

ÉTICA, ORDEN LEGAL Y NUEVA VISIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

por CARMELO ANGULO BARTUREN

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. ÉTICA Y MORAL EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES
 - 1. **Hacia una definición de la ética en las Relaciones Internacionales**
 - 2. **Igualdad y Desigualdad en el Orden Internacional**
 - 3. **Las Naciones Unidas y la igualdad soberana**
 - 4. **Los Derechos Humanos como base del desarrollo y la cooperación internacional**
 - 5. **Igualdad, democracia, ciudadanía y solidaridad como paradigmas de la ética internacional**
 - 6. **Ética y teoría normativa de las Relaciones Internacionales**
- III. EL DERECHO AL DESARROLLO Y EL DEBER DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
 - 1. **Fundamento del derecho al desarrollo**
 - 2. **Fundamento del derecho y el deber de la cooperación**
 - 3. **Valor moral y de obligar del derecho y deber al desarrollo y la cooperación internacional**
 - 4. **La maquinaria de la ayuda al desarrollo**
- IV. EN BUSCA DE UNA NUEVA LEGALIDAD CONSENSUADA
 - 1. **El orden internacional frente a un mundo monopolar y globalizado**
 - 2. **Los nuevos consensos alcanzados por las Cumbres y Conferencias Internacionales de la ONU**
 - A) *Nuevos enfoques globales*
 - B) *Metas y plazos más destacados*
 - 3. **El Desarrollo Humano como nuevo gran paradigma**
 - 4. **Ayuda humanitaria, ayuda de emergencia y voluntariado**
- IV. ALGUNAS CLAVES PARA UNA NUEVA VISIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

triales que permitan fomentar un orden internacional con reglas de cooperación e intercambios más justos y menos discriminatorios.

Ése será el objetivo de nuestro trabajo. Rastrear los principios y valores éticos y morales que desde hace unos cuantos siglos, pero principalmente en el que se cierra, han hecho posible alumbrar unos comportamientos y pautas mínimamente concertados que han permitido trabajar hacia la equidad internacional y crear las condiciones para una nueva visión y realidad de la cooperación internacional.

II. ÉTICA Y MORAL EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

1. Hacia una definición de ética en las relaciones internacionales

En los libros de texto y en los diccionarios, encontramos que la ética es definida como la parte de la filosofía que trata y reflexiona sobre la moral y las obligaciones del hombre. El *deber* en general es el objeto de la ética. Mientras que la moral es concebida como la ciencia que trata del *bien* en términos generales y de las acciones humanas en orden a su bondad o malicia. Se refiere más a *comportamientos*. Aceptando que Ética y Moral no tienen un significado idéntico, sin embargo a veces las confundimos o acumulamos, como señala Fernando Savater, al tratarlas «como equivalentes, desde un punto de vista técnico»².

La Ética, es primordialmente personal. En opinión de José Luis Aranguren, «Es cada hombre quien, desde dentro de la situación en que, en cada momento de su vida, se encuentre, ha de decidir lo que va a hacer. Entre las diversas posibilidades que sea capaz de concebir, para salir de esa situación, es él quien ha de elegir. Entre los diversos proyectos de vida que forje como hacederos, es él también quien ha de preferir»³.

Pero la mayoría de los autores opinan que el hombre actúa y está condicionado por la sociedad en la que vive, su entorno cultural, que le proporciona posibilidades y oportunidades. Por ello, de acuerdo con el propio Aranguren, la ética es personal pero también social y la ética social toca al universo doméstico, a la sociedad civil y también a la sociedad política internacional. Para él la ética social no es sólo «una ética *abstracta*, sino también *ideal*; es decir, atenta exclusivamente a decirnos cómo *debería* ser una sociedad perfecta, sin parar mientes en los condicionamientos que hacen posible o imposible, fácil o difícil esa ideal perfección»⁴. Se trata pues de un esfuerzo de búsqueda permanente hacia algo, de una inquietud moral, de una actitud que busca la justicia en nuestro entorno y en el exterior de nuestras sociedades.

Si aceptamos por buena esta visión, que Aranguren proponía hace casi cuarenta años entroncándose con lo más moderno del pensamiento actual, deberíamos aceptar que la ética atañe no sólo a las personas, sino a los propios Estados y a sus gobiernos. Ello nos llevaría a preguntarnos si esa búsqueda de un comportamiento ético ha sido el principal motor de las relaciones internacionales. Si las conductas públicas mundiales han elegido los mejores caminos, los ajustados al derecho, la razón y la equidad. Permitámonos un rápido y puntual sobrevuelo por la historia de las relaciones internacionales para ver cómo el comportamiento de los estados ha ido ajustándose a ciertos parámetros de derecho, moral y equidad.

² *Ética para Amador*, Ariel, Barcelona, 1997, p. 59.

³ *Ética y Política*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1999, p. 19.

⁴ *Ibid.*, p. 27.

2. Igualdad y Desigualdad en el Orden Internacional

El derecho de gentes no se alumbró hasta la teoría iusnaturalista de Francisco de Vitoria (1492-1546), quien es el primero que reconoce la existencia de una comunidad universal, donde los pueblos tienen el derecho a comunicarse entre sí, donde nadie tiene el poder y la autoridad total, lo que llevaría a un derecho genérico a vivir en paz y a buscar el bien común de toda la humanidad.

Lo que Francisco de Vitoria y la Escuela de Salamanca como es sabido hacen tras la aventura americana iniciada por la corona española, es cuestionar con profundidad la pretensión de la razón de la fuerza y el poder omnipotente del Papa y el derivado del soberano así como la obligación de sometimiento a la religión católica de los herejes y los entonces llamados *salvajes indígenas*. Es este poderoso debate, inusual en su época, el que abre la vía al respeto a la diversidad cultural y política, al comercio pacífico y al convencimiento del otro, como base para el establecimiento de un nuevo vínculo internacional.

Lo revolucionario de Vitoria no son sus imprecisiones y contradicciones, fruto quizás de no haber pisado jamás las Indias, sino el haber construido, en minoría y a contrapelo, un nuevo fundamento. Ramón Hernández subraya que el filósofo no acepta como fundamento la infidelidad de los habitantes de las Indias, ni el poder papal ni la condición servil de los indígenas, sino el derecho natural y de gentes con sus amplias virtualidades. «El hecho de que algunas de sus aplicaciones fueran corregidas por sus discípulos, no quita mérito a su descubrimiento, que va a estar presente en toda su escuela y que se muestra igualmente válido para nuestros días»⁵.

Estos planteamientos de Vitoria, en los que podría adivinarse los primeros y lejanos rasgos filosóficos de la cooperación internacional entre Estados, al menos en sus facetas cultural y comercial, no fueron superados completamente por siglos y han sido una importante fuente de inspiración de historiadores e internacionalistas. La propia Sociedad de Naciones surgida casi cuatrocientos años después, reflejaba en su breve Pacto creador de 1919, la lentitud en el avance de los principios, derechos y en el propio espíritu ético de las relaciones entre Estados.

Así en su Preámbulo, todavía se habla tímidamente, aunque por primera vez de forma concertada, de «fomentar la cooperación», fundar las Relaciones Internacionales «sobre la justicia» o asegurar un trato equitativo y humanitario a las poblaciones indígenas, la mujer y el niño (art. 23) y de comprometer a los Estados en «el alivio de los sufrimientos del mundo» (art. 25) y al arbitraje o arreglo judicial de sus diferencias (art. 12).

Pero paralelamente en algunos de los artículos y con la crudeza de los siglos pasados, el pacto de la Sociedad de Naciones todavía se refiere con evidente paternalismo «a los pueblos no capacitados para dirigirse por sí mismos» (art. 22), cuya civilización habrá que proveer y esgrime la tutela desde la superioridad cultural y militar de las naciones desarrolladas (art. 22.2).

Es lógico el fracaso de la Sociedad de Naciones por el perfil imperialista y eurocentrista de la política de aquel tiempo, por el poco número de Estados todavía, en aquella época, plenamente independientes y el orgullo y las discrepancias existentes entre las grandes potencias, lo que no permitió consolidar un primer acuerdo ético sobre la inmoralidad y la excepcionalidad de la guerra y la necesidad de una seguridad colectiva. El principio de la igualdad de derechos entre Estados no era po-

⁵ *La Ética en la Conquista de América*, CSIC, Madrid, 1984, p. 380.

sible, ni seguramente deseable para los fundadores de esta organización que aún gestionaban grandes colonias y territorios en ultramar.

3. Las Naciones Unidas y la igualdad soberana

A pesar de ser la Segunda Guerra Mundial una guerra fratricida, trágica y espantosa en su desarrollo y resultados, permitió alumbrar desde los vencedores un proyecto claramente abierto a todos los Estados y con vocación de durar. Ya no se trataba sólo, como dice el Preámbulo de la Carta de San Francisco, de eliminar las amenazas a la paz y de fomentar el principio de igualdad soberana entre Estados y la libre determinación de los pueblos, sino además de *hacer efectiva* la cooperación internacional sobre la base del respeto amplio de los derechos humanos y con una visión menos eurocentrista.

Se trataba de un paso de gigante. Sí, como estima José A. Pastor Ridruejo, desde sus inicios hasta 1945, efectivamente, el Derecho Internacional podría ser definido como «liberal, descentralizado y oligárquico»⁶, la sociedad internacional que empezó a configurarse tras 1945 postula, por el contrario, una concepción distinta. «Es la concepción del Derecho Internacional Contemporáneo, que sería un ordenamiento jurídico de carácter social, institucionalizado y democrático... Éste ya no es meramente competencial y relacional, sino que tiende al desarrollo, y a través de él a la paz, una paz posible y dinámica que no sólo excluya la guerra, sino que elimine también las injusticias individuales y sociales que son fuente de discordias y tensiones entre los Estados»⁷. Ya no se trataba tanto de desear la paz de manera genérica, sino de intentar evitar, con una visión humanista y social, las tensiones estructurales y larvadas que llevan a los conflictos armados.

Sin haberse roto la concepción clásica de la yuxtaposición o sumatoria de Estados e independientemente del balance que se puede hacer de las Naciones Unidas y sus organizaciones, sí es obvio que, frente al pasado, se alumbran tras el nacimiento de la ONU, unos principios, se estipulan una colección de deberes y derechos y se perfilan una serie de comportamientos que son la base de una ética y moral internacional en permanente mutación desde 1945. Además, la Carta no sólo consolida como sujeto al Estado, sino que abre una brecha de gran potencial a la persona (individuo) como sujeto emergente, como veremos más tarde.

4. Los derechos humanos como base del desarrollo y la cooperación internacional

En aquel ambiente de posguerra, y tomando como referencia lejana la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano aprobada en 1789 por la Asamblea Nacional Francesa y el propio espíritu de la Carta de San Francisco, La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 217A (XXX) el 10 de diciembre de 1948, constituye una pieza fundamental de la convivencia humana, una base esen-

⁶ *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 72.

⁷ *Ibid.*, p. 74.

cial de la democracia y una referencia ética inexcusable del orden internacional. El Preámbulo de dicha Declaración es un canto a la libertad y a la dignidad, a la fe en el ser humano y un reconocimiento del potencial que todas las personas tienen para crear un mundo mejor y solidario.

Si la Carta de las NNUU establecía el principio ético de la igualdad soberana entre los Estados, la Declaración de los DDHH instituye de manera contundente la igualdad «en dignidad y derechos» de todas las personas desde su nacimiento (art. 1), conminándolas además «a comportarse fraternalmente—solidariamente diríamos hoy— los unos con los otros» (art. 1).

Este segundo principio ético (fraternidad), refuerza decisivamente el primero (igualdad), aunque coloca a los Estados y a los Gobiernos, ya por sí desiguales, en la difícil tesitura, casi titánica, de promover esa igualdad y fraternidad al interior y el exterior de sus fronteras, dándole a este documento una dimensión universal.

