyo de la AECID a los procesos de integración regional.

La Cooperación Española ha mantenido siempre un enfoque regional de desarrollo, complementario a su acción bilateral, en la creencia de que la integración ayuda a generar cambios y a vencer resistencias internas. La propia experiencia española en el proceso de construcción europea, principal referente de las teorías integracionistas, nos demuestra el valor de la integración. Se trata de procesos que favorecen el desarrollo económico y social, a partir de la homogeneización de normativas y políticas que permiten adoptar respuestas coordinadas frente a problemas comunes. En consecuencia, España ha impulsado en áreas geográficas prioritarias de su cooperación una línea de trabajo dirigida al fortalecimiento de los procesos de integración regional. En el área latinoamericana y caribeña, con la Comunidad de Estados del Caribe, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), MERCOSUR, la Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico; y en África, con la Comunidad Económica de Estados de África Occidental y con la Unión Africana. No obstante, los avances se han visto con frecuencia dificultados por la limitada o cambiante voluntad política de la que depende en última instancia aprovechar los beneficios de la integración. Así se ha evidenciado ante las dificultades en algunos de esos bloques regionales para alcanzar Uniones Aduaneras o negociar Acuerdos de libre comercio con otras regiones. Igualmente, tanto el comercio interregional como la conectividad regional en esos procesos son débiles, estando lejos de los niveles de otras regiones como Europa o Asia.

Tampoco se cuenta en la esfera latinoamericana o africana con los mecanismos de solidaridad existentes en la Unión Europea para favorecer la cohesión regional y social. La fragilidad de la institucionalidad regional y la limitación de recursos impide avanzar con más determinación a ese respecto. Si bien, con la ayuda de la cooperación internacional, incluida la española, se han logrado por ejemplo en el SICA experiencias exitosas como la política de género, de prevención de desastres naturales o de desarrollo rural, o avances en la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, que ha definido instrumentos jurídicos regionales de lucha contra el crimen organizado. En definitiva, el ritmo y resultados de la cooperación regional depende de la voluntad de los países implicados, sin que, desde AECID, como dijeron en alguna ocasión nuestros socios centroamericanos, se pudiera ser más integracionista que los propios interesados.

España ha sido también pionera y abanderada de un concepto multidimensional de la pobreza y uno de los principales valedores de mantener el apoyo y la cooperación con los países de renta media en los que se concentran también altos niveles de pobreza. Pese a los avances registrados y el aumento del número de personas que integraron las clases medias, esos países siguen presentando brechas y vulnerabilidades (las llamadas por la CEPAL “trampas de la renta media”), que la crisis del COVID-19 no ha hecho sin exacerbar, poniendo en riesgo los logros alcanzados. La Cooperación Española renunció, a diferencia de otras Cooperaciones, a abandonar esos países, apostando por estrategias diferenciadas que permitieran mantener su apoyo. Se defendía la necesidad de consolidar los logros y avanzar en un desarrollo inclusivo y equitativo, a través de políticas públicas solventes y eficaces para responder a los retos persistentes en materia de pobreza, desigualdad, inseguridad o de lucha contra el cambio climático. El desarrollo humano no se limita a sacar a las personas de la pobreza, sino en mantenerlas fuera de la pobreza, y eso requiere atender también necesidades relacionadas con el buen gobierno, el Estado de Derecho y el funcionamiento eficaz de las instituciones, entre otros. Igualmente, apostando por mantener la cooperación con esos países de renta media, la Cooperación Española se ha resistido a renunciar al acervo de conocimiento e intereses comunes que los programas de cooperación generan, favoreciendo el diálogo y una interlocución privilegiada.

En el caso de los países latinoamericanos de mayor renta, esa colaboración tendente a la paridad y a la horizontalidad, reconoce el valor de socios en el desarrollo de países que empiezan a proyectarse como donantes emergentes y solicitan un acompañamiento en el proceso de fortalecimiento de sus instituciones y políticas públicas. Esa colaboración se canaliza principalmente a través de cooperación técnica e intervenciones de cooperación triangular con las se

ponen en valor buenas prácticas en la gestión de políticas públicas que pueden ser de interés para otros países de la región. Ante las opciones de retirada o graduación por el nivel de renta alcanzado por algunos países, la AECID ha preservado un modelo propio basado en un enfoque de gradación en el que el tipo de cooperación va diferenciándose de acuerdo a las necesidades de países que mantienen una naturaleza dual.

La Cooperación España ha desarrollado también programas horizontales que complementan la cooperación bilateral para atender las nuevas demandas de sociedades que van alcanzando mayores niveles de renta. Supuso compaginar un enfoque rural inicial con la atención a las necesidades de sociedades urbanizadas con altos índices de pobreza, desigualdad e inseguridad concentrados en las ciudades. Así por ejemplo el Fondo del Agua y Saneamiento de América Latina desarrolló sus programas tanto en el ámbito rural como urbano. También había que atender solicitudes de asistencia técnica especializada para la mejora de políticas públicas, de inversión en capital humano o en innovación. En ese contexto, se estableció el programa APIA de apoyo a las políticas inclusivas en los países prioritarios de África subsahariana, o el programa MASAR en el Norte de África para el fortalecimiento de las instituciones públicas y de las organizaciones de la sociedad civil. INTERCOONECTA, en el área latinoamericano, ha buscado responder a una creciente demanda de transferencia de conocimiento. El objetivo de esa iniciativa de transferencia, intercambio y gestión del conocimiento era reforzar una oferta formativa en la que tuviera más peso la demanda de los países socios e incorporar las ventajas de la digitalización mediante formación en línea, repositorios digitales de documentación e impulso a las redes de profesionales a ambos lados del Atlántico. La lucha contra el cambio climático se incorporó también a las agendas de desarrollo ante las capacidades que además ofrece España a ese respecto. El programa ARAUCLIMA apoya en ese sentido a los países latinoamericanos para el desarrollo de acciones de mitigación y adaptación. Otra innovación de la Cooperación Española ha sido su compromiso con la cultura como herramienta del desarrollo humano. A través de su red de Centros Culturales en América Latina y Guinea Ecuatorial, la AECID fomenta el acceso a la cultura, la participación ciudadana, la capacitación, y la creación e innovación cultural, contribuyendo así a la consolidación del espacio cultural local.

La Cooperación Española ha impulsado y renovado sus alianzas estratégicas a lo largo de su trayectoria. Sin duda, la colaboración y trabajo estrecho con la sociedad civil española y local ha constituido siempre uno de sus principales ejes de trabajo. Tradicionalmente, ha colaborado también con organismos de Naciones Unidas como el PNUD, la FAO o UNICEF, entre otros, con los organismos iberoamerica-

nos, los bancos de desarrollo u organismos regionales, en el marco de su apoyo a los procesos de integración regional que mencionábamos. En los últimos años se ha ampliado significativamente la colaboración con la Unión Europea, especialmente en los ejercicios de programación conjunta, en la ejecución de fondos delegados, y en las intervenciones Team Europe, que favorecen la coordinación de donantes y una gestión más eficaz de la ayuda. Las operaciones de cooperación delegada han venido a reconocer la ventaja comparativa que tiene la AECID en determinados países y sectores, su amplio despliegue en el terreno, así como su forma de trabajar de la mano de las instituciones de los países socios, siendo con frecuencia estos los que expresan su preferencia a que sea la AECID la agencia implementadora. La AECID se ha convertido en apenas unos años en la agencia líder en ejecución de fondos delegados de la UE en América Latina y globalmente en la tercera Agencia europea que más fondos europeos ejecuta, aunque a gran distancia de las dos primeras (alemana y francesa), lo que pone de manifiesto que aún hay margen de mejora.

Otra de las alianzas que cabe destacar y que ha sido reforzada en los últimos años es con el sector privado, reconocido como actor de desarrollo y llamado a desempeñar un papel creciente en apoyo de los países emergentes. En ese sentido, la AECID ha impulsado, por un lado, la financiación reembolsable, gracias al Fondo para la Promoción del Desarrollo Sostenible, y por otro, dinámicas de colaboración a través de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo, que favorecen la movilización de recursos y el trabajo conjunto entre instituciones y empresas, locales y españolas. Esta alianza presenta una gran potencialidad, especialmente en regiones como América Latina donde la empresa española tiene una gran presencia y programas de Responsabilidad Social Corporativa.

Ante la necesidad de dar cumplimiento a la Agenda 2030 y el nuevo contexto internacional, especialmente ante el dramático impacto que está teniendo la crisis del COVID-19, adquiere especial relevancia, tanto para los países en desarrollo como para las Agencias de desarrollo, profundizar en esas alianzas. Con la sociedad civil y el sector privado, con otras cooperaciones y los bancos de desarrollo. Con el objetivo de aunar y complementar esfuerzos para favorecer un desarrollo y una recuperación inclusiva y sostenible.

Con anterioridad a abordar con más detalle la hoja de ruta a seguir en cumplimiento de la Agenda 2030, resulta de interés detenernos en el análisis de los retos que la Cooperación Española también tiene por delante. Se cuenta para ello en el ámbito de la cooperación con un instrumento de especial relevancia y exclusividad como lo constituyen los Exámenes de Pares que realiza el Comité de Ayuda al Desarrollo

(CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En estos Exámenes, se lleva a cabo la revisión de las políticas de desarrollo de los países miembros en un proceso que pretende lograr el aprendizaje y enriquecimiento mutuo a partir del análisis de las ventajas y desafíos que hacen frente las cooperaciones de los países del CAD.

### **3. Desde la mirada de los otros. Los Exámenes de Pares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)**

La OCDE constituye una de las organizaciones que conformaron la nueva arquitectura institucional del sistema internacional creado tras la II Guerra Mundial en un intento de fomentar la cooperación internacional y preservar la paz. La OCDE sucedió a la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) establecida en París en 1948 con el objetivo de distribuir la ayuda norteamericana del Plan Marshall para apoyar la reconstrucción de Europa. Superada esa labor inicial de distribución de la ayuda, se decidió reorientar la organización hacia el fomento de las relaciones económicas y la ayuda a los países menos desarrollados. En diciembre de 1960 se firmó la Convención que, a partir de su entrada en vigor el 30 de septiembre de 1961, dio lugar a la nueva Organización, ya no limitada al ámbito europeo. España, que había ingresado en la OECE en 1959, fue uno de los 18 países fundadores de la OCDE. La cooperación al desarrollo quedó identificada como una de las principales líneas de trabajo de la nueva organización incluyéndose entre sus objetivos recogidos en su artículo 1: "Contribuir a una sana expansión económica de los países miembros y en los países no miembros en vías de desarrollo".

En ese sentido, el CAD nació paralelamente a la OCDE con el fin de coordinar los programas de ayuda que empezaban a establecer los países más desarrollados. También se creó a propuesta del Presidente John F. Kennedy el Centro de Desarrollo para mantener un diálogo con los países en desarrollo. Los objetivos del CAD serían promover los flujos de ayuda a los países en desarrollo y garantizar la calidad de la ayuda. Con ese fin, el Comité lleva a cabo una labor de coordinación y evaluación de las políticas de desarrollo de los países donantes y de la eficacia de sus respectivos programas de ayuda. Aunque las decisiones del CAD, adoptadas por consenso, no son jurídicamente vinculantes, tienen una gran influencia, especialmente cuando adoptan la forma de Recomendaciones. El resultado de ese trabajo del CAD supone que sus países miembros deben, por un lado, reportar sus flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD), y por otro, mantener unos objetivos y

características comunes en sus programas que son evaluados periódicamente en los llamados Exámenes de Pares. El CAD publica posteriormente las conclusiones de los informes de revisión de las políticas de desarrollo de los países miembros, realizados cada tres o cuatro años, así como, anualmente, las estadísticas sobre los flujos de ayuda. A partir del seguimiento de criterios similares acordados por el CAD en la contabilización de la ayuda, se permite una evaluación comparativa de la ayuda prestada por los donantes, pero también hace posible el análisis de la evolución de la política de desarrollo de cada donante miembro.

Los Exámenes de Pares constituyen por ello un procedimiento único en las instituciones multilaterales para valorar hasta qué punto las directrices y recomendaciones acordadas por el Comité son tenidas en cuenta y las políticas de desarrollo de sus miembros mejoran sus procedimientos y resultados. El objetivo es en ese sentido contribuir a mejorar el desempeño de la ayuda, pero también lograr un aprendizaje mutuo, elemento reforzado en los últimos años, favoreciéndose el intercambio de experiencias y conocimiento. Se trata en última instancia de un saludable ejercicio de rendición de cuentas ante la ciudadanía, que puede acceder y valorar los resultados de una política pública que materializa su compromiso de solidaridad con los más necesitados.

La conveniencia de adaptarse a las recomendaciones establecidas por el CAD tras los sucesivos exámenes ha influido también en la evolución de la Cooperación Española. No se trata de abarcar exhaustivamente los exámenes y recomendaciones de los que ha sido objeto, sino destacar algunos de los aspectos que han sido señalados, incidiendo en su evolución. Uno de ellos es el relativo a la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda. Constituye un desafío global y aspiración ambicionada por la comunidad donante. ¿Cómo mejorar los resultados de la política de desarrollo? ¿Cómo lograr un mayor impacto en sus intervenciones? No se trata sólo de sacar el máximo rendimiento a la AOD ("value for money"), sino de poder medirlo y evaluarlo, con el fin de hacer posible una efectiva rendición de cuentas ante la ciudadanía.

La agenda de la eficacia de la ayuda requiere entre sus principales condiciones, además de la coordinación entre donantes, la apropiación por los países socios en tanto primeros responsables de su desarrollo. La ayuda al desarrollo debe en ese sentido ayudar a aumentar las capacidades de los países en desarrollo para vencer a la pobreza y participar en la economía global. Son los países en desarrollo los que deben asumir la responsabilidad en el diseño de sus políticas públicas para sentar las bases con las que lograr su desarrollo sostenible.

España ha sido uno de los principales donantes en alzar su voz en defensa de la agenda de la eficacia, que trata de cumplir e integrar en su sistema. En ese sentido, establece desde el inicio sus programas de cooperación a través del diálogo con los países socios. Con ellos define conjuntamente cómo contribuir mejor a ese desarrollo sostenible. Identifica con las autoridades de esos países y el resto de actores de la cooperación cuál es la ventaja comparativa que pueda tener España en el conjunto de inversiones en desarrollo social o actividades productivas, necesarias para crear empleo y oportunidades a los ciudadanos. Los Marcos de Asociación País (MAPs), con los que la Cooperación Española acuerda su cooperación bilateral, constituyen una buena prueba de esa necesaria apropiación por parte de las instituciones beneficiarias y de la alineación con sus planes de desarrollo. Las contrapartes locales se implican desde el principio tanto en la programación estratégica como en las distintas partes del ciclo de un proyecto. De esta forma, tanto los MAPs como la formulación, implementación y evaluación de un proyecto, constituyen un proceso dialogado, participativo e inclusivo. La labor de la AECID es por tanto de acompañamiento y guía. También ayuda para que en la implementación de esos acuerdos y de los proyectos se asegure el cuidado del medio ambiente, una adecuada gestión pública y el respeto al Estado de Derecho, los derechos humanos y la igualdad de género. Aspectos que también quedan reflejados en los MAPs y que se integran transversalmente en todas las intervenciones.

La Cooperación Española ha incorporado en los MAPs la gestión por resultados con ese objetivo de intentar lograr un mayor impacto de la ayuda y facilitar su medición y evaluación. La gestión por resultados permite que éstos sean medibles por una serie de indicadores. El consecuente impulso a los procesos de evaluación en la Cooperación Española en los últimos años ayuda a valorar hasta qué punto se ha logrado la consecución de los resultados acordados. No obstante, persiste un margen de mejora en las políticas de desarrollo en general en lo que respecta a los sistemas de seguimiento y medición, de aprendizaje y conocimiento.

En la medida en que los MAPs constituyen instrumentos de diálogo y relación con los países socios, resulta conveniente mantener una cooperación bilateral suficientemente dotada. Sin embargo, la disminución de la AOD en momentos de crisis económicas ha tenido frecuentemente un impacto mayor en la ayuda bilateral. El informe del Examen de Pares del CAD realizado en 2016, señalaba que la ayuda bilateral había pasado de representar el 69% en 2009 al 33% en 2014 del total de la AOD. En contrapartida, la financiación de los organismos multilaterales representaba una parte sustancial de la AOD española (67%), por encima de la media del CAD (27%). La importancia de recuperar nivel presupuestario para la ayuda bilateral se justifica por su relevancia en la relación bilateral. Favorece la

interlocución con los países y ayuda a mantener abiertos los canales de comunicación, facilitando el diálogo con sus autoridades. Favorece asimismo la presencia y visibilidad de un país, constituyéndose en un instrumento de poder blando que fortalece su imagen y reputación, su proyección exterior e intereses. El logo de la AECID, que puede encontrarse en múltiples lugares en Centroamérica, convertido en símbolo de la generosidad de España que es apreciada y reconocida por el pueblo centroamericano, ilustra bien hasta qué punto la política de cooperación ayuda a construir una imagen positiva de un país.

Nuestra Cooperación ha sido valedora de un diálogo horizontal, de igual a igual, con otros actores y países socios. Y ello a través de un capital humano cualificado y comprometido, un vasto despliegue exterior y una diversidad de actores. Pero algunos de esos aspectos suponen a su vez debilidades. Así, en reiteradas ocasiones, el CAD ha señalado la necesidad de mejorar la coordinación y la coherencia del sistema de cooperación español. Aunque en su diversidad está su riqueza y valor añadido, ello no debe traducirse en un enfoque donde prime la fragmentación y división frente a la unidad y complementariedad. También resulta necesario mejorar la coherencia de políticas entre diferentes departamentos ministeriales, así como con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

El CAD ha subrayado a su vez en sus recomendaciones la necesidad de mejorar las cuestiones institucionales y de recursos humanos de la AECID. Resulta necesario contar con un nuevo marco legal y procedimental adaptado a las nuevas necesidades e instrumentos. También una política de recursos humanos que mejore las condiciones del personal tanto en sede como en el terreno para preservar un capital humano altamente cualificado, reconocida ventaja comparativa de la Cooperación Española. Se trata de cuestiones complejas, pero esenciales para contar con una Agencia profesional y competitiva.

#### **4. Nuevos desafíos y nuevas oportunidades: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

En 2015, los 193 miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Una de las novedades de la nueva agenda de desarrollo lo constituye su universalidad y su enfoque multidimensional ante un contexto mundial complejo e interdependiente. Compromete a todos siendo la responsabilidad de alcanzar un desarrollo sostenible compartida. Cada persona importa allí donde esté. Nadie puede quedar atrás. El objetivo es

por ello global, aunque la implementación sea nacional. De ahí que los países hayan debido integrar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en sus planes nacionales. España no ha sido una excepción habiendo adoptado un plan de acción para hacer seguimiento del cumplimiento de los ODS. Igualmente, su política de desarrollo ha integrado ese objetivo común de modo que sus acuerdos con sus países socios y otros actores de cooperación se han alineado con los ODS. ¿Qué desafíos y oportunidades presenta la Agenda 2030? ¿Cómo se posiciona la Cooperación Española a ese respecto? Por limitaciones de espacio, no puede abordarse de forma exhaustiva de qué forma la Cooperación Española está adaptándose para responder a las necesidades de la nueva agenda. Pero sí puede resultar de interés apuntar algunos elementos en los que podrá apreciarse que, sin negar la necesidad de ajustes y mejoras, la Cooperación Española se encontraba bien posicionada en su enfoque del desarrollo coincidente en buena parte con el planteamiento de la nueva agenda.

La Agenda 2030 pone el foco en la sostenibilidad del desarrollo. Sólo un desarrollo sostenible es verdadero desarrollo. Una sostenibilidad que requiere por un lado que el desarrollo respete el necesario equilibrio con el medioambiente y los compromisos asumidos en la lucha contra el cambio climático. Aspecto que, aunque la Cooperación Española lleva tiempo integrando en sus programas de ayuda, se dispone a reforzar con la creación de un Fondo de Transición Ecológica. Cabe recordar que los mayores retrasos en el cumplimiento de los ODS se encuentran en los relativos al planeta (ODS 12: consumo y producción; ODS 13: acción climática; y ODS 15: utilización sostenible de los ecosistemas terrestres).

La sostenibilidad se entiende también en un sentido social e institucional. El desarrollo requiere, como decíamos, no sólo sacar a las personas fuera de la pobreza sino mantenerlas fuera de ella. Para ello resulta importante, como también ha puesto de manifiesto la crisis del COVID-19, contar con sistemas de protección social universales. Ante convulsiones como la provocada por la pandemia, resulta necesario invertir en sistemas de salud robustos, que puedan atender y proteger al mayor número posible de personas, e incorporar a los sistemas de protección a los millones de personas que trabajan en el sector informal.

Resulta igualmente necesario garantizar la sostenibilidad institucional. La Agenda 2030 incorpora un enfoque de desarrollo multidimensional e integral. Centrada en las personas, requiere no solo que las necesidades básicas de alimentación, agua, salud o educación estén cubiertas. Es asimismo esencial promover un desarrollo que garantice la paz, la justicia, el respeto a los derechos humanos y la buena gobernanza (ODS 16), en la medida en que se consideran condiciones también

necesarias para garantizar un desarrollo íntegro y sostenible. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio no abordaban cuestiones relacionadas con la seguridad o la gobernabilidad. El que la Agenda 2030 haya incluido entre sus objetivos la necesidad de lograr avances en esas materias supone un reconocimiento de su esencialidad y vinculación con el desarrollo y bienestar de las sociedades. Sin seguridad, sin justicia, sin buen gobierno, no puede garantizarse el bienestar de los ciudadanos. De esta forma, viene a avalarse el acierto de actuaciones que en materia de gobernabilidad han llevado a cabo donantes como España. Sólo a partir de instituciones sólidas y estables podrá encauzarse el logro del resto de objetivos de la agenda de desarrollo sostenible. Sólo con seguridad, la lucha contra la pobreza puede tener resultados eficaces y duraderos. En el Preámbulo de la Resolución que aprueba los ODS se señala que "no puede haber desarrollo sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible". No habrá por ello verdadero desarrollo si no se garantiza una justicia igual y eficaz para todos, si no se combaten las prácticas corruptas, si no se lucha contra una inseguridad que se cobra diariamente vidas y trunca el futuro de miles de jóvenes. No se trata sólo de poner las primeras piedras en las inauguraciones de proyectos. Con frecuencia las que cuestan son las segundas y subsiguientes, en la medida en que requieren una buena gestión y contar con instituciones eficaces que rindan cuentas y no sucumban ante la corrupción. No obstante, como bien sabe la Cooperación Española, los programas de gobernabilidad entrañan dificultades adicionales en la medida en que con frecuencia afectan a intereses creados, resultando necesario perseverar en la tarea con convicción y movilizar a su favor todas las fuerzas políticas y sociales posibles.

La Agenda 2030 también apunta en su último objetivo de desarrollo sostenible (ODS17) la vía para acometer los fines de su ambiciosa agenda: alianzas y partenariados. El cumplimiento de la Agenda 2030 sólo será posible a partir del establecimiento de alianzas entre países, entre actores. Porque no puede alcanzarse unilateralmente. Porque se requiere el concurso de todos. De ahí la importancia de reforzar la concertación con la sociedad civil y la academia, asociar más al sector privado en la cooperación para el desarrollo. Ese enfoque es el que adopta la Cooperación Europea que ha renombrado la dirección encargada de la cooperación internacional como Dirección General para los Partenariados Internacionales. El nuevo instrumento europeo integra el desarrollo, la vecindad y la cooperación. El objetivo es desplegar el tipo de ayuda e instrumentos que se consideren necesarios en su relación con sus países socios, ya sean países en desarrollo, de su vecindad, o países más avanzados con los que se quiere mantener una cooperación, aunque no compute ya como AOD. Se apuesta por la gradación frente a la graduación. Se trata por ello de un enfoque que la Cooperación Española lleva años defendiendo

con países de renta media, como veíamos, aunque reformulando su cooperación hacia un proceso de aprendizaje mutuo y diálogo de políticas.

La crisis provocada por el COVID-19 está teniendo un grave impacto socioeconómico especialmente en los países en desarrollo. Está provocando a su vez el aumento del déficit en la financiación de la Agenda 2030 que ya se arrastraba. Ante esa coyuntura, resulta necesario que los países redoblen sus esfuerzos para, en primer lugar, garantizar un acceso equitativo a la vacuna, y, por otro lado, mantener su compromiso de ayuda a los países más necesitados. La Cooperación Española se ha comprometido en ese doble sentido y defiende a su vez la necesidad de garantizar el acceso a fuentes de financiación y abordar el legado de la deuda que la crisis está dejando en los países en desarrollo. Además, está impulsando entre sus prioridades dos cuestiones que se conciben como elementos claves en el proceso de recuperación de la actual crisis. Se trata por un lado de la fiscalidad. En la medida en que los recursos nacionales son los llamados a financiar progresivamente y en última instancia el desarrollo de los países y su cumplimiento de la Agenda 2030, se requiere activar todos los medios que ayuden a su movilización. La baja presión fiscal y la debilidad de los sistemas tributarios imposibilitan mejores políticas públicas. Resulta necesario apoyar reformas de esos sistemas que favorezcan la redistribución de la renta y ayuden a disminuir la desigualdad. También para combatir la evasión y el fraude fiscal para lo cual hay que redoblar los esfuerzos para luchar contra los flujos financieros ilícitos que retraen recursos legítimos de los países.

La Cooperación Española está también apostando por la digitalización, habiéndose creado un Fondo para apoyar la educación digital. Si algo nos ha mostrado la crisis del COVID-19 es la importancia de avanzar en la digitalización. Cuantas más posibilidades digitales ofrecía un país más fácil ha sido lidiar con la crisis: desde el mantenimiento de la producción económica, hasta el seguimiento del curso escolar, pasando por la provisión de servicios sanitarios, entre otras cuestiones.

Quedan menos de diez años para lograr avances en el cumplimiento de los ODS. La Agenda 2030 proporciona claves de gran valor para construir un futuro mejor. Sin embargo, el contexto en que vivimos no podría ser más complejo ante el impacto que la crisis del COVID-19 está teniendo en nuestras economías y sociedades, y el riesgo de revertir algunos de los avances logrados.

La pandemia y la consecuente gravedad de la crisis provocada por ella han sacudido al mundo. Sus efectos devastadores, están exacerbando vulnerabilidades y desigualdades preexistentes. Sus efectos están siendo globales, aunque haciendo

más daño a los más débiles, a los países más necesitados, a las personas más vulnerables. Ante la gravedad de la situación se requiere determinación para intensificar la cooperación internacional y acelerar nuestra acción colectiva. La salida a la crisis solo será posible desde la solidaridad y el multilateralismo. La crisis nos recuerda que tenemos una agenda pendiente que tenemos que cumplir para proteger y garantizar el bienestar de las personas y del planeta. Es un trabajo conjunto ante una agenda común. Es un trabajo en equipo que requiere concertar esfuerzos entre gobiernos, sociedad civil y sector privado para lograr una verdadera transformación que asegure un desarrollo sostenible. Para que nadie se quede atrás. La Cooperación Española está bien posicionada para responder al desafío de los actuales tiempos y estar a la altura del compromiso requerido.

## 5. Conclusiones

La crisis provocada por el COVID-19 no ha hecho sino añadir riesgos y amenazas a un escenario internacional cada vez complejo y sujeto a un alto grado de incertidumbre. Ante la magnitud de la tarea que tenemos por delante, las limitaciones de recursos, resultados no siempre claros, la duda y el desánimo pueden hacerse en ocasiones presentes en la comunidad de donantes. Si bien, en esos momentos pueden evocarse las palabras de un trabajador de un centro de acogida de mujeres víctimas de violencia que AECID apoyaba en El Salvador cuando decía: “si vieran de donde venimos...”.

Sin duda los avances han sido significativos. Además, la actual coyuntura también presenta un gran potencial y oportunidades para lograr entre todos un desarrollo más inclusivo y sostenible. La Cooperación Española se encuentra bien posicionada en ese esfuerzo colectivo para construir un futuro mejor. El acervo del trabajo realizado conjuntamente con sus países socios ha dado paso a una complicidad y confianza que facilita la constitución de alianzas para avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030.

El rol de la Cooperación no puede ser el de reemplazar la labor de las instituciones locales sino ofrecer modelos, incentivos, facilitar conocimiento e intercambios. Ser guía en última instancia para que sean los países socios quienes definan la senda a seguir. Ni siquiera los recursos de la Cooperación serán suficiente para garantizar el cumplimiento de los ODS. Esa tarea corresponde a cada uno de los países a partir en gran parte de sus propios recursos domésticos. Esa es sin duda la aspiración. En el camino, desde el convencimiento de que nadie llegará a la meta hasta que

llegemos todos, la responsabilidad es compartida y la Cooperación Española tiene aún un largo recorrido de acompañamiento. Con la mirada firme, con los medios adecuados, para seguir siendo un compañero de viaje a la vanguardia<sup>2</sup>.

## **Bibliografía**

Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenibles: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Cómo empezar con la implementación de la Agenda 2030 en las Universidades: <https://reds-sdsn.es/wp-content/uploads/2017/02/Guia-ODS-Universidades-1800301-WEB.pdf>

GARRANZO, R. y COLOMER, M. (2018). "La Cooperación Española con América Latina y el Caribe 2012-2016. Razones para un cambio". Madrid: AECID Publicaciones.

OCDE, Exámenes de Pares de España: <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/bycountry/spain/>

Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: [https://sustainable-development.un.org/content/documents/20119Spain\\_Annex\\_1\\_\\_PLAN\\_DE\\_ACCION\\_AGENDA\\_2030\\_002.pdf](https://sustainable-development.un.org/content/documents/20119Spain_Annex_1__PLAN_DE_ACCION_AGENDA_2030_002.pdf)

Resolución A/RES/70/1 "Transformar nuestro mundo: La agenda 2030 para el desarrollo sostenible", adoptada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

---

<sup>2</sup> Páginas web de referencia: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo: [www.aecid.es](http://www.aecid.es). Portal de la Cooperación Española: [www.cooperacionespanola.es](http://www.cooperacionespanola.es)



**Formación oficial**  
personalizada y digital a distancia

[radioecca.org](http://radioecca.org)

#EccaVaContigo     



---

## Las ONG de “desarrollo” frente a la pobreza y la desigualdad

José María Vera Villacian<sup>1</sup>

**Resumen:** Las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) han sido y son un actor esencial en la política de Cooperación Española, en la sensibilización de la sociedad y en la capacidad para incidir y provocar cambios dirigidos hacia una mayor justicia social. En este artículo se analiza su historia, presente y desafíos futuros, desde las lentes de su relevancia e influencia política y social. Se afirma su rol como actores importantes y necesarios, la exigencia de responder a la crisis climática y de desigualdad, y las alternativas para mantener un papel significativo, aunque no siempre protagonista, de los cambios necesarios. La valentía e inteligencia política, la humildad y la determinación, como claves de acción en un entorno político difuso y polarizado.

**Palabras clave:** *Cooperación Internacional, ONGD, Justicia Global, Desigualdad, Cambio Climático, Influencia.*

### The “Development NGOs” in the face of poverty and inequality

**Abstract:** Non-Governmental Organisations for Development have been and are an essential actor in the politics of Spanish Cooperation, when it comes to raising awareness and when it comes to their capacity to bring about changes directed at creating greater social justice. This article

### Les ONG de “développement” face à la pauvreté et aux inégalités

**Résumé:** Les organisations non gouvernementales pour le développement ont été et sont un acteur essentiel de la politique de la coopération espagnole, tant au niveau de la sensibilisation que de leur capacité à provoquer des changements visant à créer une plus grande justice sociale. Cet article

---

<sup>1</sup> Consultor Internacional, ex Director Ejecutivo de Oxfam..

examines their history and present, as well as future challenges from the point of view of their political and social relevance and influence. It stresses their role as important and necessary actors, and the need for their response in the face of climate change and rising inequality, describing how they could maintain a significant, though not always leading, role in bringing about necessary changes by offering political courage and intelligence, humility and determination as key factors in a confusing and polarised political world.

**Key words:** *International cooperation, NGOD, Global Justice, Inequality, Climate Change, Influence.*

examine leur histoire et leur présent, ainsi que les défis futurs, du point de vue de leur pertinence et de leur influence politiques et sociales. Il souligne leur rôle en tant qu'acteurs importants et nécessaires, ainsi que la nécessité de leur réponse face au changement climatique et à l'augmentation des inégalités, en décrivant comment ils pourraient conserver un rôle significatif, bien que pas toujours prépondérant, dans la réalisation des changements nécessaires en offrant courage et intelligence politiques, humilité et détermination, facteurs clés dans un monde politique confus et polarisé.

**Mots clé:** *Coopération Internationale, ONGD, Justice Globale, inégalité, Changement Climatique, Influence.*

## I. Introducción y premisas de partida

Las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) han sido y son un actor central de la Cooperación Internacional pública y privada y del activismo por la justicia social. Como expresiones de la solidaridad internacional de colectivos y sectores de la sociedad civil, su capilaridad y diversidad han influido y fortalecido esta política, desbordando su acción a través de cientos de iniciativas entre organizaciones españolas y del sur global.

En este artículo se hace un breve repaso a su pasado, sin agotar el recorrido histórico, para extraer lecciones que sirvan para construir el futuro. A continuación, se describe la encrucijada en la que se encuentran hoy, en medio de la pandemia del Covid19 que ha provocado una dura crisis en España y en el mundo, abriendo al tiempo oportunidades y reforzando urgencias en los retos indispensables que enfrentamos como humanidad. Finalmente se desarrollan los principales cambios que deberían asumir las ONGD para seguir siendo relevantes y crecer en capacidad de influir aquellos sistemas sociales, económicos y políticos que requieren de transformaciones hondas.

El eje del artículo es, por lo tanto, el de la relevancia e influencia para el cambio a escala. El autor es consciente de que hay otros abordajes posibles, asociados

con la sostenibilidad financiera, los equipos humanos, las alianzas, la acción humanitaria, los principios y los valores... Aunque se penetra algo en estos campos, determinantes también para el futuro del sector, la mirada a las organizaciones es a través de su influencia social y política.

A pesar de compartir algunos elementos comunes de principios, cultura y estrategia, las ONGD son diversas. En ocasiones se desglosará el análisis para responder a esa diversidad, aunque en otras se realizará una mirada al sector en su conjunto. Las referencias serán normalmente a las ONGD españolas, sean o no parte de familias o redes internacionales. En algunos casos se extenderá el análisis a las grandes organizaciones internacionales, iNGO.

Como se verá a partir del capítulo 4, las fronteras entre ONG del norte y del sur se han ido difuminando, no para desaparecer, pero sí para hacerse más complejas. Dicho esto, en algunas partes del capítulo, sobre todo al hablar del pasado, seguiremos refiriéndonos a organizaciones del sur global como las principales socias y alianzas de las ONGD españolas.

Finalmente, cabe recordar que la mirada tanto al pasado como al futuro de las ONGD está pasada por el tamiz de la experiencia del autor, en Intermón, luego Oxfam, en la Coordinadora de ONGD, desde la Secretaría General Iberoamericana y a través de la actividad y relaciones con compañeras y compañeros de otras ONGD, en España y en el mundo.

## **2. Relevancia e influencia para la transformación social y política**

Como hemos indicado, este recorrido histórico y propuesta se realiza desde la mirada de la relevancia e influencia de las ONGD, en la política de Cooperación al Desarrollo y en otras que afectan a su misión. En este punto se expone a qué nos referimos con estas dos características de las organizaciones.

Según la RAE:

*Relevancia: Importancia o significación que destaca de algo.*

*Influencia: Poder de una persona o cosa para determinar o alterar la forma de pensar o de actuar de alguien.*

Nos referimos por lo tanto a organizaciones que son consideradas importantes, que destacan, pero que usan esa relevancia para alterar los sistemas injustos e insostenibles que provocan exclusión.

Qué no es (necesariamente) una ONG relevante e influyente. Una organización:

- Grande. El volumen, aunque ayuda, no implica siempre influencia. Hay organizaciones grandes con una influencia limitada y hasta cierto punto menor, si se compara con otras pequeñas.
- Conocida. De nuevo el conocimiento de marca ayuda y mucho, pero ni es imprescindible ni es garantía de influencia para el cambio.
- Bien gestionada y que ejecuta correctamente sus proyectos. Algo indispensable para hacer buen uso de los recursos humanos y financieros a su disposición, pero que no implica un impacto más allá de los objetivos acotados de cada proyecto o respuesta humanitaria.
- Con una teoría de cambio. Toda organización necesita una, la cuestión de la relevancia se dirime en la efectividad y la escala del cambio al que se aplica esa teoría.
- Con valores hondos, principios firmes y posición política aguda y decantada. Todo esto es indispensable, para influir, y para cualquier faceta de la vida. Sin embargo, se puede contar con todo esto y que nadie conozca la posición más que los propios miembros de la organización. Y a veces ni eso.

Qué sí es una organización relevante e influyente. Una organización:

- Que aspira provocar o contribuir a cambios sistémicos. Que no se conforma con asegurar el impacto de los proyectos o programas que gestiona, sino que busca multiplicar este impacto de forma exponencial para alcanzar la escala requerida por la transformación. Sea en cualquier nivel, del municipal al global.
- Con una teoría de cambio efectiva incorporada en su quehacer, que responde a un análisis sistémico profundo y a esa expectativa de escala en la transformación.
- Que aporta un valor añadido reconocible y reconocido al menos en un componente estratégico del mix provocador de transformaciones a escala.
- Que está orientada al futuro y produce conocimiento y experiencia para ese futuro, que aprende y permite a otros aprender y que traslada y pone ese conocimiento al servicio de otros actores, públicos o privados, para la toma de decisiones o para la replicabilidad de experiencias.

- Con el tamaño suficiente y el modelo organizativo adecuado como para tener autonomía y el poder de agencia que permite empujar alianzas, propuestas y acciones de peso.
- Con capacidad de aportar recursos a otros: aliados, movimientos, foros, redes... Respondiendo a una estrategia determinada que les permite ser influyentes junto con otros en un objetivo de cambio o meta en particular.
- Valiente e independiente. Que tiene voz para hacer valer su posición y arriesgarse con ella. Que comunica y llega, con una marca apreciada que difumina o pone en primera fila en función de la estrategia de cambio, no de la marca en sí.
- Que piensa en grande, más allá de su capacidad efectiva, con ambición e ilusión por sacudir las estructuras injustas.
- Que es referente para un determinado sector social, frente a la opinión pública, en un tema de agenda global o ante un interlocutor clave en los procesos de decisión. A quien llaman, se espera que esté y aporte, es consultada y su opinión marca un proceso.
- Que sabe construir alianzas orientadas al cambio. Que escucha. Con la humildad de quien sabe ocupar lugares secundarios si es necesario, y con la certeza de lo que puede aportar.
- Con una cultura interna que promueve la diversidad, el debate, la innovación, el ensayo. Con una estrategia tan interiorizada que le permite aprovechar las oportunidades con flexibilidad y en cuanto aparecen. Con apetito e instinto político.

Por si acaso cabe duda, no es necesario cubrir todas esas características para ser una organización relevante e influyente. De hecho, algunas lo son solo con unas pocas de estas fortalezas. Lo que sí reflejan es el marco de actuación de quien aspire no ya a la supervivencia institucional y la sostenibilidad financiera en el tiempo, sino a sumarse a las transformaciones urgentes que necesita el mundo.

### **3. Un pasado de compromiso sobre el que construir**

#### *3.1. Primera etapa. Las misiones entre los 50 y los 70*

Es difícil fijar un año, ni siquiera una década, para el surgimiento de las ONGD en España. Las católicas, Cáritas, Manos Unidas y las de órdenes religiosas, tienen su origen en las décadas de los 50 y 60. En su primera etapa lo social se combinó

con lo pastoral en organizaciones completamente orientadas a dar apoyo a los misioneros españoles presentes en el entonces llamado Tercer Mundo.

A lo largo de los años 60, en las alas del Vaticano II y con una conexión mayor con organizaciones hermanas en otros países, algunas ONG católicas evolucionaron hacia el concepto de desarrollo. En el tiempo del estructuralismo económico y del despliegue de luchas sociales, las organizaciones (aún secretariados de misiones en muchos casos) apostaron por la capacitación, los proyectos de generación de ingresos, el papel de la mujer y una mirada más profunda a las causas del “subdesarrollo” y la pobreza. Este es el caso de Intermón, llamada en esa época Misión y Desarrollo.

Sería simple e injusto, calificar a todas estas organizaciones de asistenciales y poco relevantes, más allá de la actuación con la gente que les rodeaba en los proyectos. Había mucho de esto, sí. Como también había voces valientes de religiosos y religiosas que se jugaban la piel con y por la gente con la que compartían vida. Hay cientos de ejemplos, muchos anónimos y otros conocidos como Vicente Ferrer que se enfrentó a los terratenientes en la India, los jesuitas de la UCA, o el trabajo social con un profundo impacto político de Pere Casaldàliga.

Pocas acciones son más influyentes, y arriesgadas, que una voz profética alzada desde la vida compartida con la población explotada del mundo. Su penetración, credibilidad, pasión y perseverancia, nos dicen mucho de cómo se enfrenta un sistema opresor.

### 3.2. Los 80 y 90

La mayor parte de las ONGD no religiosas nacieron en España una vez llegada la democracia y por lo tanto con décadas de retraso respecto a otros países desarrollados. Cuando en otros lugares se llevaba tiempo en acciones de solidaridad y defensa de los derechos humanos, en España comenzaron a surgir organizaciones solidarias desde sectores profesionales, sindicatos, partidos políticos, grupos independientes y secciones de ONG internacionales que se establecieron en España. Reflejo de la gran diversidad que aún existe en este sector, y reflejo a su vez de la diversidad social de la que emergieron. Algunas de las organizaciones nacieron con un fuerte componente político en cuanto a su posición, herederas en algunos casos de las luchas antifranquistas. Otras con un concepto estrictamente solidario de su hacer hacia la pobreza.

Es el tiempo de los cooperantes y voluntarios que a su vuelta contribuyeron a la profesionalización del sector, de las primeras convocatorias y proyectos, del inicio de la captación de recursos privados. Se fundó la Coordinadora Española de ONGD en 1986 entre un grupo diverso de organizaciones y se concibieron las primeras acciones conjuntas como sector. Es el tiempo también de la sensibilización y de los conciertos solidarios, del inicio del Comercio Justo.

Entre 1994 y 1996 sucedieron dos hechos de la mayor trascendencia para las ONGD. En 1994 las matanzas masivas de Tutsis en Ruanda cubiertas por todos los medios por su dimensión humana y brutalidad. La conciencia humanitaria, aún débil en España, se despertó a partir de esa gran crisis.

Y las huelgas de hambre y acampadas por el 0.7%. Un grupo de activistas comprometidos arriesgaron su vida para exigir que España incrementara su ayuda al desarrollo y decenas de miles de jóvenes les siguieron, acampando en la Castellana de Madrid y en toda España. La influencia de estas movilizaciones en la política de Cooperación al Desarrollo permanece, por más que se haya difuminado, casi 30 años después, como lo atestigua el peso que la Cooperación Descentralizada ha tenido en España, y que surgió en su mayoría como respuesta a las acampadas en cada plaza mayor.

Cabe destacar que las ONGD no tuvieron un rol protagonista en las movilizaciones, aunque sí en la respuesta humanitaria a la terrible crisis de Ruanda. En las plazas de España fueron los muy jóvenes, inspirados por activistas mayores en huelga de hambre, quienes acamparon y no se movieron hasta que no hubo compromisos suficientemente ambiciosos en relación con la ayuda al desarrollo. Especialmente sobre su cantidad, aunque también con aspectos asociados a su calidad y participación social en esa política pública.