Sin embargo, opiniones más calificadas consideran la Declaración vaga y poco explícita, aunque reconocen la fuerza que tiene como referencia permanente que debe permitir un avance constante de la conducta humana y de los pueblos, hacia cotas siempre perfeccionables de igualdad y dignidad. Para autores, como Carlos S. Nino, los derechos humanos son, en todo caso, derechos morales y resultan de la combinación de tres principios: inviolabilidad de la persona, autonomía de la persona y dignidad de la persona. Son, como opina Eusebio Fernández, en consecuencia, exigencias éticas, previas a lo jurídico⁸, *high law* (derecho superior) en término usado por Antonio Truyol, que no pueden desconocer los Estados e incluso las personas.

Lo importante, sin embargo, para nuestro trabajo en el plano universal es, como subraya el colombiano Álvaro Tirado, que «desde una perspectiva internacional, democracia y derechos humanos constituyen una unidad. Se trata de construir un liderazgo de la sociedad mundial para propósitos elevados, aun contra la voluntad de gobernantes y de grupos privilegiados minoritarios»⁹.

Estos propósitos elevados tienen en mi opinión que ver con el derecho al desarrollo básico que tienen todas las personas y todos los pueblos y el liderazgo y la responsabilidad que tendrían para alcanzarlo los Estados más avanzados. La Alta Comisionada de las NNUU para los DDHH, Mary Robinson, piensa en esta dirección que «la democracia y los derechos humanos no podrán hacerse realidad sin justicia social y desarrollo sostenible. La pobreza priva a millones de personas de sus derechos fundamentales. A su vez las sociedades se privan de la contribución de esas personas. Para lograr el progreso sostenible es necesario reconocer la interdependencia entre el respeto de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la democracia»¹⁰. ¿Cuál es el lucro cesante (el no-coste), cabría preguntarse, para un país de un joven desnutrido o deficientemente educado?

Otro tema fundamental para nosotros en este recorrido y búsqueda ética, es el carácter progresivo de los Derechos previstos en la Declaración de 1948, que los revaloriza y amplía permanentemente. Así, siguiendo una tesis ya general, se han llamado derechos de *primera generación*, a los individuales, que lo que garantizan es

⁸ Ver ERWIN SILVA, *Derechos Humanos: Historia, Fundamentos y Textos*, UPOLI, Managua, 1998, p. 40.

⁹ *Hacia una concepción global de los Derechos Humanos*, CEREC, Bogotá, 1995, p. 25.

¹⁰ «La integración de los Derechos Humanos en el Desarrollo Sostenible», Documento de Política del PNUD, 1998, p. VII.

la no-injerencia del poder público (pensamiento, expresión, reunión, etc.) y su ejercicio, en consecuencia, espontáneo por las personas. Los de *segunda generación* se refieren a la participación y colaboración y demandan una acción activa y positiva del Estado para hacerlos efectivos (salud, educación, vivienda, etc.).

Por el contrario, los conocidos como de *tercera generación* y *cuarta generación*, son aquellos que han ido dando respuestas a los nuevos problemas surgidos por la expansión del conocimiento, las tecnologías y las libertades. Son entre otros, como explica muy bien Antonio E. Pérez Luño, el *derecho a la paz*, que sería «hasta cierto punto innegociable», que no es sólo una aspiración a la ausencia de conflictos, sino al acuerdo, respeto y consenso entre los Estados. También el llamado *derecho medioambiental*, que remite al derecho de vivir en armonía con la naturaleza y a restaurar su potencial y, por fin, el derecho a la *autodeterminación informativa*, que centraría un uso libre de la informática y los beneficios de la sociedad informativa, así como el requerimiento a estar a salvo de sus excesos¹¹. Estos últimos miran y se sirven de la solidaridad, puesto que conllevan renunciaciones, equilibrios, nuevas pautas de conducta y actitudes preventivas que en principio suelen ser poco comprensibles. La principal característica de los derechos humanos en consecuencia, según Joao Carlos Espada «es que son derechos morales de un tipo especial: se aplican a todos los seres humanos como tales, de manera incondicional y definitiva»¹². Son además colectivos, porque prevén acciones u omisiones con pueblos o grupos de poblaciones (indígenas, niños, mujeres) y progresivos en cuanto han ido adaptándose a los nuevos retos humanos y técnicos. En consecuencia, podemos señalar que a partir de 1950, la sociedad internacional cuenta con un sistema mínimo de valores, principios y normas que se irán consolidando y perfeccionando en las décadas posteriores.

5. Igualdad, democracia, ciudadanía y solidaridad como paradigmas de la ética internacional

La igualdad teórica expresada en la carta de San Francisco y en la Declaración de DDHH de 1948, tiene su mejor expresión en la vida y el desarrollo democrático, que es una aspiración permanente de mejoría del bienestar general en busca permanente de la equidad. El ciudadano(a) va a desenvolverse como la persona humana que busca la puesta en práctica de ciertos valores éticos y uno de los más amplios es la solidaridad que nos lleva a contribuir de manera activa al bienestar de nuestros semejantes.

En este recorrido, idealmente armónico, circular y de gran actualidad, la expansión de la democracia, en el sentido de la «democracia radical» como proceso colectivo y permanente de aprendizaje moral, expresado en múltiples escritos por Jurgen Habermas, es, a mi entender, el camino más directo y rápido para enfrentarse al reto de la igualdad. Ambas, democracia e igualdad, pueden entenderse como un proceso ampliable y tendente a la coincidencia.

El ideal de la sociedad democrática, dice en este sentido Chantal Mouffe, «no puede ser el de una sociedad que hubiere realizado el sueño de una armonía perfecta en las relaciones sociales. La democracia sólo puede existir cuando ningún agente

¹¹ «Tercera Generación de Derechos Humanos», artículo del libro dirigido por VICENTE THEOTONIO y FERNANDO PRIETO, *Los Derechos Humanos*, ETEA, Córdoba, 1998, pp. 110-114.

¹² *Derechos Sociales del Ciudadano*, Acento Editorial, Madrid, 1999, p. 31.

social está en condiciones (lo que sería, en mi opinión, una primera igualdad básica) de aparecer como dueño del fundamento de la sociedad y representante de la totalidad»¹³.

A partir de este planteamiento básico, parece lógico pensar que a más democracia más igualdad, o menos desigualdad de partida ya que el objetivo de los derechos civiles, como señala Ralph Dahrendorf «no es evitar la desigualdad, sino la exclusión de un mundo de oportunidades. Puesto que los hombres son libres e iguales como ciudadanos, pueden ser libres y desiguales como individuos»¹⁴.

No obstante, la gran complejidad que ha encontrado la humanidad, es que el individuo vive una triple tensión entre su mundo local, nacional —bastante obvios ambos— y la esfera universal y, como nunca en nuestros días, es sujeto de impactos no esperados —fruto del avance técnico— y actor de acciones que ocurren en la lejanía con la que se vincula directa o virtualmente de mil maneras. Por ello, aunque no les guste a los sectores más tradicionales de la política de izquierdas, es que hoy existen muchas nuevas maneras en las que la persona se articula para alcanzar o trabajar hacia esa democracia permanentemente ampliable.

Aparece así según Chantal Mouffe, una nueva ciudadanía nacional y mundial «como una forma de identidad política que consiste en la identificación con los principios políticos de la democracia moderna pluralista, es decir, en la afirmación de la libertad y la igualdad para todos»¹⁵. Se produce pues una nueva identificación rompiendo fronteras, en torno a valores ético-políticos que hace una bandera, entre otros temas, de la lucha contra la exclusión y la reinención de la solidaridad.

Es peligroso además imaginar, hablando de un tema todavía de gran actualidad, que el fracaso del comunismo ha puesto fin al anhelo de justicia de cientos de millones de personas o a las preguntas y frustraciones que llevaron inicialmente a la revolución rusa. La ciudadanía que lucha por las carencias democráticas de un país, ya no sólo es natural de ese país, ni vive necesariamente en él, caso claro es la causa pendiente sobre el General Pinochet en Inglaterra, sino un ciudadano de cualquier parte, con una agenda universal. Es un ciudadano(a) que entiende la solidaridad, en definición de Luis de Sebastián como «el reconocimiento práctico de la obligación natural que tienen los individuos y los grupos humanos de contribuir al bienestar de los que tienen que ver con ellos, especialmente de los que tienen mayor necesidad»¹⁶, independientemente del lugar donde se encuentren.

Esta tendencia hacia una nueva ética ciudadana transversal, se ha fortalecido en los últimos años con la globalización, que en sus diferentes facetas de apertura del comercio y las inversiones o como acceso amplio al conocimiento, la comunicación y las tecnologías de punta, es vista desde diversos ámbitos de los países avanzados como la panacea universal y el remedio de todos los males. Pero para Joel Rosenthal «la tendencia preocupante es que la globalización es tratada como una fuerza que no tiene responsabilidad humana»¹⁷ y nadie parece hacerse cargo de la exclusión, la uniformidad y la agresividad que puede acarrear consigo.

¹³ *El Retorno de los Políticos. Comunidad, Ciudadanía, Pluralismo, Democracia Radical*, Paidós, Barcelona, 1999, p. 19.

¹⁴ Citado por JOAO CARLOS ESPADA, *ibid.*, p. 263.

¹⁵ *Op. cit.*, p. 120.

¹⁶ *La Solidaridad*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 16.

¹⁷ «Tiempos del Mundo», 8 de abril de 1999, p. B29. (Recoge resumen de conferencia pronunciada en Buenos Aires, Argentina.)

El incremento de la pobreza y la desigualdad, a escala mundial y en el interior de los países, la ampliación de la democracia y la canalización del ocio y los excedentes familiares a la cooperación y la solidaridad internacional, el impacto fulminante (en tiempo real) de las tragedias humanas, sean guerras o desastres naturales y el uso inmoral de la fuerza en muchas partes, nos obliga como ciudadanos de esta aldea global a pronunciarnos y a organizarnos. «Hablar de ética a nivel individual —continúa Rosenthal— supone una mente activamente involucrada en reflexionar sobre las opciones y planificación de acciones en términos de correcto e incorrecto, mejor o peor y sobre qué base, con qué valores se realizan esos juicios»¹⁸.

Lo atípico, extraño e indeseable, añadiría yo, sería desentenderse de los problemas del mundo que diariamente entran por nuestras ventanas, correos electrónicos, cables de TV y noticieros de todo tipo. Estamos en consecuencia así reivindicando «la lealtad general hacia la humanidad», como subraya el Premio Nobel Amartya Sen, lo que supondría que la suerte de todas las personas de cualquier país es de nuestra incumbencia, sin excluir por ello a nadie¹⁹.

6. Ética y teoría normativa de las Relaciones Internacionales

Sin embargo, ¿cómo hablar de una nueva o renovada ética internacional en un mundo tan complejo y anímicamente incomunicado, a la vez que cada día más globalizado? Si bien en el ámbito familiar y local puede hablarse con lógica de códigos morales y éticos, e incluso esos deben estar bastante claros en un ámbito nacional o en el de un Estado concreto, el problema se complica en el plano internacional, en donde, al menos desde el mundo en desarrollo hacia fuera, sólo se perciben actitudes hegemónicas, exclusión, tendencia a la uniformidad y liberalismo a ultranza. Desde el amplio universo del subdesarrollo, que abarca a 2/3 partes de la otra fragmentada humanidad, lo que ocurre en el otro tercio se ve como posmodernidad material y mercantilista carente de sentimientos y afectos; una realidad en la que los intereses de los países más atrasados son incluso negociados fuera, sin su consentimiento, en función de supuestas *soluciones globales equitativas*.

La sociedad internacional se presenta hoy, como nos hace saber con mucho acierto Iñaki Aguirre, como «una multiplicidad de dinámicas y de ideas, de factores y de actores, de lógicas institucionales desarrolladas en instancias verticales u horizontales, de procesos colectivos transversales de todo tipo, políticos, económicos, culturales, que concurren e interactúan en ella...» y en la que aparecen contradicciones entre la tendencia creciente a la universalización y paralelamente a la individualización y en donde se ha producido «una erosión progresiva de las seguridades teóricas anteriores y una búsqueda de formulaciones y planteamientos renovadores»²⁰ todavía abierta a definiciones.

Para Mark Hoffman, es en este complicado panorama donde se dan las llamadas *preocupaciones normativas* que se refieren a criterios de moral y ética entre los Estados y al interior de los mismos. En esta escuela de pensamiento, que se puede ligar al enfoque más primitivo de las Relaciones Internacionales, se ha dado un am-

¹⁸ *Ibid.*, p. B29.