Dicho lo anterior, las organizaciones sí tuvieron un papel importante en tres aspectos: ampliar el alcance público de las movilizaciones; realizar informes y respaldar con datos las reivindicaciones; y apoyar las negociaciones con el gobierno y grupos políticos, aterrizando las ambiciosas propuestas de acampados y huelguistas.

Estos dos años supusieron el inicio de la relevancia pública de las organizaciones de cooperación, impulsadas por la movilización social. Abordaremos más a fondo la relación ONGs–movimientos en los siguientes capítulos, una relación que en este caso fue especialmente productiva, aunque no estuvo exenta de tensiones. Sí cabe destacar algunas lecciones de esa época en relación con la influencia sobre las políticas y la opinión pública, en el terreno de la Cooperación al Desarrollo en este caso. Entre ellas:

- La potencia de lo épico y fuertemente simbólico, como es una huelga de hambre, para dar alcance y credibilidad a la reivindicación y para forzar a los políticos. Una potencia que conlleva el riesgo de quemar el camino por recorrer yéndose al extremo de la acción desde el inicio de la movilización, y diluyendo cualquier acción en los años siguientes.
- Esa misma radicalidad, aunque no sea replicable en forma de movilización, deja una estela de recuerdo que permitió operar a los actores de la cooperación en un clima relativamente favorable durante años. Saber aprovechar ese espacio creado, mientras dure, requiere de especial cuidado para no quemarlo ni pervertirlo y sí ensancharlo en lo posible. Cosa que se consiguió durante más de una década.
- La calle es esencial y es un terreno muy complicado para las ONGDs. Su capacidad de movilización es ancha pero no profunda, no suficiente para sacar números de personas a las calles y plazas.
- Dicho esto, se demostró que las organizaciones pueden aportar valor a una movilización reivindicativa sin necesidad de protagonizarla, siempre que sepan ocupar bien ese lugar y reconocer a quienes sí se la juegan en el centro del activismo radical.

Las movilizaciones sociales reivindicativas por “un mundo mejor y más justo”, siguieron durante la década siguiente, entrando en el nuevo milenio, aunque evolucionaron en su temática y alcance. Del 0.7% destinado a cooperación, el foco se abrió a la cancelación de la deuda externa (Jubileo 2000), “Make Poverty History”, la influencia sobre el Banco Mundial y el FMI, y las movilizaciones más amplias y radicales contra la globalización que tomaron como objetivo las reuniones ministeriales de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

### *3.3. La primera década de los 2000, auge y caída de la cooperación y su influencia*

Internacionalmente son los años de la Ronda de Doha de la OMC y de los Foros de Davos y Porto Alegre, iconos del capitalismo uno, y del activismo global por la justicia, el otro. En España algunas organizaciones empezaron a tomarse en serio la influencia política como una actividad importante que requería de dotación e inserción en la teoría de cambio de las ONGD. Dicho esto, las capacidades eran aún menores, inexistentes en muchas organizaciones y centradas exclusivamente en la posición política en otras, algo con un limitado alcance efectivo por más radical que ésta sea.

La influencia de las ONGD, con esa escasa dotación y capacidad efectiva, siguió centrada en la política de cooperación al desarrollo, que gozaba aún de una gran aceptación, ampliándose a algunos otros terrenos como el comercio de armas o la prohibición de las minas antipersonales, ligadas a la acción humanitaria. En 1998 se aprobó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, un texto que se mantiene hasta la fecha y que logró un notable consenso en tiempos de mayoría relativa del PP y de batalla entre los Ministerios de Exteriores (diplomáticos) y Comercio (técnicos comerciales) por la responsabilidad y los fondos de la Ayuda. Situación que arroja otra lección para asuntos de leyes y presupuestos, y es que los gobiernos no son monolíticos y a veces hay oportunidades para provocar alianzas productivas en algunas agendas que no tengan un fuerte componente ideológico y/o de prioridad mediática.

En los primeros años del milenio, la relación con el gobierno de mayoría absoluta de Aznar pasó a ser de confrontación incluyendo fuertes ataques e intentos de división del sector de las ONGD que fracasaron aunque no sin provocar heridas notables entre las organizaciones.

Siempre que sea en un espacio de respeto a los DDHH y por más que sea duro mientras ocurre, cabe indicar que un tiempo de confrontación no es necesariamente negativo para la relevancia y la influencia a medio plazo, de las organizaciones que defienden una causa. Los mensajes principales se pueden colocar bien y alcanzan a la opinión pública ya que pueden ser contundentes y con menos matices. Hay espacio para un trabajo productivo con la oposición, tanto en alianza táctica –manteniendo la independencia partidista– como en propuestas programáticas afinadas. Todo esto requiere de resistencia para aguantar las embestidas e inteligencia política y comunicativa para aprovechar el tiempo y el espacio singular que se abre.

Esto fue lo que ocurrió en el caso de la política de cooperación con el PSOE y sobre la transparencia y control del comercio de armas con otros partidos como CiU o Iniciativa. Se sentaron las bases, sostenidas por la opinión pública, para cambios significativos cuando el PSOE llegó al poder en 2004, con el compromiso de alcanzar el 0.5% en AOD y de realizar cambios notables en la calidad e instituciones de la Cooperación Española. Los avances en esa legislatura fueron muy significativos tanto en recursos como en calidad y peso político dada a la Cooperación al Desarrollo española. El compromiso firme y personal de Zapatero fue clave en este tiempo de reforma y crecimiento acelerado de fondos de Cooperación, que contó con un excelente equipo al frente, muy bien conectado con las ONGD.

Las ONGD entraron en un período nuevo caracterizado por cuatro elementos:

- Una inyección de fondos muy significativa desde el gobierno central y, más aún, desde la Cooperación Descentralizada. El volumen de proyectos financiados, bajo la vieja y farragosa normativa de subvenciones española, sumió a las ONGD en una espiral de formulaciones y justificaciones sin fin, de la que aún no se han repuesto. Los programas, su calidad, su financiación y su justificación, se llevaron el grueso de las energías de las ONGD en detrimento de otros asuntos como la influencia política.
- Que a su vez requiere, en una etapa así, de unas propuestas y un lobby mucho más concreto y afinado, para influir en reformas que apuntan en la buena dirección, pero que no están exentas de dilemas y presiones al interior del gobierno o con otros grupos políticos.
- Riesgo de cooptación. La relación previa en tiempos de confrontación–oposición y la cercanía para trabajar propuestas concretas, incrementaron el riesgo de alinearse de fondo y de forma con el gobierno. Las ONG tuvieron que realizar un esfuerzo por mantener la independencia, con éxito desigual.
- Apertura a nuevos temas. Sin abandonar el carácter global y en relación con el Sur, las ONGD se abrieron a la influencia y las campañas sobre otros temas diferentes del propio de la Cooperación al Desarrollo. A los ya mencionados de armas y minas, o de campañas globales sobre cancelación de deuda, se sumaron los de comercio internacional, propiedad intelectual, derechos laborales y trabajo infantil en cadenas de valor globales, etc. El concepto de coherencia de políticas apareció con más fuerza.

Cabe indicar que el crecimiento de fondos y las mejoras evidentes en orientación de la política no fueron seguidas de las reformas en las instituciones de la cooperación y en las condiciones de las personas que trabajan en ellas. De nuevo una lección para la influencia. Los cambios, para ser sostenibles, necesitan de apoyo público, respaldo político, dotación presupuestaria, marco legislativo e instituciones adecuadas. Sin esto último, el resultado de las transformaciones será más fácilmente reversible.

Tras los años de crecimiento y reformas a partir de 2004, la crisis económica de 2008 tuvo un efecto demoledor sobre la Cooperación Española y las ONGD. Desde 2010 y de forma acentuada con la llegada del nuevo gobierno del PP, la AOD española se recortó en un 70 %, con capítulos como la Acción Humanitaria laminada al 80 % y las contribuciones multilaterales voluntarias desaparecidas.

Son tiempos de crisis económica y social aguda. La atención social y política se volcó a lo doméstico, de forma especial en todo lo relacionado con la pobreza. Las donaciones a organizaciones de acción social crecieron, las de cooperación internacional cayeron. Hacía años ya de las movilizaciones por el 0.7, la sensibilidad y el apoyo social seguían ahí, pero se hicieron menos profundas si cabe. Los recortes brutales en la AOD se realizaron sin coste social y solo con la reacción de las organizaciones e instituciones vinculadas con la Cooperación al Desarrollo.

La crisis y los recortes tuvieron un fuerte impacto sobre las ONGD, especialmente en las más dependientes de financiación pública. Fue un tiempo de resistencia y de una influencia externa mermada por las reestructuraciones internas y adaptaciones a los nuevos escenarios financieros.

### *3.4. Desde 2010. El 15M, los ODS universales y la mirada doméstica*

En este estado, de debilidad y cierta desorientación, llegaron las ONGD a los años de recuperación de la crisis económica y financiera que se inició en 2008. Cabe destacar dos elementos cruciales que definen esta década en el asunto que nos concierne: El 15M y la Agenda 2030 de los ODS.

El 15M supuso una movilización masiva frente a la precariedad, la desigualdad y el acaparamiento de riqueza y poder. En su fuerza y posición de base, conectó con movilizaciones anteriores, aunque con una diferencia sustancial. El 0.7, la deuda externa o las movilizaciones antiglobalización, así como las primeras manifestaciones ambientalistas, tenían una base claramente internacionalista y una mirada universal. Hablaban del mundo que queremos, para todas las personas, del rol de España en la arena global, de las corporaciones multinacionales y los derechos humanos en el planeta. El 15M fue doméstico y miró solo a lo estatal, lo local. Algo que resulta explicable, aunque no nos guste, teniendo en cuenta la creciente desigualdad y pobreza en España.

La Agenda 2030 por otro lado, reforzó esta mirada doméstica dado su sentido universal. Las metas de los ODS valen para Berlín, Lima, Córdoba o Nairobi, localizándolas luego en cada lugar según su situación. La diferencia en este caso, es que la Agenda es clara en tres factores determinantes, además de su universalidad.

- Se trata de desafíos globales. O sea, buena parte de ellos no se conseguirán en ningún lugar si no se consiguen en todos. Véase la lucha contra los paraísos fiscales, las vacunas o la agenda climática.

- Se plantean de forma estructural. La solución no es solo, ni principalmente, que el “Norte” libere unos miles de millones para financiar los viejos ODMs en el Sur. Todos tenemos que cambiar estructuras, modelos de producción y de consumo, políticas y presupuestos.
- Los ODS están interconectados. Jamás se logrará el Hambre Cero sin afrontar la crisis climática con determinación y urgencia. La pobreza no se reducirá si no lo hace la desigualdad. Desigualdad y sostenibilidad son los dos límites del mismo donut.

15-M y ODS son dos factores cruciales, entre otros, que definen buena parte de la última década para las ONGD, y su capacidad para influir en las causas de la justicia social. El sector se caracterizó en este tiempo por:

- El traspaso de buena parte de las funciones asociadas con los programas de desarrollo a las organizaciones y equipos locales del sur. Se transitó de la gestión de programas (y el ciclo asociado con los mismos y sus financiadores) a aportar valor añadido en forma de calidad, innovación y conocimiento experto; y de influencia política en el patio propio además de en la arena global. Dicho esto, la captación de fondos institucionales y la relación con grandes donantes siguió en manos de las ONG del Norte.
- La opción por abrir “programas domésticos” en España por parte de la mayoría de las grandes ONGD, en parte por convicción y en parte como respuesta a la “localización” de la solidaridad y las luchas por la justicia.
- La recuperación de los recursos privados de socios individuales por parte de las organizaciones con capacidad para invertir y captar. La emergencia de nuevas formas de captación y construcción de base social asociadas a lo digital en estrategias de “engagement” más sofisticadas.
- La irrupción de la causa migratoria y de los refugiados, que ocurre en nuestras fronteras y territorios, no solo “allá lejos”. Un asunto con peso propio y que además marca la posición y percepción social de las organizaciones. Una parte de la sociedad y los gobiernos animan el trabajo de desarrollo en lugares de origen para “contener” la migración (como si las personas fueran moléculas de H<sub>2</sub>O), mientras se ataca a quien salva en las fronteras o atiende a migrantes y refugiados en nuestro país. La migración ha quedado como la causa más complicada para hacer pública y, desde luego, para conseguir financiación, lo que lleva a muchas ONGs a silenciarla, incluso aunque trabajen en ella.
- La política de cooperación sigue siendo irrelevante. Sus responsables tradicionales en el cuerpo diplomático no han contribuido a fortalecerla ni a fajarse

por impulsar las reformas institucionales indispensables. El público mantiene su actitud positiva pero distante y las ONGD se abren cada vez más a otras causas y a integrar su actuación sobre la política de cooperación en asuntos mayores.

- Se refuerza el papel de los movimientos sociales y activistas individuales, como actores primarios de la presión por el cambio social. Esto al tiempo que se restringen de forma progresiva o súbita las libertades civiles y el espacio social en buena parte del mundo. La “licencia para operar” para las ONG es cada vez menos evidente en muchos países.

El resultado en términos de influencia es que buena parte de las ONGD, se quitaron la “D” o convirtieron la “D” en global pasando a asociarse con una agenda más amplia de sostenibilidad y justicia social que no conoce fronteras. Los temas se siguen ampliando y la interconexión se abraza con naturalidad, aunque no sin coste y sí con el riesgo de dispersión. La estela de la localización es evidente y no afecta solo a las ONGD. Así Greenpeace cada vez aborda más asuntos cercanos, Amnistía entra en temas como el de Cataluña o la Ley Mordaza, y Oxfam agarra la agenda de desigualdad en España tan fuerte como en la arena global o del sur, y con mucho más eco público y político.

La influencia de las organizaciones sociales se decanta en ese tiempo por una combinación de mayor capacidad y experiencia, y una cierta innovación en advocacy y campañas, ya bien insertas en la teoría de cambio de la mayoría de las ONG. Una capacidad aplicada a una agenda relevante para el público y la política y por lo tanto doméstica, aunque sea sin dejar de buscar el gancho con lo internacional. Se recupera la inversión en capacidad de influencia y, en algunos casos, se busca conformar “programas influyentes” que no solo tengan el apéndice de incidencia, sino que se conciban estratégicamente y desde el inicio, con la ambición de provocar cambios sistémicos a escala.

En esta situación se llega a la tercera década del milenio que se inicia pandémica.

#### **4. Un presente desafiante**

Las ONGD se encuentran sometidas a desafíos notables y se enfrentan a un futuro incierto. Dicho esto, hay que recordar que siguen siendo instituciones asentadas, con estructuras robustas y una financiación diversificada y, en general y por ahora, estable. Valga lo anterior para las de mayor tamaño y capacidad de inversión en captación de fondos. También para algunas de las pequeñas y medianas que

combinan un valor añadido claro con una estructura de financiación suficientemente consolidada.

El último informe de la Coordinadora de ONGD, que agrupa a la inmensa mayoría de las organizaciones, recoge una presencia en 114 países con casi 4000 proyectos y un presupuesto total de 500 millones de euros. Una cifra que seguramente no recoge el conjunto de la financiación de las organizaciones de cooperación internacional que han diversificado donantes y salido a la arena internacional para lograr más fondos.

Dicho lo anterior, que podría indicar una situación de cierta estabilidad, las ONGD se enfrentan a un mundo trastornado por la pandemia del Covid19, que está exacerbando desigualdades existentes e incrementando la pobreza en muchas regiones. El impacto en la salud de las personas y en la economía, ha sido seguido de una respuesta fuertemente nacionalista apenas paliada por dádivas solidarias en materia de vacunas y tibios apoyos en lo financiero a través de la suspensión de pagos de deuda externa, ayudas extraordinarias del FMI y mantenimiento, a duras penas, de los flujos de AOD.

Las crisis de sostenibilidad y desigualdad se retroalimentan y, sobre todo la segunda, alienta un autoritarismo represor que se expande en las alas de las restricciones provocadas por el virus. A pesar de las señales sobre un posible cambio de paradigma en asuntos como la fiscalidad internacional, la inversión sostenible o las patentes de vacunas y tratamientos médicos, la fuerza del capitalismo extractivo y de plataforma digital sostenido por un sistema financiero sofisticado, arrasa con las haciendas públicas y concentra la riqueza en menos manos.

Este es un resumen del contexto global que, para las ONG de desarrollo españolas, se concreta en:

- Una política de cooperación que permanece bajo mínimos en volumen de recursos e interés político y social. Ni la pandemia, ni la crisis climática o fiscal logran levantar la mirada de líderes, medios de comunicación y opinión pública hacia la arena internacional y por lo tanto a la necesidad de tener una acción cooperativa fuerte, en espacios globales y en las regiones del sur más relevantes para España. Así fuera al menos por interés propio del país. El apoyo público permanece, aunque sin la profundidad y el interés efectivo como para impulsar esta política.
- Dicho lo anterior, el equipo al frente, liderado por la ministra de Asuntos Exteriores y el director de la AECID, están impulsando un proceso de reforma

profunda de la Cooperación Española, en lo normativo e institucional. Tal vez el intento más genuino de los tiempos recientes. Estamos frente a una de las últimas oportunidades para revertir la dilución y maltrato a esta política.

- La lucha contra el cambio climático y la transición verde han ganado relevancia en la dinámica gubernamental y del sector privado. Sin embargo, la Agenda 2030 como conjunto, ha pasado de ser global y poco relevante, a principalmente doméstica y con expectativas de provocar cambios notables, a una relevancia menor y limitada a lo simbólico del pin. El peso ha pasado en buena medida al sector privado y la sociedad civil que, por más que impulsen iniciativas positivas, nunca llegarán a provocar cambios estructurales sin el empuje del gobierno.
- Las migraciones son más centrales si cabe que en las últimas dos décadas. En primer lugar, por la situación que afrontan migrantes y solicitantes de asilo en las rutas y en las fronteras europeas y españolas. Y también por la presencia de este reto en el debate público siendo uno de los principales vectores de polarización por parte de la extrema derecha racista. Como se ha visto durante la situación provocada por Marruecos en Ceuta, los migrantes son usados como moneda de cambio en las batallas diplomáticas que a su vez sesgan a la opinión pública en este asunto y, de forma indirecta, en cualquiera de la arena internacional. Sobre todo, de la cercana, África y Oriente Medio. La Cooperación al Desarrollo se entiende cada vez más por muchos líderes como una forma de contener las migraciones.
- La pobreza y la desigualdad se cronifican en España. Crecen en las crisis, sea la de 2008 o la pandemia, y apenas se suavizan en las recuperaciones. La precariedad del mercado laboral afecta sobre todo a los jóvenes bloqueando sus proyectos vitales y arrojando a la pobreza a quienes tienen hijos. Especialmente si son hogares de un solo progenitor o migrantes. La crisis fiscal se agudiza y sus efectos se notarán cuando mengue el apoyo del BCE, tiempo en el que volverá la presión para recortar.

Este momento en relación con la agenda de las ONGD en los temas que les conciernen se combina con algunas tendencias y, sobre todo, con desafíos específicos de las propias organizaciones. Entre ellos cabe destacar en primer lugar los asociados con la "licencia para operar" y, en cualquier caso, para hacerlo de la misma manera que en las últimas dos décadas.

El hecho es que en muchos países el espacio para la sociedad civil se estrecha. En la mayoría se aprueban leyes que restringen la libertad de las organizaciones

sociales como paso para el acoso administrativo o jurídico. Se combinan ataques en los medios de comunicación o en espacios políticos con acusaciones de injerencia. Las ONG internacionales tienen dificultades cada vez mayores y en más países no ya para opinar abiertamente, incluso para financiar a organizaciones locales. Todo esto en un contexto de represión de libertades de prensa y expresión, persecución de organizaciones locales e incluso de asesinatos de líderes y defensoras de DDHH. No se trata solo de dictaduras de siempre o sobrevenidas, es una tendencia global presente de India a Brasil.

Sin llegar a estos extremos de cierre y represión, es mucho más frecuente que se ataque las organizaciones en cualquier país, incluido España, en cuanto toman posiciones más contundentes y visibles en relación con los derechos humanos, especialmente de migrantes, los derechos de las mujeres y la desigualdad económica y social. Una realidad que, sin ser en absoluto exclusiva de las ONGD, tensa a las organizaciones en relación con su perfil, base social y fuentes de financiación. No se trata de instituciones que estén acostumbradas a operar en el debate público cuando éste se enloda hasta extremos impensables hace dos décadas.

Finalmente, y en este caso fruto de tensiones al interior del sector, las ONG de desarrollo internacional enfrentan la exigencia de descolonizar sus estructuras y modos de hacer. La ola provocada por el “black lives matter” se ha trasladado al “decolonizing aid” en el sistema de ayuda. Los equipos, movimientos sociales y organizaciones locales de países del sur exigen una transformación de los fundamentos del sistema de cooperación. La vieja “horizontalidad” de las relaciones ya no sirve si no viene acompañada de un reequilibrio de los recursos y capacidades, así como de los procesos de toma de decisión. La “licencia para operar” en el Sur y para hablar del Sur la tienen organizaciones locales que exigen ser apoyadas, no ya en sus estrategias, sino con el grueso de los fondos generados en el norte para la solidaridad con las causas de la justicia global.

De hecho, y como una de las consecuencias de esta presión global, la mayor parte de las ONGD han afianzado sus programas domésticos. Se trata además de una respuesta a la demanda social y a la necesidad de recuperar relevancia ante el alejamiento de la sociedad de los asuntos internacionales. Una relocalización de sus agendas que a su vez contribuyen a conformar ejes temáticos o de causas que trascienden geografías. Las estrategias de entrada y posición de las ONGD en la arena nacional han sido diversas, como lo son en asuntos globales solo que, con la sensibilidad añadida de la política estatal. Las ONGD se han convertido, en buena medida, en OSC nacionales.

A efectos de la relevancia e influencia de las ONGD, la combinación de agenda política, mirada doméstica, polarización y cierre de espacios a la sociedad civil, conlleva algunos factores y dilemas añadidos.