¹⁹ «Humanidad y Ciudadanía», del libro *Los Límites del Patriotismo. Identidad y pertenencia y Ciudadanía Mundial*, Paidós, Barcelona, 1999, pp. 138 y 139.

²⁰ «La teoría normativa de las relaciones internacionales, hoy», *Cursos de Derecho Internacional de Victoria-Gasteiz*, 1995, UPV, Tecnos, Madrid, 1996, p. 51.

plio debate en el marco de las teorías llamadas cosmopolitas y comunitarias, como señala Hoffman, en torno a temas como la autonomía de los Estados, los derechos humanos, la ética de la intervención, la justicia distributiva y la degradación medioambiental²¹, temas todos ellos de trascendental importancia para corregir la desigualdad mundial.

Charles R. Beitz, refiriéndose, por ejemplo, a la justicia distributiva, dice que necesitamos hacer «consideraciones morales para guiar nuestro discernimiento» a la hora de tomar un camino u otro o adoptar cierta conducta en temas como la política de cooperación externa o de inmigración de nuestro país, o las de los organismos internacionales u ONGD referidas al comercio internacional, las políticas monetarias, etc.²².

Iñaki Aguirre que planteó a fondo el tema de la teoría normativa en estos cursos de Vitoria del año 1995, resumía ésta como «una consideración filosófica de los principios y fundamentos más generales de la moralidad internacional y de la ética de las Relaciones Internacionales, consideración previa al establecimiento o al estudio técnico de cualquier orden internacional político, económico o jurídico»²³. Para este autor nos encontramos en todo caso «ante la necesidad intelectual y moral de reconciliar lo particular con lo universal, lo global con lo local, lo individual con lo holístico»²⁴ y, en consecuencia, a discernir éticamente nuestros comportamientos.

No es de extrañar de acuerdo con estas tesis normativas que compartimos, que el pensamiento y el ámbito sobre el desarrollo y la cooperación internacional hayan sido invadidos de replanteamientos éticos, de la justicia distributiva al liberacionismo, y de otras que provienen de la teología de la liberación latinoamericana, el budismo, el hinduismo, el Islam, etc.

El Dalai Lama declaraba en un libro reciente que la humanidad «parece falta de un gran proyecto, de un ideal»²⁵. El obispo de San Cristóbal de las Casas, Monseñor Samuel Ruiz, difundía a escala planetaria, con su valiente posición, el conflicto indígena de Chiapas, México, en busca de apoyo internacional, para salvaguardar unos derechos humanos básicos. Por otra parte, una vasta red de figuras católicas y protestantes de América Latina han luchado los últimos treinta años, desde posiciones de «cristianismo liberacionista» para frenar lo que entienden como el modelo materialista y excluyente actual de crecimiento económico y defender a lo ancho y largo de aquel continente la causa de los pobres y su emancipación solidaria²⁶. Para terminar estos ejemplos, el mundo musulmán se dotaba hace pocos años de su propia Declaración Islámica Universal de los Derechos Humanos, orientada a eliminar progresivamente la opresión y la injusticia.

El panorama general de este capítulo nos lleva a la conclusión de que el debate sobre la ética y moral en las Relaciones Internacionales ha sido un tema candente desde hace varios siglos, pero es tras la Segunda Guerra Mundial, con el nacimiento de las NNUU, la revalorización de los derechos humanos y el nacimiento de los

²¹ Ver «*Normative International theory: Approaches and issues*», GROOM, A. J. R. y LIGHT, M. (eds.), *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*, PINTER, Londres, 1994, pp. 30-38.

²² «*International Liberalism and Distributive Justice: A survey of Recent Thought*», en *World Politics*, vol. 51, 1999, pp. 270 y 271.

²³ *Op. cit.*, p. 53.

²⁴ *Ibid.*, p. 83.

²⁵ *Op. cit.*, p. 55.

²⁶ Ver sobre este tema el libro *The War of Gods. Religion and Politics in Latin America*, MICHAEL LOWY, Verso, Nueva York, 1996.

nuevos Estados independientes, que recibe un nuevo impulso. En nuestros días, tras la caída del régimen soviético, la ruptura de la bipolaridad y la filosofía de la globalización, se abre, sin embargo, una nueva perspectiva que puede regenerar el espíritu tradicional y más positivo de las relaciones internacionales. Esta perspectiva tiende a reivindicar la necesidad de principios morales suplementarios y de nuevos comportamientos éticos internacionales para fortalecer la precaria legalidad actual y la fragilidad del actual orden de valores.

A continuación vamos a ver el reflejo que esos abundantes y profundos principios éticos y debates han tenido en la construcción de la legalidad internacional moderna y sus perspectivas actuales.

III. EL DERECHO AL DESARROLLO Y EL DEBER DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El fin de la Segunda Guerra Mundial abrió un período de profundas esperanzas, pero también de enormes cambios en la escena internacional. Si bien era inevitable que el nuevo orden reflejara los sentimientos y horizontes de los países vencedores, la Carta de Naciones Unidas de 1945 aparecía como una puerta ancha por donde podrían caber también los vencidos y los nuevos Estados nacidos del proceso de autodeterminación que surgió a partir de entonces.

Era, sin embargo, bastante lógico que los países recién surgidos del proceso de descolonización encontraran un mapa que los mantendría durante largo tiempo indiferentes y alejados del Derecho Internacional. Muchos salían de duros procesos de sometimiento e independencia, abatidos por la pobreza y la debilidad institucional, y encontraban una legalidad incipiente que pensaban posponía sus pretensiones en favor de los países más adelantados y con una supuesta mejor y más larga historia.

Para esperanza suya, la doctrina internacional imperante entonces, además de reconocer el carácter de sujetos de derecho internacional a los Estados y las organizaciones internacionales, abría una vía, todavía débil, de reconocimiento a los «pueblos» o «naciones». Es decir, a los(las) habitantes de esos Estados que aparecerían a partir de entonces, como opina J. A. Pastor Ridruejo, «no como meros objetos del ordenamiento, susceptibles de dominación extranjera, sino titulares de muy importantes derechos»²⁷ entre los cuales el mismo autor no se refiere sólo al archireconocido de la libre autodeterminación o al derecho permanente sobre sus riquezas y recursos naturales, sino también al de su propia *supervivencia* como grupo social. El panorama, como veremos, es bastante vago hasta los años noventa, coincidiendo con la lógica dinámica de un derecho progresivo, en plena formación.

1. Fundamento del derecho al desarrollo

Partiendo del reconocimiento, aunque limitado, de la subjetividad de las personas y los pueblos en el Derecho Internacional, cabe presentarse si se les reconoce algún derecho específico de desarrollo. Para Antonio Remiro Brotons, el derecho al desarrollo no aparece en la Carta de NNUU «como un objetivo específico de la Or-

²⁷ *Op. cit.*, p. 251.

ganización, sino que es absorbido por una genérica cooperación económica, social, cultural y humanitaria, concebida internacionalmente al servicio de la paz y carente de una estructura orgánica operativa»²⁸. Lo mismo se podría decir de muchas de las descripciones genéricas que encontramos en las cartas o tratados creadores de muchos organismos internacionales. Sin embargo, este tema tiene, en mi opinión, muchísimos matices.

Es cierto, como han señalado muchos autores, que el Preámbulo de la Carta y algunos de sus artículos hablan vagamente de «promover el progreso social», o los derechos humanos o «crear las condiciones de estabilidad y bienestar» (art. 55). Sin embargo, es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en sus artículos 25 y siguientes, la que se refiere a que «toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure su salud, alimentación, educación y bienestar». Dicha Declaración Universal recogía un interesante artículo, el 28, que se suele citar poco, en el que específicamente se establece que «toda persona tiene derecho a que se establezca un *orden social internacional* en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos».

Ésa podría ser considerada como la primera señal del nacimiento y posterior crecimiento de un genérico Derecho Internacional del Desarrollo, que sería muy matizado y enriquecido después del movimiento descolonizador y la irrupción de varias decenas de nuevos Estados independientes. Esos países presionaron desde entonces por la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales frente a la prioridad por los derechos políticos y democráticos expresados por los grandes Estados occidentales siempre más preocupados por la construcción del Estado.

Así se dio inicio a un arduo proceso que llevó a las Asambleas Generales de los años 1974-1975 (Resoluciones 3202 y 3281), en las que se llega a la llamada «Declaración sobre el establecimiento de un orden internacional» (NOEI) que puede ser considerada como la primera base sólida del Derecho Internacional del Desarrollo. Este NOEI había contado como antecedente con la famosa Resolución 2625 (XXV) de 1970, donde se enfatizaba la necesidad de los Estados de trabajar «para promover el crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo». Posteriormente la Resolución 4 (XXXIII) de 1977, vino a reconocer la existencia de un derecho humano de desarrollo y le pidió al Secretario General que llevara a cabo un estudio sobre las dimensiones internacionales de dicho derecho.

Desde entonces, con altos y bajos, se mantiene esta pretensión jurídica que se conoce como NOEI y que se pretende se concrete en «el logro de una prosperidad más amplia en todos los países y de niveles de vida más elevados para todos los pueblos» sobre la base del «provecho común», la eliminación de la «brecha económica entre países en desarrollo y países desarrollados» y «un orden económico y social que sea justo». Estos principios contenidos en la *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados* de 1975, ofrecían, en opinión de Antonio Remiro, fundamentos sólidos para el nuevo orden como son «la justicia social internacional, el beneficio mutuo y equitativo, la interdependencia entre el bienestar de los países ricos y el crecimiento y desarrollo de los pobres» y la noción de responsabilidad solidaria que «está en el centro de toda la filosofía del desarrollo»²⁹.

²⁸ *Derecho Internacional Público*, Tecnos, 1983, p. 293.

²⁹ *Ibid.*, p. 320.

Por fin, la Asamblea General en 1986 mediante la Resolución 41/128, que obtuvo amplio respaldo (146 votos), a pesar del voto de contra de EEUU y varios países occidentales, hoy miembros de la Unión Europea, (Dinamarca, Suecia, Reino Unido, Alemania), definió en su artículo 1.1 que «el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él». La Resolución añadía en su artículo 2.1 algo para entonces casi revolucionario que sentó escuela: «la persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe de ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo». Con ello se daría origen a la formulación básica del desarrollo humano, hoy en plena vigencia.

Esta grandilocuente Declaración retumbó en los ochenta casi como un principio constitucional a escala mundial. A pesar de no contar con un respaldo total de los países industrializados, que la vieron como demasiado avanzada e impelente, abrió paso a toda una definición que se desarrollaría en los años noventa de la mano de las Cumbres y Conferencias Internacionales de carácter sectorial patrocinadas por las Naciones Unidas.

2. Fundamento del derecho y el deber de la cooperación

El fundamento del derecho y el deber de la cooperación, para los países en desarrollo y los industrializados respectivamente, ha ido de la mano del reconocimiento progresivo del derecho al desarrollo. Así, en el mismo artículo 1.3 de la Carta de San Francisco, se recoge que entre los propósitos de la ONU está «el realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos». Este deseo general es ampliado por el artículo 55 que encarga a la ONU el papel de promover ese esfuerzo de cooperación en el orden económico, social, sanitario, cultural y educativo.

Aunque esta definición sea abstracta, debe de ser considerada como un buen punto de partida, teniendo en cuenta el enfoque post-bélico de la época y el inicio del proceso descolonizador. La Resolución 2625 (XXV) de 1970 antes citada, marcó un matiz más al disponer la «obligación de los Estados de cooperar entre sí» para alcanzar objetivos económicos y sociales. Es cierto, sin embargo, como afirma J. A. Pastor Ridruejo, que «estamos en rigor ante una vaga obligación de comportamiento, no de resultado, de muy difícil control y de sanción altamente problemática en caso de incumplimiento»³⁰, lo que obviamente deja a cada Estado, agencia o institución en la tesitura de hacer su propia interpretación.