- Una tensión interna mayor en relación con la posición política, casi en cualquier tema. Parte del equipo y órganos de gobierno que abogan por la moderación y tender puentes, frente a otras partes de la organización que exigen respuestas firmes desde un enfoque de derechos, a vulneraciones flagrantes de los mismos, a una desigualdad extrema y al machismo.
- Tensión que se extrema a la hora de la captación de fondos. En ocasiones cuando la dependencia de fondos públicos es excesiva, ante el riesgo de ser excluidos por las administraciones públicas. Y, sobre todo, en relación con los recursos privados de socios y donantes. La alta sensibilidad y polarización del debate público en medios y redes sociales y la opción de las ONGD de contar con bases amplias de socios y donantes, marca las decisiones de agenda pública y tono político. A modo de ejemplo, la causa migratoria apenas es tomada como vehículo para captar fondos e incluso es silenciada por algunas organizaciones por los riesgos de ataque que conlleva.
- Las organizaciones sufren el mismo desgaste que otras instituciones frente al mundo digital que lamina intermediarios y cercena fidelidades. En el terreno de la movilización y la influencia pública, el activismo de movimientos sociales e individuos que se asocian con causas renueva sus energías. Dicho esto, las ONG aún son capaces de poner en juego sus fortalezas (cercanía con las causas/ legitimidad, conocimiento profundo, capacidad institucional y política), para mover cambios políticos muy significativos. O para influir en normas sociales a una velocidad notable e impensable para otros actores.
- Las grandes alianzas sobre grandes temas –ODS, Cambio Climático...– se mantienen y son capaces de aglutinar a muchas organizaciones y otros actores, aunque no logran marcar la agenda pública con la intensidad necesaria para provocar cambios.
- Todo lo anterior apunta a un riesgo de despolitización de la influencia, más técnica, más amplia y con más capacidades, mejor inserta en los programas globales de las organizaciones, pero con la posibilidad de perder pegada, y en alguna medida olfato y flexibilidad, para operar en la dura arena política de hoy. El camino de buscar el impacto a escala a través del conocimiento, la innovación y las alianzas multi-actor, se hace más atractivo y menos sensible para algunas ONG.

## 5. Un futuro en cambio constante que requiere determinación

El momento que vive la sociedad, global y en España, somete a las ONGD a las tensiones indicadas en el capítulo anterior. El riesgo a 4 o 5 años de muchas organizaciones pequeñas y medianas es el de una fragilidad institucional y financiera que las lleve a la desaparición o a una crisis de supervivencia permanente en la que solo cabe pensar en el siguiente proyecto cofinanciado. Teniendo en cuenta los previsibles vaivenes, recortes y cambios en la financiación institucional de las ONGD, la amenaza de quiebra puede hacerse realidad para algunas. Depender de convocatorias generalistas de proyectos es tan antiguo como arriesgado.

Estas organizaciones de tamaño mediano o pequeño, la mayoría de las que pueblan el tejido de las ONGD españolas, deberán afianzar su especialización y valor añadido en una o máximo dos aspectos asociados con funciones (movilización, estudios, evaluación...) y sobre todo con temas concretos, donde se hagan referentes por su conocimiento experto y capacidad de innovación. La especialización geográfica, o sea tener mucha presencia y relaciones en un país/región del Sur, de la que muchas han vivido durante décadas, ha dejado de tener sentido. Sería recomendable que contengan sus estructuras, incluso en tiempos de bonanza, y que fortalezcan sus alianzas con otros actores, públicos y privados, que, además de aportar impacto a los programas, apoyen a las organizaciones frente a nuevas crisis. Complementar su actuación internacional con algún tipo de intervención en España puede tener sentido para estas organizaciones, si se hace de forma estratégica y no ocasional y si se vincula con programas de construcción de Ciudadanía extensos, bien conectados en los territorios.

El riesgo de las de mayor tamaño no es la desaparición sino la irrelevancia, camuflada bajo la comodidad de seguir siendo consultadas de vez en cuando por la política y los medios de comunicación. Sin estar exentas de crisis por caídas de la financiación, sobre todo de la privada y libre, las “Big NGOs” seguirán siendo instituciones de peso y dimensión en el futuro previsible. Algunas incluso crecerán en socios y recursos a través de la inversión un *fundraising* agresivo y la potencia de marca. La evolución de su estrategia programática y de alianzas con otros actores que llegan a la cooperación, les ofrece oportunidades de mantener niveles de financiación y relación con los principales donantes institucionales y corporativos a través de programas multi país con un fuerte componente de innovación y experiencia temática decantada. Es previsible que estas organizaciones, las de mayor capacidad de respuesta humanitaria, mantengan su espacio y financiación

en este terreno, al menos mientras no se avance en la localización de la acción humanitaria a través de organizaciones y actores locales. Un proceso que avanza con lentitud extrema.

A continuación, se recogen una serie de propuestas para este grupo de organizaciones de mayor tamaño, de cara a fortalecer su influencia y relevancia pública en los próximos años:

- 1) Reforzar su actuación doméstica en España, y hacerlo junto con otras organizaciones de la sociedad civil, normalmente más débiles financieramente pero más enraizadas en las causas, territorios y fronteras. La tentación a vencer es la de generar programas “utilitaristas” vinculados exclusivamente con la marca y la financiación exitosa a través de la imagen de acción social doméstica. El desafío es la integración estratégica a través de cada causa, de lo que se haga en España con lo que se impulse en la arena internacional, y con el trabajo de influencia asociado.
- 2) De hecho, intervenir en lo doméstico, si se hace con la estrategia y el hilo narrativo adecuado, debe servir para reforzar el carácter global de los programas y para explicar lo que ocurre en otros países, levantando así la mirada a lo internacional. Cada vez quedan menos causas que se enfrenten “solo allí” o “solo en España”. El cambio climático, el machismo, el racismo, la injusticia fiscal, la erosión de salarios y condiciones laborales...son desafíos que debemos enfrentar donde se produzcan, que es en todo el mundo. Este es el sostén actual de la política de cooperación internacional que debemos seguir defendiendo, el del abordaje colectivo de bienes públicos globales en los que la humanidad, también España, se la juega.
- 3) La dimensión de estas organizaciones les permitiría seguir los dos caminos para ser influyentes y relevantes: el del *expertise* temático o funcional, la innovación y las alianzas multiactor para desarrollar programas de alto impacto; y el de la influencia social y política para provocar cambios estructurales en los sistemas que sostienen la injusticia. Dicho esto, no es fácil ser muy bueno en ambos terrenos, que exigen un set de prioridades y capacidades diferentes. Como hemos indicado, el riesgo actual es el de la deriva hacia el conocimiento y la innovación programática, menos arriesgada que la influencia social y política. Cabe indicar, además, que hay nuevos actores universitarios, científicos, consultoras, empresas, que han emergido con fuerza en el terreno del conocimiento influyente y las alianzas para contribuir a las metas de los ODS. Ese terreno se va a llenar.

- 4) La propuesta por lo tanto es que las ONGD no solo no diluyan, sino que refuercen sus capacidades y apuestas por la influencia social y política con todos los riesgos, oportunidades y tensiones que esto trae consigo. Es más, considero que esta opción es si cabe más importante hoy que nunca. Lo que en su origen fue un complemento importante a la acción programática, en la adopción del enfoque de derechos, hoy es esencial para ser capaces de provocar cambios reales y para mantener un espacio propio como actor social reconocido.
- 5) El umbral de riesgo en relación con la financiación debería rebajarse, aunque sea algo a tener en cuenta, sobre todo para no correr riesgos innecesarios por acciones inútiles que pueden provocar reacciones adversas. Hay organizaciones, como Save the Children España, que han demostrado estos años que se puede crecer en recursos privados al tiempo que se mantiene una capacidad de influencia pública más que significativa y en asuntos tan sensibles como el abuso sexual en la infancia. Es un hecho que la causa de la infancia es buena para la captación, que invierten y que lo hacen con una agresividad tal vez excesiva. Sin embargo, también es cierto que esta organización se la ha jugado varias veces con acciones y posiciones visibles y de riesgo. La conclusión es que, si el *fundraising* privado de las organizaciones domina por completo el perfil externo, la combinación de aversión al riesgo (polarizaciones, ataques, perfil político...) y de énfasis comunicativo en según qué temas y cómo, diluirán las opciones de estas organizaciones de ser relevantes e influyentes en la arena pública. Algo que es hoy más necesario que nunca. Así que toca decidir.
- 6) En esa decisión radica la apuesta por el tipo de perfil externo, la base social que se quiere construir y la prioridad por unos públicos u otros dentro del magma y diversidad en la sociedad. Es indispensable renovar la base social generacionalmente y esto, los canales, actuaciones y propuestas, puede exigir tensarla por el lado de mayor edad y perfil conservador.
- 7) En el terreno específico de la influencia social y política (incidencia, campañas, lobby...) los desafíos son también notables. Para afrontarlos es esencial reforzar las capacidades organizativas específicas para estas funciones. No toda persona tiene liderazgo y olfato político, base de conocimiento capacidad de movilización, relación, flexibilidad y sentido de la oportunidad pública. Independientemente del tipo de estructura organizativa que se adopte, departamentos, matrices y redes internas, es indispensable contar en el equipo con personas de estos perfiles que lideren a la organización en este terreno.

- 8) Los roles que se pueden y deben jugar se han diversificado y no están predeterminados, ya que dependen del momento político, los objetivos y las alianzas. Las organizaciones deben estar dispuestas a manejar su marca y exposición pública al servicio de los objetivos de cambio y no a la inversa, como ocurre más de una vez. Las organizaciones aliadas, tanto en España, la arena global y en los países del Sur, nos exigen evolucionar en nuestro modo de hacer. Mantener nuestras apuestas políticas, pero escuchar más, apoyar los momentos y actuaciones de otros, y no esperar que solo se apoyen los propios, transferir recursos libres que permitan el trabajo de influencia a otros y no usarlos solo al interior de las organizaciones. No se trata de desaparecer para convertirse en un donante, aunque ocasionalmente esa pueda ser nuestra principal función. Se trata de saber jugar el papel que nos toca en cada momento, subsumir la marca o sacarla con fuerza, defender con voz propia o crear espacio para la voz de otros, aportar aspectos concretos a movilizaciones en las que otros son los actores centrales. Una forma de hacer que exige tanta humildad como estrategia e inteligencia política.
- 9) Dicho lo anterior, sigue habiendo muchos momentos en los que se exige a las organizaciones valentía para posicionarse sin duda al lado de quienes ven sus derechos vulnerados, quienes sufren la desigualdad y el acaparamiento de recursos y riqueza. También en la causa de los migrantes y refugiados que se ahogan frente a nuestras costas y cuyas rutas recogen todas las causas que se deben defender. A pesar de las tensiones fruto de la polarización y de la manipulación informativa, las organizaciones tendrán sentido, y serán consideradas actores relevantes, si son consistentes y contundentes en sus posiciones externas, sobre todo en determinados momentos. Ello las llevará con toda seguridad a ser acusadas de partidistas e incluidas en el lodazal en el que se ha convertido la vida política. Bien, es inevitable, también hay que saber operar en el lodazal si nos queremos embarrar en los asuntos que importan.
- 10) Los cambios sociales y tecnológicos exigirán a las organizaciones una fuerte capacidad para innovar en sus estrategias y formas de hacer influencia social y política. Un *advocacy* más abierto y transparente que rinda cuentas de la misma forma que exige esa rendición de cuentas, el monitoreo de compromisos, planes y anuncios hechos por gobiernos y empresas. Formas innovadoras de movilización social que conecten llamados a la acción robustos en su trascendencia política, épica y visibilidad, con propuestas y canales diferentes (juegos, celebridades comprometidas...) para llegar a la gente, sobre todo joven, en lo digital pero también fuera del mundo virtual. Y esa capacidad para apoyar las acciones de otros, sean activistas afamadas o los miles de jóvenes que se mueven por la justicia social a su manera.

La agenda es la de los grandes desafíos de la sostenibilidad y la desigualdad, que definen la misión central de estas organizaciones: la lucha contra la pobreza y la defensa de los derechos humanos. Las organizaciones tendrán que seguir siendo relevantes en temas tan dispares como la financiación del desarrollo, la inversión sostenible, el cambio climático en todas sus facetas, el mercado laboral, la fiscalidad, la equidad racial y de género, y los conflictos. Una política de cooperación robusta, influyente y creíble, como parte de una agenda estatal de desarrollo sostenible es esencial para cumplir con las responsabilidades que le tocan a España.

No será fácil avanzar en los ODS y la justicia social en España y desde España sin una contribución significativa de las grandes ONGD. Las cuales sucumbirán a la irrelevancia de ser una institución caduca más, si no se suman con inteligencia política y coraje a las luchas de nuestro tiempo.

---

## Desarrollo: perspectiva ética y cristiana

Ildefonso Camacho, S.J.<sup>1</sup>

**Resumen:** Las páginas que siguen parten de un convencimiento: que el desarrollo no es solo una cuestión técnica y socioeconómica, sino que encierra una dimensión ética. Pero este convencimiento no estaba tan asentado cuando se empezó a hablar de desarrollo y se pusieron en marchas las primeras estrategias para hacerlo realidad, a mediados del siglo XX. Fue obra de quienes comenzaron a tomar cierta distancia crítica frente a políticas que pretendían “el desarrollo” para preguntarse “¿qué desarrollo?”. Porque la reflexión ética suele activarse cuando empezamos a sentirnos incómodos con la realidad que nos circunda.

También el término “ética” requiere alguna puntualización. ¿Qué ética? Desde la perspectiva del que esto escribe la respuesta a esa pregunta distinguiría, al menos, una ética natural (basada en tradiciones filosóficas diferentes) y una ética cristiana (entre otras posibles éticas derivadas de tradiciones religiosas). Aunque habría que matizar todavía más esta distinción, de momento vale para explicar el enfoque que daremos a este trabajo, que viene sugerido por la propia trayectoria personal de su autor. Esta trayectoria puede esquematizarse así: desde el pensamiento social cristiano (en adelante, PSC) se ha buscado la conexión y el diálogo con el pensamiento ético filosófico en sus diferentes orientaciones. Esta relación implica dos cosas: que el PSC no puede entenderse si no es desde la realidad en que se elabora (no es un saber atemporal, aunque a veces se presente así) y de las lecturas que se hacen de ella; que ese pensamiento cristiano tiene también aspectos específicos que aportar derivados de su carácter propio y de la tradición religiosa en que se sustenta. El diálogo a que aludimos, por tanto, mantiene la diferencia entre las dos partes y en esa diferencia radica su fecundidad.

La aportación del PSC al desarrollo puede sintetizarse en este momento en la siguiente fórmula<sup>2</sup>: *desarrollo humano integral, solidario y sostenible*. Pero esta formulación no es fruto de una intuición momentánea, sino resultado de un proceso de décadas. En ese

---

<sup>1</sup> Facultad de Teología. Universidad Loyola Andalucía.

<sup>2</sup> Sobre la importancia de esta aportación, puede verse L. KELEHER, 2019.

proceso ha habido una interacción doble: ante todo, con la realidad de la pobreza y el subdesarrollo en un mundo cada vez más desigual; además, un diálogo con las distintas propuestas teóricas que fueron surgiendo para explicar cómo avanzar hacia el desarrollo de los pueblos, qué obstáculos se deberían evitar, cuáles eran las causas que impedían a los países más pobres salir de su situación...

Para visualizar este proceso tomaremos como referencia tres momentos del PSC vinculados a documentos oficiales de la Iglesia, pero en cada uno de esos momentos haremos referencia al contexto histórico y a las principales tendencias en el pensamiento sobre el desarrollo y sobre la ética del desarrollo. Porque el pensamiento de la Iglesia, que no se puede entender ignorando estas relaciones, ha contribuido con sus aportaciones a la elaboración de una ética del desarrollo hecha desde perspectivas no religiosas.

### **Development: an ethical and Christian perspective**

**Abstract:** The following pages are founded on one conviction: that development is not simply a technical or socio-economical issue but that it involves an ethical dimension. This idea, however, was not well established when development first became the subject of debate, and first strategies were designed to turn it into a reality during the mid-20th century. It was the work of those who took a certain critical distance in the face of policies supposed to promote development, in order to ask the question as to what development actually meant. The reason for this is that ethical reflection tends to emerge when we begin to feel uneasy with the reality that surrounds us.

### **Développement: perspective éthique et chrétienne**

**Résumé:** Les pages qui suivent reposent sur la conviction que le développement n'est pas seulement une question technique et socio-économique, mais qu'il a aussi une dimension éthique. Mais cette conviction n'était pas aussi bien ancrée lorsque l'on a commencé à parler de développement et que les premières stratégies pour le concrétiser ont été mises en place au milieu du XXe siècle. C'est l'œuvre de ceux qui ont commencé à prendre une distance critique par rapport aux politiques qui se réclamaient du «développement» pour se demander «quel développement?». Parce que la réflexion éthique est généralement activée lorsque nous commençons à nous sentir mal à l'aise avec la réalité qui nous entoure.

## **I. Los años 1960–1970: primeros pasos en la elaboración de una ética del desarrollo – La aportación del Concilio Vaticano II y del papa Pablo VI**

Tomamos como referencia para esta etapa tres textos oficiales de la Iglesia: la *Constitución Pastoral sobre la Iglesia en el mundo de hoy*, *Gaudium et spes*, de 1965 (en adelante, GS), la *Carta encíclica sobre la necesidad de promover el desarrollo de los pueblos*, *Populorum progressio*, de 1967 (en adelante, PP); el documento del Sínodo Mundial de Obispos, celebrado en Roma en 1971, *La justicia en el mundo. Nuevas responsabilidades de la iglesia en el campo de la justicia* (en adelante, JM). Pero antes es oportuno asomarnos al contexto en que este pensamiento se desarrolla.

### *1.1. El desarrollo de los pueblos tras el final de la segunda guerra mundial*

Tomar como punto de partida para este análisis la segunda guerra mundial se justifica por las nuevas condiciones del mundo una vez concluida esta. Al menos tres fenómenos hay que destacar directamente relacionados con la cuestión del desarrollo, en unos momentos en que los niveles de bienestar alcanzados en los países industrializados se convierte en aspiración para esos países recién constituidos: ante todo, la generalización de los procesos de descolonización, que dota a estos nuevos países de una autonomía desde la que parece más fácil buscar un desarrollo efectivo; en segundo lugar, la fase expansiva de la economía mundial (impulsada inicialmente por el Plan Marshall), como oportunidad única de la que podrían aprovecharse todos; por último, la amenaza del comunismo como alternativa para esos países emergentes, que es contemplada con inquietud por los países occidentales.

Tomar como modelo los países ya desarrollados implica identificar ese desarrollo anhelado con un incremento del PIB (que automáticamente se traduciría en un aumento de la renta media). La pregunta central era sencillamente: ¿cómo avanzar hacia ese desarrollo que parece, por fin, al alcance de todos? Este optimismo se percibe también al declarar la década de 1960 como el Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo, prolongado luego en un II Decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo (década de 1970).

Pero ya en los años 1970 se constata que esos esfuerzos no conducen a los resultados esperados porque, aunque es cierto que todos los países crecen económicamente, no todos lo hacen al mismo ritmo. Es más, como son los menos desarrollados lo que

más lentamente crecen, las diferencias, lejos de reducirse, se están incrementando. Esta constatación obliga a reformular la pregunta inicial: ya no es ¿cómo crecer?, sino ¿por qué no nos es posible crecer como ellos?

Esta doble pregunta explica las dos grandes orientaciones en que se van a mover en estos años los teóricos de la naciente Economía Política del Desarrollo, unos más orientados a responder a la primera pregunta; otros, más a la segunda<sup>3</sup>.

A la primera pregunta se intentó responder desde la ortodoxia económica: el subdesarrollo es una cuestión temporal, de sociedades atrasadas, que deben entrar en un proceso de modernización económica, aumentando su producción y su renta. W. W. Rostow fue el principal representante de esta tendencia (Rostow, 1960). Los supuestos implícitos en esta orientación son dos: que el desarrollo se identifica con crecimiento económico; que está al alcance de todos, aunque el proceso se inicie y progrese a ritmos distintos en unos países y en otros.

La segunda orientación, que tiene un enfoque más heterodoxo, enfoca las cosas de forma muy diferente: el desarrollo de un país no puede explicarse ni promoverse sin tener en cuenta el escenario mundial donde este país se inserta. Y las relaciones que en ese marco se generan pueden hacer muy difícil o del todo imposible el desarrollo de esos pueblos. Esta orientación fue promovida desde la CEPAL ya en los años 1950 (Prebisch, 1963) y dio lugar después a la teoría de la dependencia que formula de forma más descarnada la situación: el subdesarrollo no es la fase previa al desarrollo, sino la consecuencia de este, porque el subdesarrollo de unos es lo que está haciendo posible el desarrollo de otros, en la medida en que estos últimos, a través de complejos mecanismos, se apropian de los excedentes de la producción. El mundo debe ser considerado, no como un conjunto de países autónomos, sino como un sistema único e interconectado.

Esta teoría de la dependencia, que alcanzaría gran difusión y muchos seguidores, se mantuvo dentro de la línea estructuralista en unos casos, pero adoptó en otros una inspiración marxista. La diferencia fundamental de esta última es que, para sus representantes, la salida del subdesarrollo es imposible dentro de una economía capitalista, por lo que solo vale el recurso a la revolución (Baran, 1957).

---

<sup>3</sup> Son diferentes los intentos de agrupar las distintas corrientes para la explicación del desarrollo, que incluyen propuestas políticas para alcanzarlo. El profesor Hidalgo-Capitán ha distinguido hasta siete (Hidalgo-Capitán, 2011). Nosotros seguiremos, de momento, el esquema más sencillo que propusimos en esta revista en un editorial de la misma (Consejo de Redacción, 2005), donde distinguíamos tres grandes tendencias: ortodoxas, heterodoxas y alternativas.

Son muchos los autores que se ocuparon del tema, pero todos se podrían encajar en estas dos grandes orientaciones, que hemos llamado *ortodoxa* y *heterodoxa*. En todo caso, esta rápida visión de las principales líneas de la Economía Política del Desarrollo nos permitirá comprender mejor la aportación del PSC.

## 1.2. El pensamiento social cristiano en el Concilio Vaticano II y en Pablo VI

En estos años que estamos considerando se produjeron cambios de alcance en la Iglesia católica. Fue Juan XXIII, un papa con un breve pontificado (1958–1963), el que desencadenó un proceso que se venía gestando desde unas décadas antes. Y lo hizo con el anuncio, inesperado y que parecía superar sus posibilidades (por edad, etc.), de la celebración de un concilio ecuménico con el fin de la actualización de la Iglesia. Fue un proceso largo que Juan XXIII no pudo ver concluido puesto que se prolongaría hasta 1965. De hecho, de las cuatro sesiones conciliares celebradas, tres fueron ya presididas por el papa Pablo VI (que prolongaría su pontificado hasta 1978). Estos dos pontificados vienen a coincidir con el periodo que estamos considerando.

La renovación de la Iglesia asumida por el Concilio incluye abordar algunas de las cuestiones que más preocupaban entonces a la humanidad. Esta reflexión se había iniciado ya entre los cristianos, en el marco de la gran guerra recién concluida y en aquel ambiente de cierto optimismo que rodeó la reconstrucción. Entre estos temas se cuenta el de un nuevo orden mundial que impida el renacer de regímenes totalitarios, como los que provocaron la guerra, donde sea posible la convivencia para todos los pueblos, incluidos los recién constituidos como países independientes.

Esta preocupación por un orden mundial de convivencia para todos los pueblos está detrás de una de las primeras tareas que se impone la nueva Organización de las Naciones Unidas y que culminó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). La Declaración constituía un marco normativo, que hacían suyos todos los países que se incorporaban a la ONU, por encima de cualquier voluntad soberana (el mejor antídoto para el totalitarismo). Hay que señalar que Pío XII, elegido papa unos meses antes de desatarse la contienda, tuvo este orden mundial como uno de los ejes de su pensamiento. Él lo concebía como un orden ético por encima de cualquier voluntad humana, algo que se buscó también con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), de la que incomprensiblemente nunca se hizo eco. Juan XXIII rompería ese silencio y basaría su encíclica sobre la paz (*Pacem in terris*), publicada unas semanas antes de su muerte, en los derechos humanos. Este texto podemos interpretarlo como un reencuentro entre el

pensamiento moderno y la tradición cristiana actualizada por el papa: es cierto que en la fundamentación de los derechos había diferencias entre un texto y otro, pero el resultado viene a ser un conjunto de derechos que tiene no solo el mismo contenido, sino que son concebidos con idéntica función.

Este giro de Juan XXIII es sintomático de un cambio, después de dos siglos largos en que se ha vivido una etapa de desencuentro entre la Iglesia y el pensamiento moderno. Ahondar en esas vías de diálogo y reencuentro fue la tarea del Concilio. Y entre ellas se encuentran las primeras manifestaciones sobre el *desarrollo de los pueblos* desde una óptica cristiana.

Lo vemos ya en la constitución GS, el último documento que el Concilio aprobó, quizá como exponente de la complejidad de las cuestiones que se querían abordar. De este documento podemos retener dos aportaciones: una antropología, una visión del desarrollo.

El PSC se ha desarrollado desde el siglo XIX en un ambiente muy particular: el debate con las grandes ideologías modernas, especialmente con el liberalismo y el comunismo marxista. Han sido muchos los temas de discusión. Pero quizás no se ha prestado la suficiente atención a lo que, en nuestra opinión, explica mejor las discrepancias: la concepción de la persona humana. Frente al individualismo liberal y al colectivismo marxista el pensamiento cristiano ha propuesto una visión de la persona como ser constitutivamente social, que ni puede entenderse como pura individualidad antes de entrar en relación con otros ni puede quedar diluido en la colectividad. Por citar un texto que sintetiza bien esta visión, véanse estas líneas de GS:

*El principio, el sujeto y el fin de todas las instituciones sociales es y debe ser la persona humana, ya que por su propia naturaleza necesita absolutamente de la vida social (GS 25).*

La sociedad toda se entiende en función de la persona, que se erige, no solo en *centro y fin*, sino también en *sujeto activo* (frente a concepciones paternalistas que sumen a la persona en la pasividad).

Esta antropología se complementa más adelante con la visión del auténtico desarrollo. Véase este pasaje como buena síntesis del pensamiento cristiano:

*La finalidad fundamental de la producción, sin embargo, no es el mero aumento de los productos, ni el lucro o el poder, sino el servicio del hombre, y del hombre todo entero, sin perder de vista el ámbito de sus necesidades materiales ni las exigencias de su vida intelectual, moral, espiritual y religiosa, de cualquier hombre, decimos, y de cualquier grupo de hombres, no importa de qué raza o de qué región del mundo (GS 64).*

En pocas palabras, no hay desarrollo auténtico si no cumple dos condiciones: que sea de toda la persona (*integral*) y que alcance a todas las personas y a todos los pueblos (*solidario*). Este texto, leído en el contexto de los años 1960, no puede dejar de interpretarse como una crítica de un desarrollo centrado solo en el crecimiento económico, y una crítica un desarrollo que discrimina gravemente a los pueblos más atrasados.

Para valorar mejor esta propuesta hay que advertir que estamos ante un enfoque novedoso en los documentos oficiales del PSC desde sus comienzos en el siglo XIX. Estos siempre se habían centrado en los temas económicos y políticos, propios del debate con los sistemas capitalista y comunista. Ahora no se dejan de abordar esos mismos temas, pero se pone como criterio previo y determinante el *desarrollo*. Este enfoque pone en el centro a la persona, y es en función de ella como deben enjuiciarse las instituciones económicas y políticas. Va en la línea de lo indicado más arriba: es la antropología la que se va decantando como la clave de la aportación cristiana a los modos de organización de nuestras sociedades (Camacho, 2021).

Pablo VI se marcó como tarea central de su pontificado el concluir el Concilio y ponerlo en práctica. También lo hizo en el terreno del PSC. Se dice que, ya durante los años del Concilio, había concebido la idea de publicar un documento sobre el desarrollo, para lo que había ido recogiendo ideas y sugerencias. Y cumplió este propósito año y medio después con su encíclica PP (26 marzo 1967). Con él inaugura una nueva línea temática en los documentos oficiales, totalmente centrados hasta ahora en los problemas propios de las sociedades industriales avanzadas. Ahora interesa la humanidad entera y el desarrollo de todos,

*muy especialmente el de aquellos que se esfuerzan por escapar del hambre, de la miseria, de las enfermedades endémicas, de la ignorancia; que buscan una más amplia participación en los frutos de la civilización (...); que se orientan con decisión hacia el pleno desarrollo (PP 1).*

Toda la encíclica se articula en torno a dos ejes: *desarrollo integral* de la persona y *desarrollo solidario* de la humanidad. Ante la imposibilidad de entrar en un análisis exhaustivo de todo el texto, retendríamos las tres aportaciones que nos parecen más destacables en el contexto de aquellos años 1960: la definición del desarrollo, la responsabilidad de unos y otros, la crítica de los mercados internacionales.

La definición del desarrollo se busca, no solo en los técnicos, cada vez más necesarios, sino más todavía en “pensadores de reflexión profunda que busquen un humanismo nuevo, el cual permita al hombre moderno hallarse a sí mismo”. Es sabido cómo Pablo VI sintonizaba con el filósofo francés Jacques Maritain (al

que cita en este momento). Y continúa con esta “definición” tan expresiva de lo que significa el desarrollo para la persona, la cual es, afín de cuentas, el sujeto primordial del desarrollo:

*Así podrá realizar en toda su plenitud el verdadero desarrollo, que es el paso para cada uno y para todos de condiciones de vida menos humanas a condiciones más humanas (PP 20).*

La persona en el centro, no la sociedad o la producción económica. Y en el centro en un *sentido dinámico*: como un proceso que no tiene un término prefijado, y que se concreta en este párrafo, que en su extensión quiere expresar la complejidad de las variables que se incluyen:

*Menos humanas: las carencias materiales de los que están privados del *mínimum vital* y las carencias morales de los que están mutilados por el egoísmo. Menos humanas: las estructuras opresoras que provienen del abuso del tener o del abuso del poder, de la explotación de los trabajadores o de la injusticia de las transacciones. Más humanas: el remontarse de la miseria a la posesión de lo necesario, la victoria sobre las calamidades sociales, la ampliación de los conocimientos, la adquisición de la cultura. Más humanas: el aumento en la consideración de la dignidad de los demás, la orientación hacia el espíritu de pobreza, la cooperación en el bien común, la voluntad de paz. Más humanas todavía: el reconocimiento por parte del hombre de los valores supremos y de Dios, que de ellos es la fuente y el fin. Más humanas por fin y especialmente: la fe, don de Dios acogido por la buena voluntad de los hombres y la unidad en la caridad de Cristo, que nos llama a todos a participar como hijos en la vida del Dios vivo, Padre de todos los hombres (PP 21).*

Muchos comentarios suscitan estas líneas. Retengamos uno: la inserción de la dimensión religiosa y cristiana. Desde la perspectiva humanista de Pablo VI no es una alternativa, sino una *culminación*, que muestra adónde puede llegar el ser humano al trascender su propia realidad humana y abrirse a una realidad mayor, Dios en términos generales, Cristo como manifestación de Dios en la perspectiva cristiana.

Un segundo punto viene a terciar, al menos indirectamente, en la cuestión sobre en quién recae la responsabilidad del desarrollo de un pueblo. La respuesta es clara: en primer lugar, en el propio país en desarrollo, que tiene que adoptar una verdadera planificación (hay una clara opción por un modelo mixto de economía, donde la iniciativa privada debe ser encauzada desde los poderes públicos y donde no basta con crear riqueza sin la preocupación de distribuirla para que el desarrollo esté al servicio de todos, PP 32–34). Pero también los países desarrollados tienen una obligación de que los bienes de la creación, destinados a todos, no sean acumulados por unos pocos, sino que repercutan en todos (PP 48–49); y esto

debe hacerse de una forma concertada, como sería el caso de “la constitución de un gran *Fondo Mundial* alimentado con una parte de los gastos militares, a fin de ayudar a los más desheredados” (PP 51).

Esto lleva a considerar el sistema del comercio mundial, a propósito del cual se hace una crítica contundente del modelo liberal:

*Es decir que la regla del libre cambio no puede seguir rigiendo ella sola las relaciones internacionales. Sus ventajas son ciertamente evidentes cuando las partes no se encuentran en condiciones demasiado desiguales de potencia económica: es un estímulo del progreso y recompensa del esfuerzo. Por eso los países industrialmente desarrollados ven en ella una ley de justicia. Pero ya no es lo mismo cuando las condiciones son demasiado desiguales de país a país: los precios que se forman ‘libremente’ en el mercado pueden llevar consigo resultados no equitativos. Es, por consiguiente, el principio fundamental del liberalismo, como regla de los intercambios comerciales, el que está aquí en litigio (PP 58).*

El texto es tan claro que apenas merece comentario: el mercado solo funciona de modo aceptable cuando se da igualdad entre las partes; en caso contrario, solo genera un incremento de las desigualdades. Estas observaciones críticas se mantienen en un terreno exclusivamente ético. Pero no puede negarse su sintonía con los mecanismos que analizaron los economistas de aquel tiempo para explicar las desigualdades: el deterioro de la relación real de intercambio (Prebisch, 1949), el imperialismo, la dependencia o la apropiación de excedentes.

Todavía en el pontificado de Pablo VI conviene reseñar una tercera aportación, ahora del documento sobre “La justicia en el mundo” del Sínodo Universal de Obispos de 1971. Interesa de él la referencia al derecho al desarrollo que, como veremos, será objeto de una Declaración solemne en la ONU en 1986. Aquí está ya formulado en unos términos que reencontraremos en la citada Declaración.

En efecto, al hacer el análisis de la situación mundial, tras 25 años de esperanzas que cada vez se ven más frustradas, el Sínodo denuncia “la desigual distribución que pone en manos de un tercio de la humanidad, es decir, de la que goza un mayor desarrollo, el control de tres cuartas partes de la renta, de las inversiones y del comercio”, así como “la nueva percepción de los límites materiales de la biosfera”. Ante todo esto, se mantiene viva una “aspiración a la justicia” que “se expresa también en la conciencia del derecho al desarrollo”. El contenido de este derecho se formula así:

*Este derecho ha de ser visto en la interpenetración dinámica de todos aquellos derechos fundamentales humanos en que se basan las aspiraciones de los individuos y de las naciones.*

Es una definición de interés porque de nuevo concentra el desarrollo en la persona, que es el sujeto de todos los derechos humanos. Y subraya al mismo tiempo cómo los derechos son indivisibles, lo que se expresa bien en la fórmula que viene como a sintetizarlos todos: el derecho al desarrollo.

### 1.3. El desarrollo como tema ético

En el primer apartado de esta parte hablamos de economistas teóricos, dentro de la Economía Política del Desarrollo. Ahora nos toca avanzar sobre eso para destacar cómo en los temas arriba mencionados se pueden adivinar ciertos implícitos que abren el espacio a la reflexión ética, que algunos autores van pronto a trabajar y profundizar. Detrás de la cuestión de los economistas ¿cómo conseguir el desarrollo? uno puede formular otras preguntas: ¿qué se entiende por desarrollo?, ¿cuáles son los objetivos que se pretenden alcanzar con las políticas de desarrollo? Las respuestas no derivan solo del análisis científico, sino de otros ingredientes que a veces se dan por demasiado obvios. Tocamos aquí la siempre controvertida cuestión de la objetividad del análisis científico: ¿no hay presupuestos en el análisis que suponen juicios de valor? (Cortina, 2019, pp. 105–108).

Siempre se reconoce a Denis Goulet (1931–2006) como el iniciador y el padre de la ética del desarrollo. Goulet llega a sus elaboraciones más teóricas después de sus estudios de filosofía y teología, cuando vivió la realidad de pobreza y la marginación en Francia, España, Argelia, Líbano y otros países. El contacto con esa realidad le lleva a preguntarse cómo la gente en unas determinadas circunstancias piensa y busca el sentido del mundo y de las opciones que se le presentan, contando con las fuerzas de que cada uno dispone.

Sus ideas no llega a sistematizarlas sino en 1995, pero ya en 1960 publica un artículo que viene a ser como el manifiesto de una *ética práctica de desarrollo* (Gasper, 2008). Goulet se sorprende de que la ética no haya entrado en el campo del desarrollo, cuestiona la falta de criterios de los políticos a la hora de promover el desarrollo, denuncia los grandes desequilibrios entre países desarrollados y menos desarrollados, critica falsos desarrollos centrados en la acumulación de la riqueza y el aumento de los bienes solo materiales. Se sorprende, en suma, de un enfoque

*que solo reconociera los valores medibles en términos monetarios y no dudase incluso en 'materializar' al hombre tratándolo como simple instrumento de producción, unidad de consumo, votante o portador de armas (Goulet, 1960).*

Pero lo más destacable es la propuesta que hace de lo que debe ser el desarrollo, que presenta como el nuevo nombre que hay que dar al concepto ético tradicional de “bien común”. En palabras de Goulet el desarrollo debería consistir en

*ordenar por etapas las condiciones globales que permitan al hombre, como individuo y como miembro de un grupo, pasar a un modo de vida más humano que el anterior –y esto, lo más rápidamente posible y con el menor coste (Goulet, 1960).*

Posteriormente sintetizaría Goulet los dos grandes principios estratégicos del desarrollo así: tener lo suficiente para ser más, solidaridad universal (Goulet, 1999, 67–78).

Evidentemente estas ideas en germen las desarrollará más tarde, ya en el ámbito académico en que se movió la segunda parte de su vida. Ahora bien, para comprender mejor esta aportación de Goulet hay que acercarnos un poco más al ambiente de la primera etapa de su vida e identificar a quien fue su mentor, el dominico Louis-Joseph Lebreton (1897–1966), al que dedica una semblanza cargada de admiración. Lebreton consagró toda su vida a tareas sociales, desde sus primeros trabajos con los marineros de la costa bretona, su región de origen. Pronto se sintió interpelado por la miseria de que se veía rodeado. Y eso le llevó a poner a punto un método de encuesta para definir mejor las carencias de las realidades en que vivía, método que aplicó en varios países. Vuelto a Francia durante la segunda guerra mundial, aprovechó ese tiempo para rodearse de un grupo expertos y para crear poco después, en 1941, un centro de investigación interdisciplinar para trabajar en todo lo relacionado con una economía más humana: *Économie et Humanisme* (Équipe d'Économie et Humanisme, 1966). A partir de ahí dedicó la última etapa de su vida a colaborar con los países en desarrollo de América Latina y África dirigiendo estudios y proyectos para su desarrollo.

Fruto de esta larga experiencia fue su principal obra *Dinámica concreta del desarrollo* (Lebreton, 1961). Poco después Lebreton fue llamado a Roma como experto para participar en el Concilio Vaticano II, concretamente en la redacción de GS (Houée, 1997, pp. 174–184). Y, concluido el Concilio, Pablo VI le encomendó personalmente la composición de la nueva encíclica que quería publicar, PP, que ya hemos analizado. El libro donde Lebreton sintetiza las conclusiones de treinta años de investigación y de experiencia (Lebreton, 1961, p. 7) merece un momento de atención. Quiere proponer una “dinámica concreta” del desarrollo que centra en la tensión necesidad–posibilidad; pero ello supone un concepto de desarrollo en que lo que cuenta es el hombre. Esta puede ser la aportación más fundamental de Lebreton, que se perfila ya cuando distingue dos conceptos de desarrollo: uno mecanicista (aumentar la producción) frente a otro orgánico (que consiste en la

elevación humana en todas las capas de la población). Se contraponen así una economía que tiene valor en sí misma a una economía humana “que valga para todo el hombre y para todos los hombres” (Lebret, 1961, p. 39). Esta economía que Lebret llama humana se define así:

*La economía humana es para nosotros, como ciencia y como técnica, la disciplina de las transiciones en una evolución ordenada, para una población o subpoblación determinada, de una fase menos humana a una fase más humana, al ritmo más rápido y al coste menos elevado posible, teniendo en cuenta la solidaridad entre las subpoblaciones y las poblaciones (Lebret, 1961, p. 40).*

Reconocemos en este pasaje lo que ya encontramos en PP. Pero ahora con una insistencia más explícita en lo esencial del desarrollo: que esté centrado en el hombre, no en los niveles de producción. Para Lebret, los principios en que se apoya el desarrollo son dos: el respeto activo a toda persona humana (para que cada uno pueda tener más y ser más), que la convierte en sujeto y protagonista de su propio desarrollo; y el deseo del bien común (para asegurar el valor más universal) (Lebret, 1961, pp. 41–42).

La sintonía entre Denis Goulet y el P. Lebret es muy fuerte. El primero reconoce el carácter pionero del dominico en este campo y deplora que no le haya sido reconocido entre los expertos en desarrollo internacional. Alaba en él su síntesis entre lo ético cristiano y lo técnico, de modo que no rehúye hablar de profecía, de compromiso o de amor. Porque es esencial conjugar inteligencia y amor, para huir de la tecnocracia embrutecedora y del amateurismo. Y es que los males estructurales crónicos no se pueden corregir con solo buena voluntad y sin hacer un análisis riguroso de cómo estas estructuras funcionan. Ese carácter pionero de la obra de Lebret lo sintetiza en varios puntos: el desarrollo exige nuevos valores y una nueva civilización a insertar donde la mayoría de las instituciones existentes contradicen las aspiraciones humanas; el camino para ello es buscar el crecimiento óptimo teniendo en cuenta los valores de la población y la limitación de los recursos; la planificación es inútil si no existe una colaboración permanente entre quienes deciden desde arriba y las comunidades en la base; la equidad en la distribución de la riqueza y la atención a los derechos de todos son los objetivos prioritarios de todo desarrollo; los conflictos de intereses solo pueden superarse eliminando privilegios y abordando una pedagogía general de la austeridad (Goulet, 1974, pp. 55–56).

## 2. El último tercio del siglo XX: el desarrollo en un mundo globalizado – La aportación del papa Juan Pablo II

Entramos en una nueva etapa, cuyos comienzos vienen marcados por la crisis económica mundial que sucedió a la fase expansiva en que nos habíamos movido hasta ahora y que tiene como dos momentos que expresan que estamos entrando en una fase nueva: el primero fue la crisis del sistema monetario internacional nacido de los acuerdos de Bretton Woods que desemboca en la decisión del presidente norteamericano Richard Nixon de suspender unilateralmente la convertibilidad del dólar (1971); el segundo fue la decisión de los países de la OPEP de subir drásticamente los precios de los crudos petrolíferos (en 1973–1974, y de nuevo en 1979). Este nuevo escenario, que nos encamina a la caída del muro de Berlín y al final de un mundo dividido en bloques, afecta naturalmente a las ideas y las políticas relacionadas con el desarrollo.

### 2.1. La confrontación entre la escuela neoliberal y las teorías alternativas del desarrollo

El liberalismo va a renacer como una crítica al modelo de Estado intervencionista, por convertirse en un freno para el funcionamiento del libre mercado. Es cierto que el modelo de Estado social, con unos poderes públicos muy activos en la organización y dirección de la economía está en el origen del progreso considerable de los países más avanzados. Pero este modelo comenzará pronto a dar síntomas de agotamiento. Y especialmente es objeto de críticas en los países en desarrollo, que han evolucionado hacia regímenes paternalistas (de orientación populista) paralizadores de la iniciativa privada, muchos de ellos atenazados por el fortísimo incremento de la deuda externa<sup>4</sup>.