En efecto, para Antonio Remiro Brotons se trata de una formulación «inconvincente, retórica, asistemática y reiterativa»³¹ que tiende de manera sólo deseable y voluntaria a comportamientos de promoción que parecerían pretender progresivamente resultados generales y no específicos dentro de un espíritu de responsabilidad solidaria y compartida. Pocos cambios se observaron en este tema hasta los años noventa, lo

³⁰ *Op. cit.*, p. 714.

³¹ *Op. cit.*, p. 291.

que contribuyó a que cada país cooperante o agencia de desarrollo creara su propia escala de reglas, valores y prácticas con un amplio margen de discrecionalidad.

3. Valor moral y de obligar del derecho y deber al desarrollo y la cooperación internacional

Teniendo en cuenta el establecimiento del derecho de «veto» en el Consejo de Seguridad, del voto «ponderado» en los organismos financieros internacionales, la diferencia de peso político y de capacidad de los miembros de la comunidad internacional, las diversidades culturales y de civilización, la revisión del concepto básico de soberanía total hacia la soberanía limitada y otros factores coyunturales, es lógico pensar que la interpretación que las grandes potencias y países le dieron a estos derechos y deberes genéricos fuera, en general, restrictiva. Por ello, la actitud de los países en vías de desarrollo fue más de hacer ruido, generar presión, crear una mala conciencia (Grupo de los 77, bloque de los Países No Alineados, creación de la UNCTAD, etc.) que de buscar un enfrentamiento total de intereses.

En realidad ni la inestabilidad política y económica por la que en general atravesaban les permitía presionar excesivamente, ni sus líderes, salvo excepciones, estaban dispuestos a enfrentarse a las viejas metrópolis. Por otra parte, algunos países europeos y Canadá, con su mentalidad filantrópica y socialdemócrata, fueron siempre capaces de abrir ventanas a soluciones de compromiso. De hecho nada les obligaba. Los textos eran vagos, genéricos y flexibles y las Resoluciones de la Asamblea General meras recomendaciones, relevantes en el orden moral pero carentes de obligatoriedad jurídica.

De acuerdo con esta interpretación, los Estados emergentes, aún siendo mayoría, se equivocaron de estrategia, como argumenta Antonio Remiro, intentando votar y promover en la Asamblea General una batería de Resoluciones para hacer evolucionar estas genéricas declaraciones, en vez de negociar tratados multilaterales de alcance general que convirtieran los principios establecidos en las resoluciones más tempranas, en normas obligatorias de alcance universal³². Es decir, no podemos desconocer, como señala el mismo autor, que las resoluciones «desempeñen un papel de incitación, de prospección o programación de un nuevo derecho»³³. Pero carecieron de mecanismos de control o seguimiento adecuado, no atribuidos al Tribunal Internacional de Justicia, que es una jurisdicción voluntaria, ni fueron convertidas hasta los años noventa en *Programas Marco o Plataformas de Acción* con el ánimo de incidir de una manera más clara en el orden internacional.

Dicho esto, sería injusto decir que esa energía creativa, surgida de una buena parte de los países en desarrollo, incluso de los que desde posiciones prosoviéticas hicieron de la confrontación de modelos un reto, fue un esfuerzo totalmente desperdiciado. En los años setenta y ochenta se firmaron centenares de acuerdos comerciales, de emigración y de integración, por sólo citar algunos, de manera bilateral, subregional o a escala internacional. En ellos se reglaron materias y derechos básicos para la vida de los pueblos, como los derechos de patentes, los laborales, los consulares, los derechos indígenas o infinidad de ventajas arancelarias y de tráfico de mercancías.

³² *Ibid.*, p. 298.

³³ *Ibid.*, p. 300.

Lo que aparecía como claro en los albores de los años noventa, es que la realización práctica del derecho al desarrollo, como subraya en un amplio estudio sobre la materia Felipe Gómez Isa, «se va a convertir en la verdadera piedra de toque para demostrar hasta qué punto los Estados, principalmente los que disfrutaban de una situación de bienestar, están dispuestos a comprometerse en el establecimiento de un orden más justo y equitativo que responda a los intereses y necesidades de una amplia mayoría, creciente y cada vez más empobrecida, de la comunidad internacional»³⁴.

Aunque el elemento central de este cambio de actitud queda en manos de los países desarrollados; lo que ha llevado a altos y bajos y a períodos de más y menos compromiso por parte de casi todos ellos, en un marco de gran discrecionalidad de enfoques y prioridades, el derecho al desarrollo que se va a ir implantando desde principios de los años noventa, consolida, bajo mi punto de vista, una doble direccionalidad de deberes entre países desarrollados y no desarrollados. Es obvio que aun aceptando limitaciones e interpretaciones de todo género, los países en vías de desarrollo también quedan comprometidos por la Carta de NNUU, la Declaración Universal de los DDHH y el espíritu del NOEI, a adoptar políticas de desarrollo acordes con los intereses, bienestar y expectativas de sus ciudadanos y la filosofía básica de los derechos humanos en sentido amplio.

El conocido internacionalista uruguayo Gross Espiel, subraya que «el derecho al desarrollo implica también indudables deberes para los países en desarrollo. Deben dedicar el esfuerzo propio al desarrollo, sin esperar vivir de la dádiva. Deben de respetar los derechos humanos de todos los habitantes del Estado. Deben de organizar gobiernos respetuosos del bien común. Deben de eliminar la corrupción. Deben de impedir que la ayuda al desarrollo se dedique a enriquecer a gobernantes rapaces o a oligarquías económicas o militares. Ningún país entrará en la vía del desarrollo sólo como consecuencia de la ayuda económica externa»³⁵.

Esta advertencia, de tono profético, que afecta al derecho al desarrollo y al derecho a la cooperación internacional, ha supuesto una pesada carga para muchos Estados, que en vez de organizar administraciones eficientes, ampliar las oportunidades, reducir las exclusiones o fomentar democracias participativas, han tomado opciones de gobierno autoritarias, adoptado decisiones económicas tendentes al endeudamiento o la pérdida de competitividad o propiciado conductas poco transparentes con sus presupuestos nacionales o la ayuda internacional.

Los años ochenta se cierran de todas maneras, con más principios y declaraciones que grandes acuerdos. Con más pretensiones y deseos que generosidad y voluntad política y con fuertes condicionamientos políticos, tanto producto de la bipolaridad como de visiones incompatibles del mundo y el progreso. Sin embargo, miles de organizaciones, políticos, estudiosos y gentes de buena voluntad, lo intentaron todo y su fruto se habría de ver poco a poco en el decenio de los noventa.

4. La maquinaria de la ayuda al desarrollo

Todos estos mandatos, principios y voluntades fruto, unas veces, de la tensión y, otras, del acuerdo entre países industrializados y los nuevos Estados emergentes

³⁴ *El Derecho al Desarrollo: entre la Justicia y la Solidaridad*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998, p. 49.

³⁵ GROS ESPIEL, H., «El Derecho al Desarrollo veinte años después. Balances y Perspectivas», en FELIPE GÓMEZ ISA, *ibid.*, p. 52.

después de la Segunda Guerra Mundial, se fueron materializando en una auténtica maquinaria e industria de ayuda, asistencia y cooperación internacional. E. K. Hawkins, en su conocido libro escrito en el inicio de la década de los setenta, *Los principios de la ayuda al desarrollo*, señalaba que «la ayuda extranjera es una parte relativamente nueva de la escena internacional, que se ha desarrollado después de la Segunda Guerra Mundial hasta el punto de que casi podría presentársela como una nueva industria internacional, con sus propios procedimientos e instituciones, y conducente a crear una profesión internacional relacionada con el desarrollo»³⁶. Podemos hablar en esa dirección con propiedad de maquinaria ya que a partir de los años sesenta y setenta se tejen una auténtica maraña de instancias, programas, consultorías, expertos, metodologías y mecanismos que generan un enorme volumen de actividad y de negocios relacionados con el desarrollo y la cooperación internacional.

Así se irían forjando también ciertos conceptos, metodologías y herramientas básicas de la cooperación que hoy aceptamos universalmente. El término ayuda por ejemplo, se empleó inicialmente con un sentido que la vinculaba a motivaciones políticas, relacionadas principalmente con el proceso descolonizador, o con determinadas aspiraciones militares de las potencias de entonces. Hay que tener en cuenta que después de la Segunda Guerra Mundial, la ayuda convive con la guerra fría, los Planes elaborados por Marshall y Truman y con el objetivo de los vencedores de evitar la propagación del comunismo y que los países vecinos de la URSS cayeran bajo la influencia soviética.

Hawkins en su teoría establece que para que se pueda hablar con propiedad de ayuda, los bienes y servicios que se transfieren a otros países «han de distinguirse netamente de los flujos de bienes y servicios que se mueven al amparo de los arreglos comerciales normales, o como resultado de actividades privadas en busca de un beneficio». La segunda característica se refiere a los términos y condiciones en que tales flujos tienen lugar. Si han de ser computados como ayuda deben de ser extendidos en términos y condiciones que difieren de los que normalmente se aplicarían a las corrientes de mercancías y capitales entre países. Los países receptores pueden desear añadir una tercera característica a las dos anteriores: los flujos de ayuda deben de ser adicionales a cualquier capital que puedan recibir por los canales normales del comercio y la inversión³⁷.

Los niveles o condiciones de gratuidad, el costo financiero, el plazo de repago y el beneficio para el receptor en conocimientos, tecnologías y el propio destino de los fondos, van a definir lo que es ayuda o no. El término asistencia también ha sido utilizado, indistintamente con el de ayuda refiriéndolo a la transferencia de técnicas, conocimientos y capacidades a través de la información, el asesoramiento o la capacitación. Sobre esta base hablamos en general de donaciones o *ayuda no reembolsable*, ya que no tiene costo para el receptor, y de créditos, más o menos concesionales y blandos, o *ayuda reembolsable*, refiriéndonos a la que tiene que ser devuelta como un préstamo.

Todas estas formas, más muchas modalidades intermedias con componentes variados que incluyen elementos de donación, capacitación, fondos rotatorios, crédito, *swaps* o condonaciones de deuda, son los flujos que forman tradicionalmente la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) que es el mecanismo de contabilidad aceptado

³⁶ *Los Principios de la Ayuda al Desarrollo*, Penguin, Alianza Universidad, Madrid, 1974, p. 18.

³⁷ *Idem*, p. 28.

en el marco de la OCDE por todos los países donantes. Sin embargo, en la última década se ha manejado más comúnmente la palabra cooperación como una noción más amplia que refleja, por una parte, el grado de consentimiento o asociación entre donante y receptor (partenariado) y, por otra, el volumen total de flujos hacia un país independientemente de sus características, incluyendo, no sólo donaciones y créditos que componen la AOD, sino también el comercio, las inversiones productivas, la negociación de la deuda e incluso los flujos de mano de obra cualificada y la cooperación empresarial e industrial.

En torno a estas formas, modalidades y variados mecanismos, se han ido creando los Ministerios de Cooperación, a veces como dependencias de los de Asuntos Exteriores, las Agencias de Desarrollo de los países donantes y las Organizaciones y Bancos internacionales, de la familia de Naciones Unidas u otro origen regional que, como *cooperación oficial o multilateral*, han tenido una réplica en los países receptores en diferentes instancias de supervisión o recepción de la cooperación internacional. Asimismo surge, con especial fuerza desde los años setenta, *la cooperación no gubernamental*, en general no reembolsable, de la mano de Organismos no Gubernamentales de desarrollo (ONG) de muy diverso carácter y especialización temática, como representaciones de la sociedad civil organizada de las naciones. Nacen también grupos de inspiración política o religiosa, Fundaciones, Universidades e incluso empresas que crean sus propias asociaciones, institutos o consultorías, y lo que se conoce como *cooperación pública descentralizada* que es la que llevan a cabo con recursos propios o centrales los gobiernos regionales o autónomos y los municipios.

Se trata literalmente de miles de organizaciones e instituciones reuniendo también a cientos de miles de técnicos, funcionarios y consultores no necesariamente coordinados entre sí ni con finalidades similares. El Informe de Desarrollo Humano de 1999 señala que en EEUU trabajan en ellas nueve millones de personas, en la Unión Europea seis y en Brasil un millón. El IDH desvela también, lo que es un dato muy significativo, que las ONGD de los países en vías de desarrollo mueven anualmente 1.200 millones de dólares³⁸.

En este sentido, nos encontramos con grupos y enfoques que van desde la filantropía o la finalidad religiosa hasta los que buscan cambios estructurales, reversión de los sistemas políticos y, en muchos casos, *retornos económicos o políticos* medidos en comercio, influencias o ventajas de todo género. Uno se pregunta a menudo por la eficiencia de esta maquinaria y por su coste-beneficio, por su honestidad e, incluso, por su influencia a la hora de intentar cambiar o mejorar el mundo. Es de todas formas difícil y problemático hacer una evaluación global de todo este movimiento ya que resultaría imposible saber cuál hubiera sido el coste e impacto de no tener un sistema semejante.

¿Qué hubiera ocurrido en los últimos cuarenta años sin estas transferencias? La realidad es que, de acuerdo con la información suministrada recientemente por el Presidente del Banco Mundial, James Wolfenshon, el número de personas que viven en la pobreza en el mundo alcanza actualmente 1.700 millones de personas, 400 millones más que al principio de 1998, lo que significa que casi un 30 por 100 de la población mundial vive con un dólar diario (algo más de 150 pts.) por día.

³⁸ Los datos y estadísticas ofrecidas en este apartado proceden del Informe 1996 del CAD-OCDE, París, 1997, la publicación «The Reality of Aid», 1998/1999, Earthscan, Londres, 1999 y del Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1999, Nueva York.

Uno de los pocos instrumentos aceptables de medición del grado de compromiso político y ético de los veintinueve países donantes miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, sería hablar de volumen general de la ayuda, de porcentajes por país respecto al PIB, de porcentajes dedicados a combatir la pobreza u otros males, o de resultados e impactos conseguidos en términos políticos, económicos y sociales específicos.

En primer lugar, el compromiso de dedicar el 0,7 por 100 del PIB al desarrollo, reducido desde la anterior meta del 1 por 100 establecida en las décadas anteriores, ha sido cumplido por pocos países, si exceptuamos a los países escandinavos y los Países Bajos. Estados Unidos se encuentra en el furgón de cola apenas llegando al 0,1 por 100 y acumulando cuantiosas deudas en cuotas con los organismos de Naciones Unidas. Si hablamos de volumen, éste ha aumentado pero proporcionalmente ha ido cayendo desde un 0,48 por 100 en 1964 hasta un 0,35 de media de los PIB en 1986 a niveles del 0,22 en 1997. Lo mismo ocurriría si habláramos de cantidad por habitante ya que también ha caído de 89 dólares a 64 dólares por año en las mismas fechas. Por otra parte, menos del 50 por 100 global está encaminado a países con ingresos menores a dos dólares por habitante y día y de ese total se calcula que menos del 10 por 100 va a cubrir gastos sociales básicos, aunque casi un 28 por 100, de acuerdo con datos de 1995, tiene una orientación hacia temas humanitarios, salud, educación, agua y población.

En lo que respecta a la repartición geográfica, de acuerdo con el Informe del CAD de 1996, África recibió cerca del 40 por 100 de la AOD, Asia el 30 por 100 y las Américas el 10 por 100. El resto iría a países dispersos y a gastos de administración. De estas cantidades el CAD considera, refiriéndose a 1996, que un 24,3 por 100 de la ayuda se dirigió a los países menos desarrollados (LDC), un 25,4 por 100 a los de baja renta (menos de 765 dólares *per cápita*), un 23,1 por 100 a los de renta media (hasta 3.035 dólares *per cápita*) y el resto a los de desarrollo medio y alto. Esta distribución refleja un razonable enfoque geográfico pero un cuestionable reparto por el criterio de pobreza. Si nos referimos a los flujos totales a los países de desarrollo, veremos que en el año 1987, del flujo neto un 56,7 por 100 era AOD y un 30,7 por 100 comercio privado, mientras en el año 1995 se trataría, casi al revés, de un 28,3 de AOD y un 67,4 por 100 de comercio, lo que plantea fuertes incógnitas sobre los objetivos y el alcance de la AOD.

Para terminar este panorama preocupante y contradictorio, que merece una profunda reflexión, cabe como ejemplo referirse, según un Informe del PNUD de 1995³⁹, a que más de un tercio del comercio exterior de EEUU, último donante en la lista del CAD, y un cuarto de toda la inversión privada norteamericana van a los países en vías de desarrollo en donde vive el 80 por 100 de los consumidores del mundo. Esta realidad contiene un enorme potencial. Si los países industrializados fortalecieran su rápido desarrollo y aquéllos alcanzaran los niveles de crecimiento de los años ochenta, esas exportaciones podrían saltar hasta 30 billones de dólares al año y crearía cerca de 600.000 puestos nuevos de trabajo.

La conclusión evidente es que los países ricos han visto a los países en desarrollo como un problema de compra de materias primas y no como un potencial para sus mercados, aunque los rasgos de la globalización, como veremos más tarde, muestran un cambio en esta orientación.

³⁹ «Beyond Aid. Questions and Answers for a Post-Cold-War World», PNUD, Division of Public Affairs, 1995.

Lo preocupante es que esta dinámica lleva más a transformaciones arancelarias y eficiencias económicas que a reformas estructurales sociales y económicas que refuercen la gobernabilidad y alimenten un clima adecuado para la cohesión y la equidad social. Si a esto añadimos que el acceso a Internet está en un 88 por 100 en manos de los países de la OCDE, en donde se concentran sólo el 15 por 100 de la población mundial, lo mismo que ocurre con las patentes y las tecnologías, se comprende fácilmente el reto que va a afrontar la cooperación internacional en el siglo XXI. Dos tercios de la humanidad no son sólo pobres sino «infopobres», quiere decir marginalizados del sistema global y de sus grandes opciones y decisiones.

MI opinión es que hay que superar esta visión miope y entender, como lo hacen los analistas costarricenses Miguel Gutiérrez y Roxana Brisuela, que «el crecimiento económico, bajo condiciones de fomento de la equidad, permite la ampliación del mercado interno para recibir una gama creciente de bienes y servicios y ofrece además una base insustituible para el aprendizaje industrial y tecnológico, condición necesaria para una participación creciente en el comercio internacional»⁴⁰. La equidad entonces además de ser un valor ético puede ser un buen negocio, rentable para los países en desarrollo y para los más avanzados.

IV. EN BUSCA DE UNA NUEVA LEGALIDAD CONSENSUADA

1. El orden internacional frente a un mundo monopolar y globalizado

La transformación del orden internacional iniciada en los años setenta se basaba en la coexistencia pacífica entre dos poderes, los Estados Unidos y la Unión Soviética, que representaban dos visiones contrapuestas y, a veces, antagónicas del mundo. La ruptura de esta precaria, pero equilibrada situación, con la desaparición de la Unión Soviética y el desmembramiento de su zona de influencia, permite idealmente una mayor convergencia entre los sistemas y los países pero, al mismo tiempo, abre la vía a la unidireccionalidad y la uniformidad dejando incluso poco margen para las hasta entonces llamadas vías intermedias o no alineadas con las potencias. El orden que puede surgir, en consecuencia, de los años noventa, tiene que ser no ya fruto de la confrontación o la negociación, de igual a igual, entre las dos grandes visiones con sus variantes, capitalistas-liberales o estatistas-socialistas, sino más bien, el resultado de un diálogo profundo entre todas las visiones surgidas desde las diferentes interpretaciones democráticas y las cosmogonias mundiales.

Este reto, al menos en teoría, lo podría facilitar la globalización, entendida como un fenómeno dinámico tendente a promover el comercio, compartir el conocimiento y la información y reducir las exclusiones sociales. Pero como señala Robert J. Samuelson, reflexionando desde Estados Unidos, «también tenemos que darnos cuenta que la globalización económica puede generar inestabilidad. La advertencia que surge de la crisis financiera de Asia es que, conforme los países se van interconectando, van creando nuevas formas de problemas compartidos. Cada economía nacional descansa en un gobierno, una cultura y unas leyes comunes. Cuando más internacionalizada se vuelve la actividad económica, más necesario es po-

⁴⁰ «La Equidad es un valor humano y cristiano. ¿Será también un buen negocio?», *Revista Senderos*, San José, Costa Rica, 1993, p. 69.

nerse de acuerdo en cuanto a las leyes, las costumbres y los gobiernos [...] No podemos remodelar el mundo a nuestra imagen»⁴¹.

Esta magnífica y clarividente visión, reforzada por la crisis de Kosovo, apela urgentemente a nuevos principios éticos y reglas del juego convenidas entre todos para evitar que la exclusión, las meras reglas del mercado o la lucha de identidades culturales amplíen la brecha entre *globalizantes* y *globalizados*; *inforricos* e *inforpobres*.

Hay un acuerdo casi general en que la globalización ofrece grandes potencialidades y oportunidades pero también contiene grandes riesgos. Como relata el Informe de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD de este año⁴², dedicado a este tema, si las oportunidades no son compartidas, continuará el fracasado crecimiento de las últimas décadas. «Más de ochenta países todavía tienen ingresos *per cápita* inferiores a los de hace un decenio o más. En tanto cuarenta países han sostenido un crecimiento medio de su ingreso *per cápita* superior al 3 por 100 anual desde 1990, 55 países, la mayoría de ellos en el África Subsahariana y en Europa Oriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) han experimentado una reducción de su ingreso»⁴³. El IDH añade «si bien la mundialización tiene aspectos positivos, innovadores, dinámicos, también tiene negativos, perturbadores y marginantes»⁴⁴.

Para el IDH de 1999, la orientación futura tiene que superar la óptica de mercado para moverse hacia la mejora de la gobernabilidad y los valores democráticos, la socialización de la tecnología y la información y el fomento de la educación para todos así como la integración regional que empujen a los países a superar la exclusión, crear empleo, hacerlos más competitivos y propiciar la distribución del ingreso. En definitiva, tender hacia una mayor seguridad humana.

Son muchas las voces que se han alzado en esta década para pedir el control de esa fuerza, convertida hoy en una ideología suprema que como decía en apartados anteriores Joel Rosenthal «no tiene responsabilidad humana» ni rostro identificable. Así Alain Touraine habla de la necesidad de «construir un nuevo modo de control social» sobre ella⁴⁵. Federico Mayor Zaragoza expresa su preocupación porque precisamente esta ideología no es global «porque representa a una capa de la sociedad y no a su conjunto»⁴⁶ y el Ministro Holandés para el Desarrollo, Jan Pronk, reconoce que «no podemos impedir la globalización pero podemos canalizarla»⁴⁷.

La advertencia es demasiado seria, sobre todo después de la expansión de la crisis mexicana a Argentina en 1995 y la de Tailandia en 1997 que se extendió a Corea y luego a Rusia, Brasil y los mercados emergentes. Lo mismo se podría decir de las implicaciones globales del agotamiento de la capa de ozono o el calentamiento global, de la difusión de la delincuencia y el tráfico internacional de drogas, que mueve más de 400.000 millones de dólares al año, o la volatilidad negativa de los capitales golondrinas y el tráfico y trata de blancas, niños, órganos, etc. Este panorama de la década es el que inspiraría a los administradores de las NNUU y a mu-

⁴¹ Ver artículo «La falacia de la única superpotencia», Diario *El Mundo*, Madrid, 3 de junio de 1999, pp. 12 y 13.

⁴² «Informe de Desarrollo Humano», PNUD, Mundi Prensa, Madrid, 1999.

⁴³ *Idem*, p. 3.

⁴⁴ *Idem*, p. 25.

⁴⁵ Artículo «La Globalización como Ideología», *El País*, 29 de septiembre de 1996, Madrid, p. 17.

⁴⁶ Citado en «La UNESCO y la transición hacia un nuevo siglo», CARLOS TUNNERMANN, Managua, 22 de abril de 1998, p. 3.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 3.

chos líderes del planeta a buscar puntos de convergencia, nuevas alianzas y principios comunes que facilitarían la solución concertada de los graves problemas de desarrollo de la humanidad.