Economistas liberales procedentes de los grandes centros universitarios del mundo anglosajón irrumpieron en agencias estatales de algunos países así como en organismos internacionales para poner en práctica sus ideas. Propugnan una decidida *liberalización interna*, reduciendo el papel del Estado para permitir al mercado funcionar con las menores trabas posibles y garantizar así la libre competencia. Y propugnan también una no menos decidida *liberalización externa* para aprovechar las ventajas comparativas derivadas del comercio internacional y de las inversiones extranjeras. Se suponía que esta liberalización terminaría distribuyéndose entre

<sup>4</sup> La alarma saltó cuando algunos de los países más fuertemente endeudados en América Latina (México, Brasil y Argentina) se declararon insolventes a finales de 1982.

todos los sectores de la población gracias a los mecanismos del mercado (Hidalgo-Capitán, 2011, pp. 296–299).

Este modelo neoliberal, que fue aplicado con rigor en el Chile de Pinochet (por los llamados “Chicago boys”) durante los años en que fue presidente de la República (1974–1990), contó además con el apoyo de nuevos líderes mundiales significados, como Margaret Thatcher (primera ministra del Reino Unido entre 1979 y 1990) o Ronald Reagan (presidente de los Estados Unidos, 1981–1989). Esta orientación neoliberal inspiró las políticas que se aplicaron a otros países latinoamericanos para superar el problema generado por la deuda externa: se trataba de duras políticas de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural, que además venían impuestas por los organismos económicos internacionales (FMI y Banco Mundial) como condición para prestar ayuda. Todo ello se recogió en 1990 en el llamado *Consenso de Washington*, sintetizado por John Williamson en un documento que sistematizaba lo que había sido la práctica dominante en aquellos años. El documento, que hemos consultado reproducido en una obra posterior (Williamson 2002), aclara que con la referencia a Washington se quiere aludir a lo que en aquella ciudad se desea (en el Congreso y en la Administración, y también en los ámbitos tecnocráticos de las instituciones financieras, como la Reserva Federal) como un conjunto apropiado de reformas de política económica. Se identifican hasta diez propuestas, que son solo instrumentos de política, porque los objetivos se dan por supuestos y evidentes: crecimiento, baja inflación, equilibrio en la balanza de pagos y una equitativa distribución de la renta. Este dar por buenos unos objetivos nos devuelve a la etapa en que no parecía necesario mostrar al servicio de quien se pone el desarrollo: Pero estamos lejos de un desarrollo centrado en la persona humana; más aún, el objetivo de la equidad, aunque mencionado, queda prácticamente excluido entre las medidas (Mària, 2000).

Los resultados de estas políticas fueron muy negativos para la mayoría de los países de América latina y, sobre todo, para los del África Subsahariana. El mismo Banco Mundial reconoce en su informe sobre el desarrollo de 1990 (que dedica a la pobreza en el mundo) que la década que termina puede ser considerada como la *década perdida* para esos pueblos: el nivel de vida en América Latina ha caído para la mayoría por debajo del de los años 1970, y en África subsahariana por debajo del de los años 1960 (World Bank, 1990, p. 7).

La constatación de todo esto explica que, frente a estas visiones ortodoxas del desarrollo, surgiera una línea crítica, que podemos englobar bajo la denominación de *teorías alternativas* (Consejo de Redacción, 2005, pp. 19–21). Un rasgo que identifica a estas teorías es el poner en el centro a la persona: el criterio decisivo

para un modelo de desarrollo es que se coloque decididamente al servicio del ser humano. Se trata de “otro desarrollo”, un enfoque más microeconómico que macroeconómico, que se orienta no tanto a aumentar la riqueza y la renta cuanto a reducir la pobreza (Hidalgo–Capitán, 2011, pp. 302–303). Y para ello nada tan eficaz como satisfacer las necesidades básicas de cada persona capacitándolas para que tengan acceso real a los recursos que les permitan esa satisfacción.

Dentro de esta corriente de desarrollo alternativo se pueden encuadrar líneas distintas: desarrollo humano, desarrollo territorial, desarrollo sostenible, desarrollo con perspectiva de género, post–desarrollo, etc. Más que entrar en el detalle de cada uno ahora, intentaremos más abajo destacar los contenidos éticos que pueden descubrirse en ellos.

## 2.2. *El pensamiento social cristiano de Juan Pablo II*

El pontificado de Juan Pablo II se cuenta entre los más largos de la historia (1978–2005). La personalidad y el pensamiento del polaco Karol Wojtyła están muy condicionados por su procedencia y los años que vivió bajo régimen comunista. Hasta ahora el PSC, sobre todo en los documentos oficiales, había reflexionado sobre la confrontación entre los dos grandes sistemas de la época moderna desde el interior de uno de ellos, el capitalismo occidental. Juan Pablo II fue el primero que lo hizo desde su experiencia en país comunista: antes de 1989, buscando vías para una superación de las principales deficiencias del comunismo y evitando las condenas menos matizadas de algunos de sus predecesores; después de 1989, analizando las razones del fracaso del colectivismo y el futuro de un mundo sin más opción que el capitalismo (Camacho, 1998, pp. 481–485).

En su extenso pontificado se ocupó también Juan Pablo II del desarrollo. Pero antes de abordar esa cuestión merece destacarse el enfoque del PSC que parece consolidarse con el papa polaco. En su nivel más profundo, de nuevo nos encontramos con la visión del hombre y sus consecuencias para la organización de la sociedad. Este es el punto en que Juan Pablo II discrepa tanto del liberalismo como del marxismo, las dos grandes ideologías de los tiempos modernos (Camacho, 2005, pp. 206–207).

Este distanciamiento respecto a una y otra ideología aparece en la encíclica sobre el desarrollo: *Encíclica Sollicitudo rei socialis, al cumplirse el vigésimo aniversario de la Populorum Progressio* (1987, en adelante SRS). Sus aportaciones a una ética del desarrollo pueden sintetizarse en cuatro puntos.

La primera aportación, que es como una cuestión previa, es la reafirmación del carácter ético del desarrollo, que no puede reducirse a algo meramente técnico, ni tampoco a una confianza en el progreso ilimitado de la humanidad como un proceso automático (SRS 27). Entra en juego la acción humana y, por eso, la dimensión ética que ayuda a establecer los fines del desarrollo y los medios. Esta afirmación le sirve para puntualizar cuál es el papel de la Iglesia en este campo: no tanto elaborar propuestas técnicas cuanto iluminar el alcance ético del tema desde la visión cristiana de la persona humana y de la sociedad (SRS 41). Esta visión será la que inspirará después a muchos cristianos que sí llegarán a implicarse en propuestas y proyectos concretos (el caso de Le Bret es relevante).

Una segunda aportación tiene que ver con el análisis de las causas de lo que la encíclica denuncia: el contraste “desconcertante” entre las miserias del subdesarrollo y esa especie de superdesarrollo de una buena parte de la humanidad (SRS 28). Según la lectura hecha por Juan Pablo II –y esta lectura, anterior a los acontecimientos de 1989, no sería aceptada por muchos especialistas–, la raíz última había que buscarla en la división del mundo en dos grandes bloques y en las ideologías que los sustentaban<sup>5</sup>. Se puede discutir si este análisis era correcto, pero lo que queda claro una vez más es la importancia del nivel antropológico para comprender donde el pensamiento cristiano toma distancia crítica.

La tercera aportación se refiere a la concepción misma del desarrollo. De entrada se excluye que este pueda reducirse a desarrollo económico (SRS 9) porque la “la mera acumulación de bienes y servicios, incluso en favor de una mayoría, no basta para proporcionar la felicidad humana” (SRS 28). El verdadero desarrollo consiste en una adecuada relación entre el “tener” y el “ser” que se expresa bien en la contraposición de estos dos extremos:

*están aquéllos –los pocos que poseen mucho– que no llegan verdaderamente a ‘ser’, porque, por una inversión de la jerarquía de los valores, se encuentran impedidos por el culto del ‘tener’; y están los otros –los muchos que poseen poco o nada– los cuales no consiguen realizar su vocación humana fundamental al carecer de los bienes indispensables (SRS 28).*

---

<sup>5</sup> *En Occidente existe, en efecto, un sistema inspirado históricamente en el capitalismo liberal, tal como se desarrolló en el siglo pasado; en Oriente se da un sistema inspirado en el colectivismo marxista, que nació de la interpretación de la condición de la clase proletaria, realizada a la luz de una peculiar lectura de la historia. Cada una de estas dos ideologías, al hacer referencia a dos visiones tan diversas del hombre, de su libertad y de su cometido social, ha propuesto y promueve, bajo el aspecto económico, unas formas antitéticas de organización del trabajo y de estructuras de la propiedad, especialmente en lo referente a los llamados medios de producción (SRS 20).*

El último referente es, entonces, esta “vocación humana fundamental”, quizás algo imprecisa pero que remite evidentemente más allá de lo material y sugiere el ámbito de lo más personal del sujeto. Tendremos ocasión de precisar lo.

Esta explicación del auténtico desarrollo se circunscribe a un discurso de carácter ético–filosófico. Pero SRS añade un enfoque más teológico, que es complementario. Lo vincula con la relación entre el ser humano y Dios: porque desde una perspectiva creyente el ser humano procede de Dios (creación) y está destinado a un encuentro pleno y definitivo con él (SRS 30–31). El desarrollo humano se inserta, entonces, en este proceso, donde el creyente se vive a sí mismo con el encargo de continuar la obra de la creación que Dios inició. Es una lectura creyente de toda la vida humana como proceso, que no añade contenidos nuevos, pero sí otra motivación que refuerza el compromiso ético en pro de un desarrollo personal y social.

Una última contribución se centra en la *solidaridad*, término que ha quedado como el más representativo de toda la encíclica del papa polaco. La solidaridad es la mejor respuesta ética a un mundo cada vez más interdependiente (hoy diríamos globalizado). ¿Cómo entender esta solidaridad?

*Esta no es, pues, un sentimiento superficial por los males de tantas personas, cercanas o lejanas. Al contrario, es la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común; es decir, por el bien de todos y cada uno, para que todos seamos verdaderamente responsables de todos (SRS 38).*

Frente a las solidaridades “blandas”, que son más bien “tranquilizantes de conciencia”, aquí se apuesta por un ser efectivamente “todos responsables de todos”. ¿No es esta propuesta un contrapunto adecuado a una cultura dominada por la competencia? No es negar los valores de esta, pero sí limitar y contrabalancear esa tendencia a vivir al otro siempre como un potencial enemigo (en el sentido de que nos disputa aquello a lo que legítimamente aspiramos). ¿No subyace aquí una antropología que se distancia de los valores dominantes en nuestra sociedad? Porque, si concebimos el mundo solo en términos de competencia, ¿no estamos abocados a sociedades cada vez más desiguales?

### 2.3. El desarrollo como tema ético

Si más arriba nos referimos a la contraposición entre teorías ortodoxas y teorías heterodoxas sobre el desarrollo, en la época que ahora estamos estudiando asistimos a un fuerte impulso de las teorías alternativas (Consejo de Redacción, 2005, pp. 19–21; Hidalgo–Capitán, 1998, pp. 193–232). Nos interesa mencionarlas

aquí porque tienen un más explícito contenido ético. Estas teorías empiezan a inspirar además iniciativas en el campo económico y social. En esta nueva línea de avance destacaríamos tres elementos: la *Declaración del derecho al desarrollo* y los conceptos de *desarrollo sostenible* y de *desarrollo humano*.

El *derecho al desarrollo* empieza siendo concebido y reivindicado con un *derecho colectivo*, en el marco de una nueva disciplina, el Derecho Internacional del Desarrollo y la regulación de las relaciones entre Estados jurídicamente iguales, pero económicamente desiguales. Hay que esperar a 1972 para que Keba M'Baye, Primer Presidente de la Corte Suprema de Senegal, hable de un "derecho del hombre". Para él, los derechos colectivos son derechos individuales que, para ser puestos en práctica, precisan del acuerdo de varias voluntades.

Con estos precedentes llegamos a 1986, cuando la Asamblea General de la ONU aprueba, tras largos años de gestación, la *Declaración del Derecho al Desarrollo*. Lo entiende como un derecho individual y colectivo a la vez. Pero, ante todo, es un derecho de la persona: "La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo" (art. 2,1). Destaca no solo la prioridad de la persona, sino también el considerar a esta como sujeto activo en su realización, y no solo beneficiario.

¿Cuál es su alcance? Se presenta como un derecho que, de alguna forma, engloba a todos los demás derechos<sup>6</sup>. Y este carácter globalizante, que para algunos juristas es fuente de dificultades para aceptarlo como un verdadero derecho, es exponente para otros de un derecho que remite a la autorrealización humana como el núcleo de todos los derechos, que serían como instrumentos para su realización (Kooijmans, 1990), o como expresión de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos (Cançado, 1990). En todo caso, el derecho al desarrollo ha servido para poner en relación el desarrollo con los derechos humanos, lo que subraya más aún la centralidad de la persona al concebir el desarrollo.

Si queremos fijar una fecha significativa para el reconocimiento del *desarrollo sostenible* es obligado referirse al *Informe Brundtland* (1987) y a la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992). El primero forma parte de la preparación de la segunda: de ahí su estrecha relación.

El *Informe Brundtland* fue realizado por una comisión liderada por la entonces primera ministra noruega, Gro Harlem Brundtland, tomando como punto de partida

---

<sup>6</sup> Recuérdese la definición del Sínodo de 1971, que hablaba de la "interpenetración".

la relación entre la población pobre y vulnerable y el deterioro del medio ambiente. Si el desarrollo de estos colectivos –tan deseado, por otra parte– amenaza al medio ambiente, es preciso buscar un equilibrio, que el citado informe concreta en el concepto de *desarrollo sostenible*, y que queda definido así:

*Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, es decir, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias* (Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo, 1988, p. 29).

El Informe plantea ya la cuestión más radical que deriva del concepto de desarrollo sostenible: la imposibilidad de universalizar el modelo de desarrollo de los países avanzados con sus altos niveles de consumo. El planeta no tiene capacidad para responder con sus recursos. Hay aquí una cuestión de justicia y equidad: si queremos desarrollo para todos y desarrollo sostenible, los estándares de consumo de los países más ricos deben ser sometidos a revisión.

Esta relación estrecha entre medio ambiente y desarrollo será el tema central de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992. Su declaración final, *Declaración sobre el medio ambiente y el desarrollo*, deja claro en su Principio 1 la ya conocida apuesta por el ser humano como referente fundamental: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”. La Declaración abunda en la necesidad de combinar el derecho de los Estados a disponer de sus recursos naturales con la responsabilidad en un uso de ellos que no atente contra la sostenibilidad del planeta.

Esta centralidad del ser humano nos lleva al concepto de *desarrollo humano*, que hay que vincular con el Programa de Naciones Unidas sobre el Desarrollo (PNUD). Este organismo, creado en 1965 para contribuir al desarrollo de los pueblos, viene publicando un informe anual desde 1990. Y ha sido en ese documento donde ha puesto en circulación el concepto de *desarrollo humano*.

Se sitúa en continuidad con el *Ajuste con rostro humano*, un texto promovido por UNICEF como alternativa al ajuste estructural de que ya hemos hablado: en él se reconocía que el ajuste había que hacerlo, pero garantizando a los grupos más vulnerables la cobertura de sus necesidades básicas en cuanto a alimentación, educación y salud.

*Desarrollo humano* nos recuerda el *desarrollo integral* del Concilio Vaticano II. La intuición de fondo es la misma. De hecho, ya el Informe de 1990 deja claro desde el comienzo como

*la reciente experiencia en desarrollo es un recordatorio poderoso de que la expansión de la producción y la riqueza es sólo un medio (PNUD, 1990, p. 33).*

Y en seguida se precisa:

*El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles de desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles (PNUD, 1990, p. 34).*

No cabe duda que se consolida así un enfoque nuevo del desarrollo: centrado en la persona, sí, pero además considerando a esta no solo como destinataria sino como *agente activo* de su propia existencia. Por eso se trata de dotarla de las condiciones que le permitan progresar según sus aspiraciones.

Un paso ulterior exige dotarse de instrumentos para hacerlo operativo en su aplicación a las políticas concretas. Este instrumento va a ser el *Índice del Desarrollo Humano*, que el PNUD va a elaborar para sustituir al indicador hasta ahora empleado, el PIB per cápita.

Para completar este giro tan significativo que representa el desarrollo humano hay que mencionar a uno de sus principales inspiradores: el indio Amartya Sen, Premio Nobel de Economía (en 1998). El título de una de sus obras más señaladas expresa sintéticamente su idea de desarrollo: Desarrollo es libertad. Y explica su contenido recurriendo a dos conceptos no siempre fáciles de entender: funcionamiento (*functioning*), que es lo que las personas valoran ser o hacer; capacidad (*capability*) o libertad que tiene una persona efectivamente para disfrutar de eso que valora ser o hacer porque contribuye a su bienestar. El desarrollo consiste en tener la libertad para hacer realidad aquello a lo que uno aspira. Ello implica eliminar las principales fuentes de privación de libertad, como son la pobreza y la tiranía, la escasez de recursos económicos, el abandono de los servicios públicos, etc. (Sen, 2000, 19–28). Sen no quiere descender hasta fijar el contenido de lo que es bueno para las personas; se queda en ese dotarlas de condiciones mínimas para que cada una haga luego realidad sus aspiraciones<sup>7</sup>. Esas condi-

---

<sup>7</sup> En esto se va a diferenciar Martha Nussbaum de Amartya Sen. Ella va a intentar definir lo que serían unas capacidades básicas (diez llega a identificar) que la sociedad debería garantizar a todos. Uno y otro se basan en la filosofía política de John Rawls y en su idea de un "pluralismo razonable", que se propone transformar estas capacidades en metas específicamente políticas, y no quedarse en el mero reconocimiento de unos derechos (Colmenarejo, 2016).

ciones son una salud aceptable, una mejor educación y un cierto nivel de renta, precisamente lo que el Índice de Desarrollo Humano se encarga de cuantificar. Es claro que para Sen el desarrollo se centra en la persona y no en los bienes de que pueda disponer.

Entre los precedentes directos de estos conceptos suelen citarse el “enfoque de las necesidades básicas”, que ya formulara la Organización Internacional del Trabajo en 1974 y la propuesta de “otro desarrollo” de la Fundación Dag Hammarskjöld (1975).

### **3. El siglo XXI: globalización y cuidado de la casa común – Las aportaciones de Benedicto XVI y de Francisco**

El siglo actual tiene como dos coordenadas que se consolidan. Por una parte, la globalización como interdependencia de todos los pueblos, que nos hace vivir con una conciencia creciente de que formamos una gran familia, al menos en cuanto que tenemos un destino común. Por otra parte, la incorporación de la perspectiva ecológica: el desarrollo de la humanidad no puede pensarse al margen del medio ambiente, no solo como recurso compartido sino también como hogar que nos acoge, como casa común. Y la perspectiva ecológica ha hecho más acuciante la pregunta sobre los límites del desarrollo dando lugar a propuestas alternativas centradas en el *decrecimiento*.

#### *3.1. El desarrollo sostenible en un mundo globalizado*

La globalización es un fenómeno irreversible en cuanto “integración más estrecha de los países y de los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras” (Stiglitz, 2002, 34). Si la globalización se manifiesta, al menos en principio, como un fenómeno económico, hay que añadir en seguida que tiene consecuencias políticas y culturales.

*Económicamente* hablando la globalización nos conduce hacia un mercado único mundial, donde se reproducen los mismos problemas de todo mercado: que la desigualdad inicial de las partes se reproduce e incrementa cuando estas actúan con libertad y con las mínimas cortapisas impuestas por el poder establecido. Y

esto nos lleva, más allá de la dimensión económica, a las *consecuencias políticas* de la globalización: los Estados nacionales encuentran cada vez más dificultades para realizar su función esencial de ser la forma última de organización política y social. Y es que el marco que hacía posible desarrollar sus acciones, las fronteras territoriales, cada vez tienen menos vigor y entidad. No es que el Estado nacional haya desaparecido, ni es previsible que desaparezca a corto plazo. Pero ahora el escenario es distinto: un mercado crecientemente unificado donde compiten las grandes empresas y los mismos Estados, cada uno en función del poder que realmente tienen. Por eso “la globalización tiene ganadores y perdedores” (PNUD, 1997, p. 92). ¿Hay posibilidad de que una instancia supraestatal con competencia a escala planetaria establezca unas reglas de juego y tenga capacidad efectiva para exigir su cumplimiento (como hizo en Estado nacional con el paso de un modelo de capitalismo liberal a un capitalismo mixto)?

En este mercado único también *la cultura* se globaliza en la medida en que se homogeneiza y –¿por qué no decirlo?– se occidentaliza. La difusión de esta economía globalizada, que tiene su origen en los países occidentales, sirve como de vehículo a todo un conjunto de usos y costumbres, de valores, que se van haciendo dominantes.

Los avances tecnológicos que han hecho posible la globalización hacen pensar que el proceso no tiene vuelta a atrás. Pero no estamos ante un proceso que se desarrolle de forma mecánica, sino que ha avanzado según los intereses de las grandes potencias políticas y económicas<sup>8</sup>.

En este escenario comienzan a adquirir un protagonismo nuevo los organismos supraestatales, ya sean formados espontáneamente por países que se agrupan, ya sean formalmente constituidos. Entre los primeros se cuenta el G-20, que no es sino una ampliación del G-7, pero ahora ofreciendo un rostro más plural que refleja mejor la diversidad del planeta. Entre los segundos merece atención la ONU por las nuevas funciones que asume, como ha quedado de manifiesto en los acuerdos que han llevado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

---

<sup>8</sup> Ya lo denunciaba el propio PNUD: “Los principios de los mercados mundiales libres, sin embargo, se aplican de manera selectiva. Si así no fuera, el mercado mundial de mano de obra sin calificar sería tan libre como el mercado de las exportaciones o los capitales de los países industrializados. Las negociaciones mundiales avanzan rápidamente hacia un mercado mundial libre en inversiones y servicios extranjeros. Pero la intervención en la agricultura y los textiles sigue siendo elevada, lo que constituye un obstáculo para los países en desarrollo. Carentes de poder, con demasiada frecuencia se descuidan y socavan los intereses de los países pobres y de los pueblos pobres” (PNUD, 1997, p. 92).