2. Los nuevos consensos alcanzados en las Cumbres y Conferencias Internacionales de la ONU

En los años noventa tienen lugar una serie de Cumbres y Conferencias Internacionales, organizadas por el Sistema de Naciones Unidas, que tienden a dar respuesta a las inquietudes con la que se inicia el decenio desde el punto de vista del desarrollo y la cooperación internacional: hegemonía de los Estados Unidos, interdependencia y globalización, preferencia por la reforma económica y comercial, cansancio ante los escasos avances de la legalidad internacional, limitados a los acuerdos bilaterales y las siempre vagas resoluciones de la Asamblea General, desconfianza hacia la reforma y democratización de las Naciones Unidas, imposibilidad de frenar el crecimiento de la población y la pobreza, incremento de la violencia y de las nuevas expresiones de violación de los derechos humanos, etc.

En ese ambiente general, que parte como elemento positivo de la progresiva implantación de la democracia en todas partes, las Naciones Unidas convocan varias grandes conferencias a las que se atrae, tras muchos meses de trabajos previos y múltiples consultas, a toda la comunidad internacional, a grandes expertos y a la sociedad civil mundial. No sólo se trataba de abordar grandes temas, como la infancia o la seguridad alimentaria, sino también de estudiar enfoques transversales, como la pobreza, el desempleo o el enfoque de género, e incidir en aproximaciones integrales e integradas en donde también la coordinación entre donantes y entre éstos y los países receptores sea una clave de fondo.

La compleja mecánica de consulta, diálogo y negociación, fue un proceso de inspiración, renovación y liderazgo para el Sistema de Naciones Unidas ya que casi todas sus Agencias y Organizaciones fueron puestas a trabajar y repensar sus mandatos y compromisos. «Considerados en su conjunto, subraya Kofi Annan, Secretario General de la ONU, los resultados de las Conferencias ofrecen una firme base conceptual a la cooperación para el desarrollo y el futuro papel de las Naciones Unidas al respecto. Se ha dado a la cooperación para el desarrollo una dimensión humana, una dimensión de carácter sostenible, una dimensión que respeta el género, y una dimensión social»⁴⁸.

Aspecto central de esta fenomenal experiencia ha sido el logro de importantes consensos políticos donde se pudieron concertar, en unas nuevas alianzas, «valores comunes, metas compartidas y estrategias para lograrlas»⁴⁹. Esto es enormemente meritorio teniendo en cuenta que se partía de intereses y concepciones políticas, religiosas y culturales teóricamente muy distantes: musulmanes, budistas, cristianos, ateos, gobiernos, ONG, empresarios, visiones capitalistas, comunitarias, colectivistas, etc. Este esfuerzo, encaminado hacia un cambio profundo a escala mundial, un nuevo enfoque del desarrollo y a una regeneración de la cooperación

⁴⁸ «Las Conferencias Mundiales». Formulación de prioridades para el siglo XXI, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, DIP, Nueva York, 1997, p. V.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 1.

internacional, traía el inicio de un proceso paulatino, en mi opinión imparable, para ajustar la demanda y la oferta entre donantes y demandantes de una manera más equitativa y compartida, en la línea de que se ha venido llamando «partenariado» o ejercicio para la asociación de intereses. Otro aspecto interesante es que el coste de organización de estos encuentros fue muy modesto, manteniéndose su monto individual entre 1,8 y 3,4 millones de dólares, salvo la Cumbre de la Tierra de Río que sumó 10 millones. Hablar de 40 millones de dólares para semejante esfuerzo es casi irrisorio si se piensa que es el coste medio en un país en desarrollo de una central hidroeléctrica, de un tramo de carretera de 100 km, menos del total de aporte anual de cooperación de Luxemburgo (1997), que es el menor de los países del CAD, o apenas un 10 por 100 del volumen de cooperación externa que recibe anualmente Nicaragua.

Además de estos detalles, una de las más importantes novedades es que se fijaron entre 185 países metas y plazos convenidos para obtener resultados específicos, así como mecanismos de seguimiento. En efecto, se establecieron compromisos en principio obligatorios, ya que fueron firmados y asumidos por una masa nunca vista de jefes de Estado o ministros sectoriales. Pero están descritos de manera suficientemente flexibles como para que todos los países e intereses asistentes a las conferencias y cumbres pudieran alcanzarlos.

Estas grandes plataformas de entendimiento otorgaron un mandato de seguimiento concreto al Sistema de Naciones Unidas y a varias de sus Agencias especializadas. Así se reforzó el Papel del *Consejo Económico y Social* (CES) que tiene la responsabilidad genérica del seguimiento coordinado y de la aplicación de los compromisos. Se creó, bajo la tutela del CES, el *Comité Administrativo de Coordinación* (CAC) presidido por el Secretario General e integrado por los directores y jefes de agencias del sistema más los del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para incorporar la filosofía de los avances de las cumbres. Se pusieron en marcha por otra parte, además de las cuatro *Comisiones de Naciones Unidas* que ya existen (derechos humanos, condición jurídica y social de la mujer, desarrollo social y población y desarrollo), tres equipos de tareas interinstitucionales (*task forces*): servicios sociales básicos para todos, creación de un entorno favorable para el desarrollo económico y social, y empleo y medios de vida sostenibles así como un Comité Interinstitucional de la Mujer y la Igualdad de Género.

Las Cumbres y Conferencias más importantes del decenio fueron las siguientes:

- Cumbre Mundial a favor de la Infancia. Nueva York. 1990.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. Río de Janeiro. 1992.
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Viena. 1993.
- Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo. 1994.
- Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Social. Copenhague. 1995.
- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Pekín. 1995.
- Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat). Estambul. 1996.
- Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma. 1996.
- Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales. Yokohama (Japón). 1994.

A) *Nuevos enfoques globales*

Entre los nuevos enfoques del desarrollo concertados en estas reuniones, podemos hablar, de acuerdo con las Naciones Unidas y a modo de resumen, de los siguientes⁵⁰:

— El desarrollo debe centrarse sobre los seres humanos, con un enfoque multidimensional e integrado.

— Entre las metas fundamentales del desarrollo figuran la erradicación de la pobreza, la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas y la protección de todos los derechos humanos, entre ellos el derecho al desarrollo.

— Las inversiones en salud, educación y capacitación revisten importancia crítica para el desarrollo de los recursos humanos y la ampliación de oportunidades en condiciones de igualdad.

— Para lograr el desarrollo sostenible es necesario mejorar y potenciar la condición de la mujer.

— Es preciso priorizar los recursos asignados hacia necesidades sociales básicas lo que se debe tener en cuenta en los programas de ajuste estructural.

— Debe contarse con un marco equitativo para el intercambio comercial, las inversiones y la transferencia de tecnología, así como una mayor cooperación entre todos en la gestión de la economía global.

— Es imprescindible acelerar el ritmo de crecimiento económico a fin de ampliar la base de recursos para el desarrollo, lo cual debe crear la base para el desarrollo sostenible, el aumento de la cooperación y la erradicación de la pobreza.

B) *Metas y plazos más destacados*

Aunque las metas y plazos componen una lista descomunal, merece la pena destacar los siguientes de entre las nueve reuniones más importantes citadas:

— *Cumbre Mundial a favor de la Infancia (1990)*. Una mayoría de los países del planeta adoptaron el Plan de Acción sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño, que marca para el año 2000 reducciones significativas en la mortalidad de lactantes y madres, en la malnutrición y el analfabetismo infantiles, así como aumentos definidos en los niveles de acceso a servicios básicos de salud y planificación familiar, educación, abastecimiento de agua y saneamiento. Bajo el fuerte liderazgo de UNICEF y la OMS se han conseguido progresos importantes especialmente en la erradicación de la poliomielitis, los trastornos causados por la carencia de yodo, el acceso al agua potable y la promoción de la lactancia materna. De allí partió también la *Iniciativa 20/20*, que luego fue retomada entre otros, tras la Cumbre Social de Copenhague, por el PNUD y UNICEF y que pretende que los países en desarrollo dediquen un 20 por 100 de su presupuesto a las necesidades humanas básicas y los donantes un 20 por 100 de su asistencia al mismo objetivo.

— *Cumbre de las NNUU sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra. 1992)*. Fue una de las más espectaculares por el nivel de asistencia de Go-

⁵⁰ Los datos referidos en este apartado y el siguiente proceden de distintos documentos del Departamento de Información Política de las Naciones Unidas y, en especial, del citado en nota 48.

biernos y Jefes de Estado, por su impacto en la filosofía general del desarrollo así como por los Acuerdos adoptados. Su resultado más palpable y conocido es el *Programa 21* que plantea un programa integral para abordar todas las esferas de desarrollo sostenible, la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* que aborda los principios de la responsabilidad de los Estados en la materia y la *Declaración de Principios Respecto de los Bosques*. Además se aprobaron dos tratados jurídicamente vinculables: la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* y el *Convenio sobre la Diversidad Biológica* que han sido firmados o están en ejecución por numerosos Estados. De allí surgieron asimismo la *Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación*, diversos mecanismos de seguimiento como la *Comisión de las NNUU para el Desarrollo Sostenible* y el *Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)*, formado por el PNUD y el Banco Mundial para otorgar financiamiento para actividades relacionadas con el cambio climático, la pérdida de diversidad biológica, la contaminación de agua y el agotamiento de la capa de ozono.

— *Cumbre Mundial de Derechos Humanos (1993)*. En su Declaración y Plan de Acción se ratificó que la primera responsabilidad de los gobiernos es la protección y promoción de los derechos humanos, se establecen los derechos específicos de los llamados grupos vulnerables (mujeres, indígenas, niños, refugiados, discapacitados, etc.), y se confirma que la extrema pobreza y la exclusión social constituyen «una violación de la dignidad humana». Se crea el *Alto Comisionado para los Derechos Humanos*, que apoyará funcionalmente a la *Comisión de los Derechos Humanos* (53 Estados con un mandato de tres años), y una *Relatoría Especial sobre la Violencia contra la Mujer*.

— *Conferencia sobre la Población y el Desarrollo (1994)*. Bajo el liderazgo del FNUAP, se aprueba, con una gran participación y apoyo, el *Plan de acción sobre Población* que plantea las siguientes metas: ofrecer universalmente servicios básicos de planificación familiar hacia el año 2015, incluir las cuestiones de población de manera transversal en el desarrollo sostenible y potenciar y ampliar las opciones y oportunidades de mujeres y niñas. El Plan establece, al ser un tema de alta sensibilidad, una formulación muy respetuosa al derecho humano de toda pareja a elegir sin coacción el número de hijos y deja a cada país la formulación de políticas en la materia aunque establece un fuerte vínculo entre nivel de población y potencial de desarrollo. En 1995 se recreó la *Comisión de Población y Desarrollo* y el grupo de tarea para este tema se incorporó en 1996 al de Servicios Sociales Básicos para Todos, con el objeto de vincular la población al tema de salud, agua, educación y vivienda.

— *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (1995)*. Fue una Cumbre también de asistencia muy numerosa y de gran impacto en el pensamiento del desarrollo ya que sintetizó muchos de los problemas sectoriales y transversales de las anteriores y se concentró en el apartado social. Allí se estipularon diez compromisos a partir de la conocida *Declaración de Copenhague*:

- Crear un entorno político, económico y social que posibilite el desarrollo social.
- Erradicar la pobreza como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad, atendiendo con especial prioridad a los grupos más vulnerables.
- Promover el empleo y medios de vida sostenibles para todas las mujeres y hombres.

- Auspiciar la integración social fomentando sociedades justas, la protección de los derechos humanos, la tolerancia, la igualdad de oportunidades, la solidaridad y la participación de todas las personas.
- Lograr la igualdad y la equidad entre hombre y mujer.
- Promover el acceso universal a la educación y salud de buena calidad, rectificando las desigualdades que afectan a los grupos vulnerables.
- Acelerar el desarrollo económico, social y humano de África promoviendo su democratización, el alivio de la deuda y la seguridad alimentaria.
- Utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social tanto en el plano nacional como en la cooperación internacional.
- Velar por que los ajustes estructurales incluyan objetivos y eficiencia en materia social.
- Mejorar y fortalecer la cooperación internacional para el desarrollo social a través de las NNUU y otras instituciones multilaterales.