Es importante comprender los cambios de enfoque que se han producido desde que comenzó a indagarse cómo los países atrasados podrían alcanzar los niveles de desarrollo logrados ya por los países avanzados. La pregunta por el *cómo* se ha transformado en una pregunta por el *qué*. Y esta pregunta afecta ya no solo a los primeros sino a los segundos. Y los afecta en dos sentidos: no solo es un problema de viabilidad (¿podrá el planeta con sus recursos limitados soportar un desarrollo con un nivel de consumo de todos equivalente al de los pueblos más ricos?), es además un problema de justicia (¿es justa una distribución de los recursos que permita el desarrollo de unos exigiendo que otros renuncien a ello porque no habría recursos para todos?). Todo ello lleva indefectiblemente a comprender que el problema del desarrollo no es solo de los pobres, sino *de todos*: la pregunta sobre qué desarrollo deseamos no solo tendría que orientar las políticas de los más atrasados; cuestiona además el estilo de vida de los más ricos. Este es el sentido que tienen las teorías del decrecimiento, que vienen encontrando un eco considerable ya en el siglo XXI.

El francés Serge Latouche es suficientemente representativo de esta línea de pensamiento como para que nos detengamos unos momentos en sus propuestas. Su obra nace y se elabora en el Norte opulento en la etapa en que se perciben los efectos de la crisis que se iniciara en los años 1970. La crisis ha puesto de manifiesto que el crecimiento económico ha traído desde entonces más costes que beneficios. La obra de Letouche es, ante todo, una crítica del crecimiento económico, pero no de todo crecimiento económico, sino de aquel que se ha producido en ese Norte opulento, un crecimiento basado en el consumo desenfrenado, cuyos pilares son tres: la publicidad (que crea el deseo de consumir), el crédito (que facilita los medios) y la caducidad (que renueva la necesidad) (Latouche, 2009, pp. 26–30).

Latouche no se queda en la crítica, propone un programa que sintetiza en las ocho “R”: reevaluar, reconceptualizar, reestructurar, redistribuir, relocalizar, reducir, reutilizar, reciclar. Y subraya cómo tres de ellas tienen un papel estratégico: *reducir* condensa todos los imperativos; *relocalizar* supone recuperar lo local y hacer de ello el lugar de la actividad económica siempre que se pueda, también de la vida cultural y política; *reevaluar* consiste en el cambio de valores, que es la base y el motor de todo<sup>9</sup>. Es un programa que va más allá del capitalismo en todas

<sup>9</sup> Este cambio es ambicioso:

*El altruismo debe dar un paso frente al egoísmo, la cooperación frente a la competencia desenfrenada, el placer del goce y el ethos del juego frente a la obsesión del trabajo, la importancia de la vida frente al consumo ilimitado, lo local frente a lo global, la autonomía frente a la heteronomía,*

sus variantes y del socialismo actual, porque ambos tienen el mismo proyecto de sociedad de crecimiento basado en el desarrollo de las fuerzas productivas que se suponen son las fuentes del progreso (Latouche, 2009, p. 113).

Estamos lejos de los enfoques iniciales, pero hemos ganado a través de este complejo recorrido: ya el desarrollo no es algo obvio en los países ricos y siempre deseado en los países pobres; ahora comprendemos que es una tarea que afecta a ambos, porque cuestiona el camino de los primeros y abre nuevos horizontes a los segundos.

### 3.2. El pensamiento social cristiano de Benedicto XVI y de Francisco

Por decirlo en pocas palabras, podemos sintetizar la aportación de Benedicto XVI en torno al concepto de *desarrollo humano integral* y la de Francisco en torno al de *ecología integral*. Pero ambas categorías se entienden mejor analizando su origen y fundamento y sus exigencias, así como las circunstancias personales de sus autores.

Benedicto XVI abordó el tema en su única encíclica social: *Caritas in veritate. Carta encíclica sobre el desarrollo humano integral en la caridad y en la verdad* (2009, en adelante CV). Es una encíclica social, sí, pero de un profundo contenido teológico, como corresponde a la trayectoria personal de Joseph Ratzinger. Es una teología que no anula, sino que ilumina, la reflexión antropológica entrando en diálogo con otras cosmovisiones. Él quiere conmemorar los 40 años de *Populorum progressio* y lo hace retomando de Pablo VI su concepto de *desarrollo integral* y su afirmación de que el desarrollo, desde una perspectiva cristiana, debe ser entendido como *vocación*.

Decir que el desarrollo es, ante todo, *vocación* implica situarse de lleno en el terreno teológico. Porque implica: 1º) que en el origen hay una llamada trascendente, del Dios creador, que invita al hombre a continuar su obra; 2º) que el desarrollo es incapaz de darse su sentido último por sí mismo, y que hay que esperarlo de Dios (CV 16–19). La recurrencia del par *caridad y verdad* es clave: si la Doctrina Social de la Iglesia se ha relacionado siempre con el servicio de la caridad en su sentido más hondo (una caridad que no elude, sino que implica la justicia, CV 6), Benedicto XVI subraya que, cuando la caridad no está arraigada en la verdad,

---

*el gusto de una buena obra frente a la eficiencia productivista, lo razonable frente a lo racional, el trato humano frente al trato racional, etc.* (Latouche, 2009, p. 46).

puede degenerar en sentimentalismo, en emotividad, en buenos sentimientos, o en fideísmo (CV 3). Es cierto que la Iglesia no tiene soluciones técnicas que ofrecer, pero tiene “una misión de verdad que cumplir en todo tiempo y circunstancia en favor de una sociedad a medida del hombre, de su dignidad y de su vocación” (CV 8).

¿A qué *verdad* se refiere Benedicto XVI? A la verdad sobre el hombre (antropología), la cual deriva, en último término, de la verdad sobre Dios (teología). Este es el armazón de CV, que se despliega luego en torno a dos categorías: *don-gratuidad* y *relacionalidad*. A Dios solo se le comprende adecuadamente si se le experimenta como don y gratuidad: y esa experiencia ayuda a descubrir la capacidad del ser humano para el don y la gratuidad. Y el texto se atreve a solicitar que se haga sitio a esta lógica del don en un mundo marcado por las lógicas del mercado y del derecho (CV 34–36.39). Además, Dios se revela como Trinidad, como *relacionalidad* entre tres personas, de modo que el ser humano no puede concebirse como individuo aislado sino constitucionalmente abierto a los otros, formando una gran familia humana (CV 53–54). Como se ve, esta antropología tiene raíces teológicas, y está llamada a jugar un papel relevante en un mundo tan marcado por el mercantilismo (que excluye el don) y el individualismo (que se resiste al carácter constitutivamente social del ser humano).

CV tiene referencias a muchos problemas concretos que se plantean en el mundo, de forma más aguda tras la crisis de 2007–2008, en relación con el desarrollo de los pueblos: el Estado en el nuevo contexto mundial económico-financiero (CV 24–25), la falta de alimentos y el hambre (CV 27), la empresa y la responsabilidad social (CV 40), la economía civil y de comunión (CV 46–47), la cooperación internacional (CV 47.59.60), la ecología (CV 48–50), las migraciones (CV 62), la necesidad de una autoridad mundial (CV 67), etc. Pero creemos que esta visión antropológico-teológica es la aportación más propia, y novedosa también en la tradición del PSC, para iluminar y dar sentido al compromiso por un mundo más justo.

La aportación del papa Francisco tiene rasgos y acentos diferentes. Es el papa que viene del Sur y que ve el mundo con una postura de pastor, sensiblemente preocupado por la misión de la Iglesia y por la reforma que se requiere para hacer esta misión más efectiva y creíble. Es lo que expresa en el primer documento relevante de su pontificado como “Iglesia en salida”. Ese documento, la *Exhortación apostólica Evangelii gaudium* (2013, en adelante EG), es considerado como el programa de su pontificado. Esta “Iglesia en salida” (EG 20–23) no puede permanecer ajena a los grandes problemas de nuestro mundo (como adormecida o ensimismada en un cierto confort individualista y espiritualista). EG denuncia con trazos dramáticos la dinámica de una economía de la exclusión (que ya no explota a colectivos enteros,

sino que excluye a todos aquellos que no sirven ni como productores ni como consumidores, EG 53); además, frente a esta dinámica de *exclusión* propone el compromiso por la *inclusión* de los pobres y su desarrollo integral como dimensión esencial de la misión evangelizadora de la Iglesia (EG 176, 186, 202).

Pero el texto que nos interesa sobre todo es el de la que habrá de ser la primera encíclica sobre tema ecológico: *Laudato si'*. *Carta encíclica sobre el cuidado de la casa común* (2015, en adelante LS). Aunque ahora el centro es la casa común, no se va a olvidar esa economía de descarte y exclusión. LS, que se abre con un largo capítulo donde se pasa revista a los grandes problemas medioambientales que nos asedian hoy, en seguida va a afirmar que esta crisis ambiental tiene la misma raíz que la crisis social tantas veces denunciada por Francisco. En efecto, la tesis que anima todo el documento es que la crisis social y la crisis medioambiental tienen una única y misma raíz (LS 49 y 139), que él identifica como "antropocentrismo desviado".

¿En qué consiste este *antropocentrismo desviado*? En el dominio absoluto del paradigma tecnocrático para regular las relaciones del sujeto humano con todo lo que le rodea, personas u otros seres (vivos o no), reduciéndolos a puros medios al servicio de los fines o intereses de cada uno. A esto es a lo que Francisco llama "relativismo": los seres creados no tienen un valor en sí, sino solo por lo que representan para cada sujeto individual y sus intereses (LS 122). No se quiere criticar el desarrollo tecnológico en sí (LS 102), sino esa lógica instrumental propia de este ámbito, que busca la eficiencia de los medios, cuando se pretende aplicar a todos los ámbitos de la existencia (LS 115). Tampoco es un rechazo del antropocentrismo, del llamado "giro antropológico" que caracteriza a todo el pensamiento moderno, sino de su desviación: y esta se da cuando se convierte el sujeto, todo sujeto humano, en señor absoluto de cuanto le rodea.

La propuesta de LS se concreta en una *ecología integral*, en la medida en que integra todas las relaciones del ser humano con su entorno humano y no humano. Se busca con ello definir mejor el lugar del hombre en el universo, sin caer en un cierto "biocentrismo" (LS 118), pero reconociendo que el hombre no es la última referencia de todo, porque la realidad no humana tiene una consistencia, una razón de ser, que no se agota en estar al servicio del hombre. Si en la tradición cristiana y en la lectura que se ha hecho de los relatos bíblicos de la creación se produjeron desviaciones que pudieron alentar esa apuesta por el dominio absoluto del hombre sobre todo lo creado, Francisco hace una lectura mucho más matizada de aquellas fuentes bíblicas donde aparece como categoría central el *cuidado*. También aquí LS refuerza desde convicciones creyentes un enfoque de la realidad que tiene su propia consistencia desde posiciones laicas.

### 3.3. El desarrollo como tema ético

Podemos comenzar diciendo que en esta etapa se encuentran ya consolidados algunos elementos éticos de interés. Por una parte, el concepto mismo de desarrollo ha pasado de ser un tema puntual o sectorial (afecta a un colectivo delimitado de personas y pueblos) a ser una tema transversal (afecta a todo ser humano e invita a cuestionar estilos de vida demasiado incuestionados). Por otra parte, hemos avanzado en cuanto a la responsabilidad en juego: ya no atañe solo a los pueblos atrasados, ni siquiera también a los desarrollados, sino a la comunidad mundial como nuevo sujeto ético (como veremos en seguida).

El concepto de desarrollo ha adquirido una consistencia significativa en torno a la categoría de las *capacidades* de Amartya Sen, que se ha erigido en referente indiscutible, aunque no falten algunos críticos de su pensamiento. Sen significa centrar el desarrollo en la persona, que es la que tiene que asumir su propio desarrollo en función de sus aspiraciones.

Además, junto al concepto de desarrollo hay otros conceptos éticos que adquieren una relevancia nueva. Al menos cuatro:

- *Solidaridad*: en un mundo interdependiente nadie puede actuar como si su acción no tuviera repercusiones sobre otros. Todos somos responsables de todos. Pero este principio más general debe buscar cauces operativos para hacerse efectivo. Y la comunidad mundial ofrece pistas para ello.
- *Subsidiariedad*: se suele interpretar como justificación de la iniciativa y la autonomía de los entes menores frente a los superiores (los Estados miembros frente a las instituciones europeas, las comunidades autónomas frente al Estado español). Pero la subsidiariedad implica también que los entes superiores intervengan allí donde los inferiores no tienen capacidad de alcanzar objetivos legítimos. De nuevo aquí, la comunidad mundial adquiere una significatividad nueva.
- *Sostenibilidad*: tener en cuenta las generaciones futuras ya no es una cuestión de cálculo previsional, sino de responsabilidad. De nuevo aquí se plantea quién asume esta responsabilidad.
- *Cuidado*: supone una actitud y un talento diferente ante la realidad exterior. Frente a la actitud de conquista y de dominio sobre algo externo lo que “se nos resiste”, ahora comprendemos la necesidad de una actitud de cuidado ante lo que “se nos da” y que constituye nuestra morada (nuestra casa común). Lo ilimitado deja de serlo, para convertirse en limitado, escaso, digno de cuidado.

Todos estos conceptos remiten, como ya hemos ido indicando, al de *comunidad mundial*. Quizás puede argumentarse que no es este un *concepto ético*, pero es difícil negar que es un *sujeto ético* que adquiere una relevancia especial en el mundo globalizado.

Por *comunidad mundial* entendemos, en una primera aproximación, el conjunto de habitantes del planeta Tierra. Desde siempre hemos compartido el planeta, pero viviendo diseminados y aislados (por el número, en relación con el territorio, y por los medios para comunicarnos). Hoy esto ha cambiado: por densidad demográfica y por los avances en las técnicas de comunicación.

En aquel mundo antiguo esa sociedad de sociedades se organizó en unidades políticas, que, en la época moderna tomaron la configuración de Estados, a los que se consideraban con capacidad para relacionarse entre sí como iguales. Hoy esa estructura resulta ya insuficiente, una insuficiencia que se agiganta en el contexto de la globalización económica. En aquel escenario anterior, la liberalización económica dentro de las sociedades del siglo XIX y comienzos del XX, auspiciada por la ideología liberal, llevó a crisis que obligaron a los poderes públicos a asumir una iniciativa que se les había venido negando hasta entonces. Hoy, la liberalización económica a escala mundial produce efectos equivalentes, que demandarían la intervención de una instancia reguladora de ese mercado globalizado. Pero esta instancia no existe, está por crear. Es uno de los grandes retos del presente.

La creación de una instancia de gobierno mundial tiene evidentes dificultades, pero también se comienzan a vislumbrar algunos pasos prometedores.

Las dificultades son de dos órdenes:

- Cualquier instancia superior con competencias universales entraría en conflicto con el principio fundamental de soberanía del Estado, y de no subordinación a ninguna autoridad por encima de él. ¿Cómo articular entonces estas dos instancias? En este sentido, habría que excluir la idea de un Estado más grande, dotado ahora de dimensión planetaria.
- Una concentración de poder de esa envergadura y carente de algún mecanismo de control asusta a cualquiera. No sería deseable por el riesgo que comportaría de que se abusara de él.

Entre las propuestas que se han sugerido merecen cierta atención las sugerencias contenidas en un informe que los obispos de la Unión Europea encargaron a un

grupo de expertos (COMECE, 2001). Cabría pensar en un sistema formado por tres pilares:

- Los organismos internacionales existentes comenzando por la ONU, que precisarían una mejor definición de su composición y competencias.
- La colaboración entre los Estados a través de alianzas estables, y con una orientación más marcada por el bien común universal que por los intereses de los que se alían.
- La sociedad civil y los agentes sociales, con tal que se articulen en redes que puedan tener una incidencia efectiva a escala mundial (y las tecnologías modernas ofrecen muchas posibilidades en este terreno).

Hay que concluir estas reflexiones mencionando las dos iniciativas de Naciones Unidas en estas últimas décadas: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Interesan aquí, no para entrar en un análisis detallado de sus contenidos, sino para destacar el avance que suponen como acción de esta *comunidad mundial* incipientemente organizada.

Este avance, aunque tímido e insuficiente, puede verse, ante todo, en el hecho mismo de asumir unos objetivos comunes, frente a la práctica tradicional de señalar unas reglas de juego para que los distintos actores internacionales persigan cada uno sus intereses. Además, se reconoce una responsabilidad compartida, que se propone plasmar en una alianza efectiva (*partnership*). De fondo late, sin duda, esa *comunidad mundial* (la humanidad) cuyas necesidades no pueden quedar satisfactoriamente atendidas por las comunidades nacionales y sus respectivos Estados.

Ya en la *Declaración del Milenio*, del año 2000, se habla de una “responsabilidad colectiva (...) respecto de todos los habitantes del planeta”, de aunar esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común” (...) [para] lograr que la mundialización sea plenamente incluyente y equitativa”. Esta responsabilidad común “debe ser compartida por las naciones del mundo y ejercerse multilateralmente”, y las Naciones Unidas “deben desempeñar un papel central a ese respecto” (ONU, 2000, nn. 2, 5, 6).

De los ODM ha sido especialmente destacado en este sentido el n° 8 (“Fomentar una alianza mundial para el desarrollo”). A diferencia de los otros ODM, en este todas las acciones propuestas corresponden a los países ricos, para eliminar los grandes obstáculos al desarrollo que ellos crean: se refieren a las reglas que regulan

el comercio internacional, a la deuda externa que atenaza a los países pobres, a la ayuda al desarrollo y a la transferencia de tecnología. Este reconocimiento de obligaciones de los países ricos ha sido considerado por algunos como el paso más importante dado desde el Pacto de Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Fukuda-Parr, 2006): allí se hablaba de obligaciones de cada Estado dentro de su territorio, aquí son obligaciones internacionales del Estado más allá de sus fronteras.

Un horizonte algo más ambicioso se proponen los ODS y la Agenda 2030. Concretamente el ODS 17 (“Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”) se sitúa en continuidad con el ODM 8, pero las alianzas que ahora se piden se dirigen, no solo a los Estados, sino también a la sociedad toda: alianzas entre la esfera pública y la privada y con las organizaciones de la sociedad civil.

Pero ha sido el ODS 16 (“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”) el tenido por uno de los avances más importantes de la Agenda 2030 respecto a los ODM (Sanahuja, 2018). En él se pide crear lo que son las condiciones de posibilidad para un desarrollo auténtico y pleno: la paz y la seguridad, los derechos humanos y las libertades democráticas (Camacho, 2020, pp. 318–323).

#### **4. Conclusiones**

Hemos querido poner de manifiesto cómo la reflexión ética se ha ido abriendo paso en los estudios y políticas sobre el desarrollo y cuál ha sido el papel del PSC en este proceso. Como síntesis final de recorrido efectuado parece justo reconocer que el PSC fue pionero en la reflexión ética sobre el desarrollo, y ha seguido acompañando luego estudios realizados desde otras perspectivas cosmovisionales.

Esta aportación no se ha centrado tanto la propuesta de políticas concretas cuanto en inspirar esas políticas con una visión del ser humano que está basada en la tradición cristiana, pero que puede ser entendida y asumida desde otras cosmovisiones. La centralidad de la persona hace de esta el fin de todo desarrollo, desplazando a la categoría de medio lo que fue en un primer momento el objetivo último (económico). Y la persona no es solo fin del desarrollo en cuanto destinatario de este: es también sujeto de su propio desarrollo. De lo que se trata es, no de

dar, sino de *capacitar* a cada sujeto para que haga realidad sus aspiraciones en todos los niveles de la existencia humana (*desarrollo integral*).

Este enfoque personal se complementa con otras dos coordenadas, que fueron objeto de atención por separado, pero que terminaron uniéndose en una visión unificada: desarrollo *solidario* y desarrollo *sostenible*, desarrollo de todos y desarrollo cuidadoso con el entorno natural. La igualdad de todos los seres humanos, que consagra el reconocimiento del derecho al desarrollo como síntesis de todos los derechos humanos, y el cuidado de la casa común: he ahí los dos grandes retos de las políticas actuales de desarrollo. De este modo el concepto de desarrollo no afecta ya solo a los pueblos más atrasados, atañe a la humanidad entera y obliga a cuestionar estilos arraigados en algunos pueblos que son incompatibles con la igualdad de todos y el cuidado de la casa común.

Ahora bien, no basta definir las exigencias de un auténtico desarrollo. Es preciso además preguntarse en quién recae la *responsabilidad* de ese desarrollo. Y aquí los avances pueden graduarse así:

- El carácter personal del desarrollo explica que su primer responsable sea el propio sujeto humano, cada persona. Pero ello requiere que disponga de las condiciones para hacer realidad ese desarrollo.
- Estas condiciones deben ser garantizadas por la sociedad a través de sus estructuras políticas (derechos sociales y ecos, derecho al desarrollo).
- Pero la responsabilidad de los Estados no se circunscribe a su propio territorio. La interdependencia de nuestro mundo exige que todos cuiden del sistema de relaciones entre los pueblos (económicas, políticas, sociales...).
- Y, en un mundo tan globalizado, cada vez resulta más urgente dotarse de una instancia de gobierno mundial que se ocupe del bien común de todos y del cuidado de la casa común, por encima de fronteras estatales, como vía para que este desarrollo no se quede en grandes principios y en difusos ideales.

## **Bibliografía**

BARAN, P. (1957). *La economía política del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica.

CAMACHO, I. (1998). *Doctrina Social de la Iglesia. Una aproximación histórica*, San Pablo (3ª edición).

— (2005). “El pensamiento social de Juan Pablo II. Líneas básicas de sus tres encíclicas sociales”, *Revista Fomento Social*, 60, 189–218.

— (2020). “Subsidiariedad y comunidad mundial” (ODS 16, 17), en J. M. LARRÚ (ed.), *Desarrollo humano integral y Agenda 2030. Aportaciones del pensamiento social cristiano a los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (pp. 297–328), Editorial Católica.

— (2021). “Antropología cristiana, modelos de sociedad e ideologías contemporáneas”, en *América Latina ante el cambio civilizatorio actual*, ODUICAL (en prensa).

CANÇADO TRINDADE, A. A. (1990). “Legal Dimensions of the Right to Development as a Human Right: some Conceptual Aspects”, *Revista del Instituto Internacional de Derechos Humanos*, 12, 88–92.

— (1998). “The interdependence of all human rights. Obstacles and challenges to human rights implementation”, *International Social Science Journal*, 50, 514–523.

COLMENAREJO, R. (2016). “Enfoque de Capacidades y Sostenibilidad: Aportaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum”, *Ideas y Valores* 160, 121–149.

COMECE (2001). *El sistema de gobierno global. Nuestra responsabilidad en hacer de la globalización una oportunidad para todos. Informe para los Obispos de la COMECE*, COMECE, Bruselas.

COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (1988). *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial.

CONSEJO DE REDACCIÓN (2005). “Desarrollo económico y social: teorías, propuestas”, *Revista de Fomento Social*, 60, 11–38.

CORTINA ORS, A. (2019). “Superando los límites de la ciencia ensimismada: el compromiso ético de la universidad con el desarrollo humano”, *Revista de Fomento Social*, 74, 105–119.

ÉQUIPE D’ÉCONOMIE ET HUMANISME (1966). “Louis-Joseph Lebret – 1897–1966”, *Économie et Humanisme*, 170, 2–6.

FUKUDA-PARR, S. (2006). “Millennium Development Goal 8: Indicators for International Human Rights Obligations?”, *Human Rights Quarterly*, 28, 966–997.

GASPER, D. (2008). "Denis Goulet and the Project of Development Ethics: Choices in Methodology", Focus and Organization, *Journal of Human Development and Capacities*.

GÓMEZ ISA, F. (2012). "El derecho al desarrollo en el 25 aniversario de la Declaración sobre el derecho al desarrollo", *Derechos y Libertades*, 26, 181–204.

GOULET, D. (1960). "Pour une éthique moderne du développement", *Développement et Civilisations*, 3 (September), 10–23.

— (1974). "L. J. Lebret. Pioneer of development ethics", en *Development ethics at Work. Explorations – 1960–2002*, 50–62, Routledge (2006).

— (1989). "Tareas y métodos en la ética del desarrollo", *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, 27, 293–305.

— (1999). "Ética del Desarrollo, Guía teórica y práctica", IEPALA [*Development Ethics: A Guide to Theory and Practice*, 1995].

HIDALGO-CAPITÁN, A. L. (1998). *El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*, Universidad de Huelva.

— (2011). "Economía Política del Desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica", *Revista de Economía Mundial*, 28, 279–320.

HOUÉE, P. (1997). *Un éveilleur d'humanité, Louis-Joseph Lebret*, Les Éditions de l'Atelier.

KELEHER, L. (2019). "Integral human development. Development of every person and of the whole person", en *Routledge Handbook of Development Ethics* 29–34. Routledge.

KOOIJMANS, P. H. (1990). "Human Rights – Universal Panacea? Some Reflections on the so-called human rights of the third generation", *Netherland International Law Review*, 37, 315–329.

LATOUCHE, S. (2009). *Pequeño tratado del decrecimiento sereno*, Icaria.

LEBRET, L.-J. (1961). *Dynamique concrète du développement*, Économie et Humanisme, Les Éditions Ouvrières [*Dinámica concreta del desarrollo*, Herder 1966]

MÀRIA, J. F. (2000). "El Consenso de Washington ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?", *Revista Fomento Social*, 55, 29–45

M'BAYE, K (1972). "Le droit au développement comme un droit de l'homme", *Revue de Droits de l'Homme*, 2–3, 503–534.

ONU (2000). *Declaración del Milenio (A/RES/55/2\*)*.

— (2001). *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. Informe del Secretario General (A/56/326) 6 septiembre 2001*.

PNUD (1990). *Desarrollo Humano, Informe 1990. Concepto y medición del desarrollo humano*, Tercer Mundo Editores.

— (1991). *Desarrollo Humano, Informe 1991. Financiación del desarrollo humano*, Tercer Mundo Editores.

— (1997). *Informe sobre desarrollo humano 1997. Desarrollo humano para erradicar la pobreza*.

PREBISCH, R. (1949). "El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas", *El Trimestre Económico*, 16(3), 347–431. Consulta en el repositorio de la CEPAL: El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas | Repositorio Digital | Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal.org).

— (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica.

ROSTOW, W. W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press.

SANAHUJA, J. A. (2018). "Paz, seguridad y gobernanza: el ODS 16 y la Agenda 2030 de desarrollo sostenible", en *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones sólidas / derechos humanos y empresas*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III, 27–54.

SEN, A. (2000). *Desarrollo y libertad*, Planeta [original: *Development as Freedom*, 1999].

STIGLITZ, J. E. (2002). *El malestar de la globalización*, Taurus.

WILLIAMSON, J. (2002). "What Washington Means by Policy Reform", en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Peterson Institute for International Economics.

WORLD BANK (1990). *World Development Report 1990. Poverty*, Oxford University Press.



editorial   
**SALTERRAE**

PRESENCIA SOCIAL

JULIO L. MARTÍNEZ, S.J. (ed.)  
La cultura del encuentro  
*Desafío e interpelación a Europa*

272 pp.  
P.V.E.: 14,90 €

El rector de la Universidad Pontificia Comillas llama a «la cultura del encuentro» comprendida como aquella que está capacitada para derribar todos los muros que aún dividen el mundo... «Donde hay muro, hay cerrazón de corazón». Inspirado en las palabras del papa ante el Congreso de los Estados Unidos –«es mi deber construir puentes y ayudar en lo posible a que todos los hombres y mujeres puedan hacerlo»–, Partiendo de los cuatro principios que orientan en el *Evangelii gaudium* hacia la convivencia social y la construcción de un pueblo donde las diferencias se acercan en un proyecto común: «el tiempo es superior al espacio», «la unidad prevalece sobre el conflicto», «la realidad es más importante que la idea» y «el todo es superior a la parte».

PRESENCIA SOCIAL

JULIO L. MARTÍNEZ, SJ  
**LA CULTURA DEL ENCUENTRO**  
Desafío e interpelación para Europa

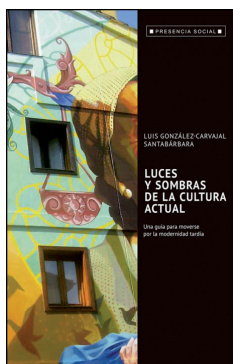
## Editoriales de *Revista de Fomento Social* de 1991 a 2018

TÍTULO	AÑO	Nº	TÍTULO	AÑO	Nº
La guerra del golfo, ¿ha terminado?	1991	182	La política económica del gobierno popular: España, ¿va bien?	1998	211
Elecciones municipales y autonómicas	1991	183	La crisis financiera mundial	1998	212
<i>Centesimus Annus</i>	1991	183	La solidaridad interterritorial en cuestión	1999	213
El resurgir de los nacionalismos	1991	184	Las elecciones del 13 de junio: ¿qué modelo de democracia?	1999	214
1992: escuchar a América latina	1992	185	¿Es posible la "tercera vía"?	1999	215
Después de Maastricht: más Europa	1992	186	Empresa y sociedad: interrogantes éticos	2000	217
El plan de convergencia	1992	187	Globalización integradora vs. globalización excluyente	2000	218
Se acabó el 92: hora de balances	1992	188	En torno a la crisis de <i>Manos Unidas</i>	2000	219
Tormenta monetaria sobre Europa	1992	188	Las jornadas sociales de la Compañía de Jesús	2000	220
La década de gobierno socialista: un balance político	1993	189	La enseñanza de iniciativa social. Razones y desafíos	2001	221
La década de gobierno socialista: un balance económico	1993	190	Las cajas de ahorros bajo la presión política, económica y social	2001	222
Mercado y solidaridad a propósito del acuerdo del GATT	1994	193	La Política Agraria Común europea en un mundo globalizado	2001	223
El empleo en España	1994	194	Migraciones y globalización: los derechos humanos como marca de referencia	2001	224
Modernización de la administración y función pública	1994	195	Familia y trabajo	2002	225
Las dos batallas del 0,7%: solidaridad y desarrollo	1994	196	Nuevas tecnologías y cambio económico: interrogantes a propósito de la segunda modernización andaluza	2002	226
Elecciones municipales en un contexto de crisis e incertidumbre	1995	197	De Río (1992) a Johannesburgo (2002): éxito o fracaso de la cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible	2002	227
Crisis y futuro del Estado del bienestar	1995	198	Vivir en la sociedad de consumo	2002	228
De cumbre a cumbre	1995	199	Acción política y comportamiento de los católicos en España	2003	229
Un instrumento para la promoción de la justicia	1995	200	Economía mundial: bajo el signo de la incertidumbre	2003	230
Elecciones del 3 de marzo	1996	201	La economía española durante el gobierno de Aznar: la expansión diferente	2003	231
Medios de comunicación social en una sociedad democrática	1996	202	Sociedad de la información, ¿sociedad de la comunicación?: aportaciones para la reflexión	2003	232
El reto de la pobreza	1996	203	Dos días de marzo	2004	233
Las migraciones: problema o síntoma	1996	204	Financiación autonómica: un reto para el nuevo gobierno	2004	233
La moneda única: ¿merece la pena? Y después, ¿qué?	1997	205			
Enseñar y aprender en la universidad	1997	206			
El fútbol como síntoma	1997	207			
La ética empresarial: ¿necesidad, utilidad o pretexto?	1997	208			
Reparto del tiempo de trabajo y lucha contra el desempleo	1998	210			

TÍTULO	AÑO	Nº
La enseñanza de la religión en la escuela. Una solución posible	2004	234
De nuevo el petróleo	2004	235
Más allá de la Constitución: Europa entre raíces cristianas y laicidad	2004	236
Desarrollo económico y social: teorías, propuestas, responsabilidades	2005	237
Tercera edad: entre oportunidad y dependencia	2005	238
Una reflexión sobre la construcción del espacio de educación superior	2005	239
La vivienda en España: un mercado imperfecto e injusto	2005	240
La <i>Revista de Fomento Social</i> cumple 60 años	2006	241
La financiación de la Unión Europea: los límites de una ambición	2006	242
El nuevo momento de Latinoamérica	2006	243
La responsabilidad social de la empresa: ¿el coste de tener conciencia?	2006	244
Las ofertas públicas de adquisición. Una valoración	2007	245
Ciudadanía y educación: desafíos, incógnitas, posibilidades	2007	246
La política económica del gobierno Zapatero, continuidad, cambio, nuevas incógnitas	2007	247
Claves para comprender la crisis financiera internacional	2007	248
La Constitución Europea renace de sus cenizas: el Tratado de Lisboa	2008	249
El malestar de la política	2008	250
El hambre, ¿tsunami silencioso?	2008	251
La cooperación con el desarrollo en tiempos de crisis. El caso español	2009	253
La pequeña empresa ante la crisis: entre el apoyo y el compromiso	2009	254
Libertad religiosa en España. ¿Hacia un nuevo modelo normativo?	2009	255
“La ilusión de la identidad”: el actual debate europeo	2010	257
“Ser hermanos más allá de la globalización”. El desarrollo humano integral en <i>Caritas in Veritate</i>	2010	258
La crisis del euro	2010	260

TÍTULO	AÑO	Nº
“Vivir de otra manera”. Una ética para la sostenibilidad	2011	261
El futuro de la Política Agraria Común europea: nuevas perspectivas	2011	262
De la retórica de la competitividad a la economía tutelada. La política económica del segundo gobierno Zapatero (2008–2011)	2011	264
Un sistema de Economía social de mercado para una Europa solidaria, responsable y productiva	2012	265
Sentido de la formación ética en la universidad	2012	266
La Política de la Unión Monetaria Europea (UME) y sus consecuencias para España	2012	268
Regeneración ética y compromiso político para una sociedad democrática avanzada	2013	269–270
Crisis económica y derechos sociales irreducibles. Valor de la dignidad humana como criterio para los derechos sociales	2013	271
El “ideal realista” europeo. Lo que está en juego en las elecciones al Parlamento europeo	2013	272
Orden político mundial: dos escenarios y algunas propuestas	2014	273–274
Universidad y liderazgo de servicio	2014	275
Revivificar una comunidad de memoria y progreso. El papa Francisco en el Parlamento europeo	2014	276
La democracia al servicio de todos, integrante del bien común	2015	277
Una revisión de los escenarios actuales de América Latina	2015	278
Política económica del gobierno de España 2011–2015: estabilidad lograda, fractura persistente	2015	279–280
España y Cataluña: la reconstrucción de un pacto	2016	281
Puertas abiertas / puertas cerradas: los refugiados ponen en evidencia a Europa	2016	283–284
Los discursos del odio: una amenaza a la construcción democrática de la tolerancia	2017	285
¡Europa!, a pesar de todo. Una estrategia realista	2017	286
Las reformas laborales: ¡algo más que mercado!	2018	289

editorial   
**SALTERRAE**



LUIS GONZÁLEZ-CARVAJAL  
 CARVAJAL  
 SANTABÁBARA

Luces y sombras de la cultura actual

*Una guía para moverse por la modernidad tardía*

232 pp.  
 P.V.P.: 14,95 €

Una visión global, cara y amena de la realidad actual desde la perspectiva cristiana. El autor desgrena los rasgos característicos de la cultura actual y descubre sus luces y sombras: la mentalidad científico-técnica, la secularización, las ansias de emancipación, del individualismo, la tolerancia, la mentalidad capitalista-burguesa, la e en el progreso, la erótica del cambio y la postmodernidad.



■ PRESENCIA SOCIAL ■

LUIS GONZÁLEZ-CARVAJAL  
 SANTABÁBARA

**LUCES  
 Y SOMBRAS  
 DE LA CULTURA  
 ACTUAL**

Una guía para moverse por la modernidad tardía



■ PRESENCIA SOCIAL ■

FRANCISCO PLEITE  
 GUADAMILLAS

**EUROPA  
 ENTRE EL MIEDO  
 Y LA HOSPITALIDAD**

«Dé por seguro el lector que se enriquecerá seriamente con este libro»

*Antonio Garrigues Walker*

editorial   
**SALTERRAE**



■ PRESENCIA SOCIAL ■

FRANCISCO PLEITE  
 GUADAMILLAS

**EUROPA  
 ENTRE EL MIEDO  
 Y LA HOSPITALIDAD**


«¿A por seguro el lector que se enriquecerá seriamente con este libro?»  
 Antonio Garrigues Walker

FRANCISCO PLEITE  
 GUADAMILLAS  
 Europa entre el miedo y la hospitalidad

136 pp.  
 P.V.P.: 9,90 €

Un libro que analiza la situación actual del drama de la inmigración y la llegada de refugiados a Europa: las causas que llevan a millones de personas a abandonar sus hogares, las nuevas fronteras que se levantan por la globalización, la crisis económica y el cambio climático. Páginas llenas de luz para reflexionar sobre la Europa que queremos. Ahora toca elegir entre el miedo o la hospitalidad.



editorial   
**SALTERRAE**

MARIA DOLORS OLLER SALA

Tejiendo vínculos para construir la casa común

*Una mirada, desde la fe cristiana, a la crisis migratoria y de los refugiados*

184 pp.  
P.V.P.: 14,90 €

Un libro que plantea la situación actual de la inmigración y de los refugiados en Europa y que ofrece un camino de soluciones reales y verdaderamente humanas, que pasa por la puesta en práctica de la espiritualidad de Jesús. Una guía de análisis, propuestas de acciones y valores que cuenta con un epílogo escrito por el propio papa Francisco.

editorial   
**SALTERRAE**

BARTOLOMEO SORGE

Introducción a la Doctrina Social de la Iglesia

*Nueva edición revisada y aumentada*

480 pp.  
P.V.P.: 19,90 €

Una síntesis imprescindible para comprender la capacidad de denuncia y diálogo de la Doctrina Social de la Iglesia ante algunos retos que plantea el mundo contemporáneo—Terrorismo, laicidad, ecología, crisis económica—, especialmente gracias al nuevo empuje impulsado por el papa Francisco a algunas intuiciones planteadas en el Concilio Vaticano II.

PRESENCIA SOCIAL

BARTOLOMEO SORGE

**INTRODUCCIÓN A LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA**

Nueva edición revisada y aumentada

## **NORMAS DE PUBLICACIÓN**

La Revista de Fomento Social admite artículos y notas originales en español en inglés y en francés que no hayan sido publicados en otra revista. Los manuscritos, cuya extensión máxima no excederá de 60.000 caracteres con espacios para los artículos y 40.000 para las notas, se enviarán por correo electrónico a la dirección: [revistadefomentosocial@uloyola.es](mailto:revistadefomentosocial@uloyola.es).

La Revista de Fomento Social acusará recibo de los trabajos que se le cursen. Los trabajos recibidos son sometidos de una manera anónima a dos procesos, al menos, de evaluación externa. Teniendo en cuenta los informes emitidos por los evaluadores. El consejo de redacción de la Revista decidirá sobre la aceptación de los trabajos.

### **Lista de comprobación para la preparación de envíos**

Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a comprobar que su envío cumpla todos los elementos que se muestran a continuación. Se devolverán a los autores/as aquellos envíos que no cumplan estas directrices.

- El envío no ha sido publicado previamente ni está siendo sometido a consideración por ninguna otra revista (o se ha proporcionado una explicación al respecto en los Comentarios al editor/a).
- El archivo de envío está en formato OpenOffice, Microsoft Word, RTF o WordPerfect.
- Siempre que sea posible, se proporcionan direcciones URL para las referencias.
- El texto tiene interlineado sencillo; 12 puntos de tamaño de fuente; se utiliza cursiva en lugar de subrayado (excepto en las direcciones URL); y todas las ilustraciones, figuras y tablas se encuentran colocadas en los lugares del texto apropiados, en vez de al final.
- El texto se adhiere a los requisitos estilísticos y bibliográficos resumidos en las Directrices del autor/a, que aparecen en la web de la Revista.

## Directrices para autores/as

Se recomienda la siguiente organización del texto:

1. **ENCABEZAMIENTO.** Constituido por:
  - Título: Claro, corto y conciso. Se recomienda no superar los 60 caracteres incluyendo espacios.
  - Nombre completo del autor o autores.
  - Dirección completa de la institución a la que pertenecen.
  - Dirección mail de contacto, indicando cuál de los autores es el autor de correspondencia.
2. **RESUMEN.** Debe ser lo suficientemente informativo para permitir al lector identificar el contenido e interés del trabajo y poder decidir sobre su lectura. No debe sobrepasar las 150 palabras.
3. **PALABRAS CLAVE.** Máximo de siete, sugeridas por el autor; podrán ser modificadas o complementadas por el consejo de redacción.
4. **AGRADECIMIENTOS.** En caso de incluir agradecimientos, estos irán como primera nota a pie de página.
5. **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.** Al final del trabajo. Las referencias se ordenarán por orden alfabético del autor, o primer autor si son varios. Para distintos trabajos de un mismo autor o autores se tendrá en cuenta el orden cronológico según año de publicación. Si en un mismo año hay más de un trabajo de un mismo autor o autores, se añadirá a continuación del año una letra que permita identificar la referencia (por ejemplo, 2006a; 2006b).

El criterio de presentación de referencias será APA 6<sup>o</sup> edición:

  - Para artículos: Apellidos (en mayúscula), inicial del nombre (en mayúscula). Año de publicación (entre paréntesis). Título del artículo. Título de la revista en la que se incluye el artículo (en cursiva), número de la revista, y páginas de ésta. Se aplicará sangría francesa.
  - Para libros: Apellidos (en mayúscula), inicial del nombre (en mayúscula). Año de publicación (entre paréntesis). Título del libro (en cursiva). Lugar de publicación: editorial. Se aplicará sangría francesa.
6. **CUADROS Y FIGURAS.** Se numerarán correlativamente y de forma independiente, tendrán un breve título e indicarán sus fuentes. Las figuras se presentarán en forma apta para su reproducción directa.
7. **ABREVIATURAS.** El uso de abreviaturas ahorra espacio, pero el artículo pierde facilidad de lectura si aquél es excesivo. Cuando por necesidad haya que utilizarlas se definirán cuando se citen por primera vez.



Universidad  
**LOYOLA**

**RFS**

[www.revistadefomentosocial.es](http://www.revistadefomentosocial.es)

## **NÚMERO ESPECIAL: 75 AÑOS DE DESARROLLO**

Presentación, **ARTURO SOSA, S.J.**

Introducción: El imperativo del Desarrollo, **FERNANDO DELAGE (EDITOR)**

---

La aproximación del desarrollo hacia un consenso global, **PEDRO CALDENTHEY DEL POZO, JOSÉ JUAN ROMERO, S.J.**

Developing Asia – Dynamic but fractured, **ROBERT WIHTOL**

América Latina y el Caribe en la búsqueda del desarrollo, **JORGE MARIO MARTÍNEZ PIVA**

Desarrollo político y económico en África: sesenta años de transformación, **MARÍA ÁNGELES ALAMINOS HERVÁS**

Una panorámica (problemática) del desarrollo en el Mundo Árabe, **JESÚS NÚÑEZ VILLAVERDE**

Ayuda, hegemonía y poder: EEUU y la configuración de la agenda global del desarrollo, **JOSÉ ANTONIO SANAHUJA, AUGUSTO DELKÁDER-PALACIOS**

Solidaridad y geopolítica: la Unión Europea como actor global de desarrollo, **ILIANA OLIVIÉ, MARÍA SANTILLÁN**

Japan's development cooperation: from making amends to agenda-setting, **NIKOLAY MURASHKIN**

El desarrollo como estrategia política de China, **GEORGINA HIGUERAS**

La Cooperación Española a la vanguardia, **MÓNICA COLOMER DE SELVA**

Las ONG de "desarrollo" frente a la pobreza y la desigualdad, **JOSÉ M<sup>a</sup> VERA VILLACIAN**

Desarrollo: perspectiva ética y cristiana, **ILDEFONSO CAMACHO, S.J.**





PRECIO: **12 PTAS.**