De acuerdo con estos principios, esta Cumbre Mundial planteó entre otras prioridades: la preparación de mapas de pobreza con énfasis en el género, la fijación de metas y calendarios nacionales para erradicar la pobreza, el fomento de la participación social y la descentralización de decisiones y una mejor coordinación de las políticas sociales internas y de los recursos externos. El PNUD y otros organismos del Sistema han tomado un liderazgo muy fuerte en la materia y se asiste desde 1995 en todo el mundo a un repunte del debate sobre la erradicación de la pobreza y la mejor coordinación de las políticas sociales.

Para seguir estos compromisos está la *Comisión de Desarrollo Social y el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Empleo y Medios de Vida Sostenibles*. El año que viene se celebrará el Copenhague + 5 que, como ha ocurrido con otras Cumbres y conferencias (Río, El Cairo, etc.), pretenderá hacer una primera evaluación de los resultados alcanzados e insistir en su cumplimiento.

— *Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995)*. Fue una Conferencia muy masiva, con un alto nivel de consulta y un impacto muy grande por la espectacularidad del tema (la pobreza tiene rostro de mujer) y su enfoque transversal. La Conferencia aprobó una *Declaración y un Plan de Acción* que plantea diferentes ideas y formas de frenar la desigualdad y empujar el adelanto de la mujer hasta el año 2000. Se reafirman los derechos de la mujer y de la niña como derechos humanos, el derecho a la herencia, se sugiere la revisión de leyes que castigan el aborto, se destaca la importancia social de la maternidad, se tipifica la violación como crimen de guerra y se encarece a que las religiones no marginen a la mujer. En Pekín se exhortó a una mayor coordinación entre los organismos del Sistema que se dedican a la mujer bajo la batuta del ECOSOC, como el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la mujer (INSTRAW), el Fondo de Desarrollo de las NNUU para la mujer (UNIFEM), la División para el Adelanto de la Mujer, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

— *Segunda Conferencia de las NN.UU sobre los Asentamientos Humanos (1996)*. Fue una reunión que hizo mucho hincapié en la participación de la sociedad civil y el establecimiento de alianzas con ciudades, alcaldes y sector privado. En el *Plan de Acción*, se prioriza el *derecho a la vivienda adecuada* entendida como un derecho humano universal que no cubre sólo el techo si no el acceso a los servicios

básicos y a asentamientos sostenibles. Se asigna un liderazgo al *Centro de NNUU para los Asentamientos Humanos (HABITAT)* en esta materia.

— *Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996)*. La Cumbre aprobó en la *Declaración de Roma*, como meta concreta, la reducción a la mitad, para el año 2015, de la actual cantidad de personas desnutridas en los países en desarrollo. También expresa en sus siete compromisos la preocupación por la seguridad y la emergencia alimentaria así como la promoción y la capacitación del mundo rural. La FAO tiene un *Consejo de Seguridad Alimentaria Mundial* que es el único órgano intergubernamental del Sistema de NNUU, que se encarga exclusivamente de vigilar y evaluar la seguridad alimentaria mundial.

— *Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales (1994)*. De la Conferencia surgió una Estrategia y un Plan de acción para fomentar y fortalecer hasta el año 2000 las capacidades nacionales y la legislación en la materia. También hizo especial hincapié en lo concerniente a la prevención, alarma temprana y la mitigación de desastres naturales así como la preparación con alta presencia de la sociedad civil y un enfoque muy descentralizado y de base comunitaria. Se le atribuye a la *Subsecretaria General de Asuntos Humanitarios* y a su Oficina especializada (OCHA) la responsabilidad del seguimiento de este tan trascendente tema y, junto al PNUD, la respuesta en caso de emergencia. El plan de acción, llamado *Decenio para la Prevención de Desastres* ha desempeñado un papel valioso en la sensibilización y educación en esta materia.

Independientemente de la valoración que se pueda hacer de todo este acervo de principios, recomendaciones, metas y compromisos, es muy claro que las Cumbres y Conferencias han hecho en los años noventa una completa disección de la problemática del desarrollo y de la cooperación internacional. Este amplio acervo, brinda, a mi entender, una nueva legalidad, en el sentido de un cuerpo de normas, principios y conductas cuya observancia es al menos moralmente obligatoria y que se vienen a sumar por añadidura a las que proceden de las resoluciones de la Asamblea General y otros acuerdos entre Estados. Al menos en el ámbito del Sistema de NNUU, sí se ha podido constatar mucha más coordinación y racionalidad de esfuerzos no sólo por el rol atribuido y desempeñado por los llamados Coordinadores Residentes sino por el esfuerzo de síntesis y eficiencia ante la caída permanente de las aportaciones extraordinarias de los donantes a las diversas instancias del Sistema y los retrasos en el pago de las cuotas tradicionales.

Si bien es cierto que no está claro la obligatoriedad jurídica del paquete de orientaciones, normas y mecanismos de seguimiento surgidos de todas estas reuniones y cumbres, al no ser un ordenamiento sistemático, sí quiero destacar que el hecho de la fijación de metas y calendarios precisos, en algunos casos, el que hayan sido compromisos firmados y aprobados por los jefes de Estado, gobierno o ministros responsables, y la circunstancia de que la organización de todos los eventos haya estado en manos de la propia ONU, le confieren un grado de respetabilidad muy importante. Sin embargo, es justo reconocer que a estas alturas, el grado de incumplimiento de los compromisos financieros y de las metas y cronogramas, parece en ciertos casos notable. En parte se puede achacar a un clima de *fatiga del donante* producto de crisis presupuestarias internas, desencantos de muchos años de fracasos y esfuerzos infructuosos y de prácticas poco transparentes de los países receptores que han llevado a la desconfianza. Por otro lado, parece que esa nueva legalidad ha abierto un período de ejecución largo a modo de proceso en el que cada país va encajando sus avances y adelantos. Tampoco ayuda la crisis institucional y financie-

ra del Sistema de las NNUU cuya reforma, planteada por el actual Secretario General, ha sido ralentizada por muchos países con motivaciones diferentes.

3. El Desarrollo Humano como nuevo gran paradigma

El Desarrollo Humano es un concepto revitalizador del espíritu y las potencialidades del ser humano que aparece transversalmente desde la segunda parte de los años ochenta y en los noventa, como el verdadero corazón y objetivo supremo del avance de los pueblos y las personas. Su origen remoto está en el trabajo de la *Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente*, presidida por la noruega Gro Harlem Brundtland, que desde 1983 y «en un momento de retraimiento de las preocupaciones sociales»⁵¹ como ella misma dijo, inició una profunda investigación hacia la búsqueda de una propuesta alternativa que parase la degradación del medio ambiente. Asimismo en la Resolución 41/128 anteriormente citada.

En el Informe, entregado en 1987, se define el desarrollo sostenible como aquel «que satisfice las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades»⁵². Esta definición era una llamada generosa a iniciar un proceso de cambio mental y político que tendiera a superar la pobreza, lograr el crecimiento con equidad y usar la tecnología en la reconstrucción de un hábitat plenamente adaptado a las personas y no excluyente. Sobre este principio armónico, se construyeron las propuestas y principios de las Cumbres y Conferencias antes analizadas, convirtiéndose en el eje central del debate sobre el desarrollo y en el emblema motor de casi todas las políticas más avanzadas de cooperación internacional.

Como señala acertadamente Noé Cornago, en trabajo preparado también en 1997 para estos cursos de Vitoria, «tal renovación del discurso fue en general bienvenida, por cuanto parecía incorporar una perspectiva global a la preocupación sobre la sostenibilidad del modelo de desarrollo desde una posición que se presentaba como preocupada por sus dimensiones sociales, y encontró además la adhesión de buena parte de los movimientos ecologistas. Sin embargo, pronto fueron surgiendo críticas muy notables»⁵³, lo que permitió ampliar poco a poco el concepto. Primero, como dice este autor, al incorporar la preocupación por la pobreza y, luego, al incluir el acento en la ampliación de las oportunidades, la participación, la igualdad de géneros, la descentralización y la equidad en el crecimiento.

En este perfeccionamiento y difusión del concepto tuvo un gran liderazgo el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), quien desde 1990 lanzó el «Informe de Desarrollo Humano» anual, que contiene el *Índice de Desarrollo Humano (IDH)* que ha alcanzado carta de naturaleza entre los expertos al incluir varias dimensiones del crecimiento y las satisfacciones personales más allá siempre del viejo indicador no muy representativo de la renta *per cápita*.

Esta institución fomentó el debate en torno a este tema durante esta década, mejoró el perfil y los indicadores del concepto, y le incorporó luego el elemento de

⁵¹ «Nuestro Futuro Común», Comisión Mundial del Medioambiente, Alianza Editorial, Madrid, 1988, p. 15.

⁵² *Ibid.*, p. 67.

⁵³ «Desarrollo, subdesarrollo y posdesarrollo: un análisis crítico del debate contemporáneo», *Curso de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Tecnos, Universidad del País Vasco, 1998, pp. 68 y 70-72.

sostenibilidad, en el PNUD se habla de *desarrollo humano sostenible*, para introducir todos los elementos políticos, sociales, económicos y medioambientales en una perspectiva armónica y de largo plazo. Así, inicialmente el Informe de 1990 subrayaba que «el objeto del desarrollo es ampliar las oportunidades de los individuos. Una de ellas es el acceso a los ingresos, no como fin en sí mismo sino como medio de adquirir bienestar humano. Pero también existen otras opciones, incluyendo una vida prolongada, conocimientos, libertad política, seguridad personal, participación comunitaria y derechos humanos garantizados. Las personas no deben reducirse a una sola dimensión como criaturas económicas. Lo que hace fascinante a la gente, así como al estudio del proceso de desarrollo, es todo el espectro a través del cual se amplían y utilizan las capacidades humanas»⁵⁴.

Diez años después, el concepto está plenamente implantado en todas partes. De tal manera que en el IDH de este año, sin romper la validez de la formulación inicial, Paul Streeten ratificaba con un sentido más amplio que «el desarrollo humano es el proceso de ampliación de opciones de la gente... En todos los procesos de desarrollo hay algunas capacidades que son esenciales para el desarrollo humano, sin las cuales no se puede contar con muchas opciones en la vida. Esas capacidades consisten en vivir una vida larga y saludable, tener conocimientos, tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente... Pero la gente valora mucho otras opciones. Entre ellas se incluyen la libertad política, social, económica y cultural, un sentido de la comunidad, oportunidades de ser creadores y productivos, el respeto por sí mismo y los derechos humanos. Pero el desarrollo humano es mucho más que lograr esas capacidades; es también el proceso de procurarlas de manera equitativa, participatoria, productiva y sostenible»⁵⁵.

Aunque no han faltado las críticas, la variedad de temas abordados en estos diez años (libertades, pobreza, relaciones Norte-Sur, situación de la mujer, consumo, globalización, etc.), han hecho que para la mayoría de los autores el concepto en sí, y el cálculo del IDH que anualmente hace el PNUD, se hayan convertido en elementos de referencia y comparación inexcusable en todo análisis de desarrollo. Keith Griffin opina que «no sólo ha probado ser una herramienta flexible, capaz de medir diferencias en niveles de desarrollo humano entre los países y cambios en el desarrollo humano a lo largo del tiempo» sino que también ha llevado a una reconceptualización del concepto de pobreza e inyectado un elemento de competición en las estrategias de desarrollo que a la larga han llevado al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a adoptar esta noción⁵⁶.

Esta idea es tan cierta que el discurso de estas instituciones fundadoras de famoso *Consenso de Washington* en 1988, aunque no de manera confesa ha cambiado sustancialmente en los últimos años, habiendo moderado no sólo sus enfoques sino incluso los alcances y marcos de flexibilidad de los programas de ajuste estructural. Éstos aparecen hoy teniendo en cuenta variables sociales, de gobernabilidad democrática, demográficas y características propias de cada país, combinando racionalidad y disciplina con la preocupación de hacer el gasto social más eficiente, fortalecer el capital social, hacer el programa de privatizaciones más transparente y la maquinaria del Estado más profesional.

⁵⁴ PNUD. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990, p. 13.

⁵⁵ *Op. cit.*, p. 17.

⁵⁶ En «Human Development: origins, evolution and impact», del Foro «Análisis de 10 años de Desarrollo Humano», Facultad de Ciencias Económicas, Bilbao, 1999, pp. 9 y 55.

Lo más importante, en todo caso, en la línea de lo expresado por Streeten y Griffin, es la superación del factor ambiental como el central y único del proceso de desarrollo sostenible, el alcance universal de su proyección y el componente ético y equitativo del concepto. Esto demuestra que la comunidad internacional está buscando de manera insistente un objetivo global, respetuoso con la diversidad, que supere la caridad, la filantropía y el paternalismo, y que enfoque el futuro del hombre de manera más armónica y respetuosa con su entorno natural, social y cultural.

La aplicación de esta noción al campo de la cooperación ha sido automática y paralela al aplicado para los modelos de desarrollo. Fernando Bruna, en su libro titulado *la Encrucijada del Desarrollo Humano* nos señala que «la AOD ha de garantizar las prioridades humanas al tiempo que la dinamización económica»⁵⁷ y ocuparse de la renovación científica e Institucional de manera que la asistencia externa no se haga necesaria ni deseable a medio y largo plazo. El objetivo escondido, aunque fundamental, de toda cooperación es hacerla innecesaria en el menor plazo posible y no perpetuarla.

En un excelente libro de consulta, recientemente publicado por el Gobierno Vasco, coordinado a través de la Universidad del País Vasco por Francisco Aldecoa y compilado por Monike Nicolas, se refleja perfectamente cómo ha cuajado y se ha ido incorporando a la legislación de los países de la Unión Europea, este concepto de desarrollo humano y sus componentes básicos de medio ambiente, educación, pobreza, género, grupos indígenas, etc.⁵⁸

4. Ayuda humanitaria, ayuda de emergencia y voluntariado

La ayuda humanitaria ha ido alcanzando carta de naturaleza y notable impacto público con la expansión de los medios de comunicación, el conocimiento y el acercamiento a los grandes y cada vez más frecuentes dramas humanos, tanto guerras como desastres. Asimismo se ha producido una creciente implicación de los gobiernos y las sociedades civiles de los países adelantados y atrasados quienes han ido creando fuertes intereses e instituciones especializadas en esta materia. Hoy es uno de los grandes capítulos de las relaciones internacionales así como uno de los temas más debatidos en la cooperación internacional ya que además algunos autores la consideran como una modalidad separada de ella tanto conceptual como funcionalmente.

De acuerdo con Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja, «La ayuda humanitaria constituye una respuesta de la comunidad internacional ante emergencias, como las que se derivan de los desastres naturales..., de epidemias o plagas, o de conflictos armados. Los beneficiarios de la ayuda de urgencia son los grupos de población más vulnerables que están padeciendo directamente estas situaciones, sea *in situ*, o como refugiados y o desplazados internos. A través de la ayuda humanitaria, la población afectada recibe socorro inmediato para mitigar los daños causados por la situación de emergencia y satisfacer las necesidades más inmediatas: atención a heridos y enfermos, abastecimiento de agua y alimentos, saneamiento básico, albergue y cobijo, búsqueda y reunificación familiar, y seguridad y protección»⁵⁹.

⁵⁷ Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Los libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 124.

⁵⁸ «Cooperación para el Desarrollo: textos jurídicos y políticos de los Estados de la Unión Europea», Cooperación Pública Vasca, Vitoria-Gasteiz, 1998, pp. 883-921.

⁵⁹ «El sistema internacional de cooperación al desarrollo», CIDEAL, Madrid, 1999, p. 31.

Teniendo en cuenta la amplitud de la definición, no es de extrañar que puedan entrar en ella diversas interpretaciones, metodologías y posiciones y que haya sido objeto de un fuerte debate, certeramente recogido por Xabier Etxeberria en su libro *Ética de la acción humanitaria*⁶⁰. Según él, para las *teorías utilitaristas*, la ayuda humanitaria está basada en el impacto que nos producen ciertas catástrofes, tragedias o conflictos que nos llevan a dar respuestas personales, generalmente paternalistas, para evitar daños mayores, o para impedir que sus efectos directos o indirectos nos salpiquen.

Para la *teoría de la corresponsabilidad*, en la línea de las tesis de Emmanuel Levinas, el mal del otro aunque sea ajeno o externo, nos compete, nos produce compasión y nos implica a pronunciarnos o a actuar. Para los defensores de la *justicia global*, como John Rawls, debería existir un deber genérico de asistencia a las personas y pueblos en función del derecho básico que todos los ciudadanos tienen a los bienes materiales básicos y la igualdad de oportunidades. Esta teoría desarrollada en nuestros días por varios autores y el propio PNUD bajo la denominación de *bienes públicos mundiales*, amplía esa concepción al ámbito universal y hace del derecho a la vida, a la paz, el medioambiente y el ejercicio de las libertades junto al acceso a la salud, la educación y el agua, una especie de programa de mínimos al que tendrían derecho todos los habitantes del planeta y que debería ser cubierto por aquellos países que tienen mayores recursos con el objeto de contribuir a una más amplia equidad internacional⁶¹.

Este último pensamiento estaría cercano o es incluso coincidente al principio universal de la *solidaridad* que ha sido definido con anterioridad y que está en el corazón del desarrollo de la filosofía de los derechos humanos. No sólo se trataría de aceptar que todo lo malo, incluidas las carencias básicas, que les ocurre a los demás dentro y fuera de nuestras fronteras es de nuestra incumbencia sino que estamos en cierta manera obligados a transformar como cultura las condiciones de esa desventaja y a fomentar un orden internacional que nos lleve a la superación de esas barreras entre países pobres y ricos. A ese respecto José Vidal Beneyto dice que la solidaridad «no es un comportamiento generoso, sino una exigencia política, pues entre los derechos humanos figuran los derechos sociales y económicos, lo que nos obliga a asegurar a todos un acceso igual a los mismos»⁶².

A pesar de ser un tema tan polémico, ha sido una materia ampliamente reglada por diversas entidades internacionales como la Cruz Roja y las ONGD. Para estas entidades, en términos generales, la acción humanitaria debe de respetar las necesidades y entornos culturales de las personas o países receptores, actuar prioritariamente con instrumentos y capacidades locales y trabajar con clara autonomía de los poderes o fuerzas políticas. Muchos códigos de conducta en uso en esta materia se refieren también a la necesidad de coordinarse en casos de emergencia con los demás actores nacionales y externos, a la obligatoriedad de ocuparse prioritariamente de las necesidades más urgentes e incluso plantean normas relacionadas con la utilización de la publicidad, la movilización de fondos y las relaciones con los gobiernos.

⁶⁰ Instituto de Derechos Humanos. Universidad de Deusto, Bilbao, 1999.

⁶¹ Ver Informe de Desarrollo Humano del PNUD, año 1999, *op. cit.*, p. 111 y la publicación del PNUD «Global Public Goods», Nueva York, 1999.

⁶² *El País*, 27 de mayo de 1998.

Etxeberria se refiere asimismo a un aspecto transcendental de accionar humanitario como es la cantidad de conflictos éticos que encierra ya que frecuentemente hace frente a «situaciones en las que no es fácil decidir porque las diversas opciones en litigio tienen aspectos positivos pero también negativos»⁶³. Es en este sentido que tanto la ayuda de emergencia como la humanitaria en general deben ser vistas desde el principio como una etapa de un proceso de desarrollo en busca de elementos o estrategias de sostenibilidad tendentes a que los problemas o vulnerabilidades no se reproduzcan.

Otro de los aspectos más delicados de este tipo de cooperación es la ayuda alimentaria que suele acompañar en las operaciones de emergencia. Para una opinión mayoritaria, la ayuda alimentaria debe limitarse a los estadios iniciales de una emergencia o a momentos muy puntuales de una catástrofe ya que de no ser así puede competir con productos o insumos fabricados en los mercados locales o crear hábitos que cambien las pautas culturales o alimentarias y desincentiven la producción autóctona. En una lógica de desarrollo, estas acciones, incluidas las que generan fondos de contravalor, deben ser sustituidas cuanto antes por incentivos a la producción (semillas, fertilizantes, aperos, etc.), conocimientos técnicos y actividades de capacitación que lleven lo más rápidamente posible a la autosuficiencia.

Un tercer aspecto igualmente crucial desde el punto de vista ético, es que la acción humanitaria no debe sustraer fondos o recursos de otros proyectos de carácter estructural o, si lo hace, éstos deben de reintegrarse lo antes posible para no perjudicar acciones o procesos que tienden a cambios estructurales en el medio y largo plazo. Ello nos llevaría directamente al tema de la prevención como concepto éticamente fundamental de la acción de desarrollo ya que muchas catástrofes o desgracias podrían evitarse o, al menos, paliarse, si se tomaran de antemano acciones preventivas, de preparación, alerta temprana o sensibilización que permitirían conductas mucho más ajustadas a los riesgos reales. El riesgo resulta de la suma del factor de amenaza razonable más el grado de vulnerabilidad de las personas o los países, situación que puede calcularse o intuirse con bastante precisión con parámetros técnicos e incluso con conocimientos tradicionales.

Puesto que gran parte de las acciones y proyectos tradicionales de desarrollo no suelen llevar en países poco desarrollados este tipo de cálculos, fundamental es convertirlo en regla de oro desde que se inician las primeras acciones de rescate, auxilio, rehabilitación o reconstrucción de tal forma que algunos países y grupos humanos eviten hacia adelante vivir en situación de emergencia cuasi permanente.

Para terminar, en toda la dinámica humanitaria es fundamental el papel de los voluntarios y técnicos especialistas que actúan en condiciones de amplio riesgo y que deben tener capacidades y compromisos muy claros. Sólo en el ámbito de la Naciones Unidas y su programa de voluntarios trabajan casi cuatro mil personas que vienen a sumarse a otras muchas miles que lo hacen permanente o esporádicamente con gobiernos, ejércitos u ONGD trasladando alivio y colaboración en situaciones muy diversas. Estos voluntarios y expertos suelen ser la expresión más evidente de la ética de la solidaridad que hemos intentado explicar en este trabajo.

⁶³ *Op. cit.*, p. 55.

V. ALGUNAS CLAVES PARA UNA NUEVA VISIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Tras este amplio recorrido por la historia, los principios, las vicisitudes y las limitaciones que iluminan e inspiran los principios éticos del desarrollo y la cooperación internacional, cabe hacer un ejercicio de síntesis propositiva, para rescatar aquellos enunciados olvidados, aquellos compromisos pospuestos o para alumbrar nuevas preocupaciones a la luz de la enorme experiencia mundial acumulada y las lecciones aprendidas.

Es de todas formas impensable que la pobreza multidimensional y el abismo de desigualdad existente en el mundo, vaya a ser superado en el corto plazo con las precarias soluciones y metodologías actuales que están siendo además exacerbadas por el impacto tecnológico que conlleva la globalización. Si se quiere un cambio real, no hay más remedio que desear y proponer con alto volumen político, soluciones drásticas y ambiciosas que pongan coto a la degradación y renueven el adormecido o fatigado compromiso ético. Cabría preguntarse si esta asunción voluntarista es hoy posible con la filosofía económica imperante y con las ambiciones universales de algunos países y grupos humanos.

Tengo la impresión de que las respuestas favorables están procediendo de la nueva ciudadanía mundial todavía más sensible que combativa, pero que empieza a mostrar un respetable grado de presión sobre gobiernos, empresas transnacionales y las opiniones públicas. Otras posiciones favorables a cambios procederán, por supuesto con un componente más egoísta y utilitario que ético, de los países y grupos de presión que piensan que esta humanidad dividida e injusta acabará creando escenarios indeseables incluso para los poderosos y desarrollados.

De la conjunción de estas dos tesis, más la línea de presión técnica expresada por los desarrollistas y los organismos especializados nacionales e internacionales, deberían surgir nuevas pautas y valores inspirados en el acervo de las mejores prácticas mundiales y los tratados y compromisos internacionales de las dos últimas décadas. Sin pretender ser exhaustivo quisiera proponer algunas ideas nacidas de la experiencia y de muchas reivindicaciones y carencias básicas, contrastadas en los procesos de cooperación internacional:

1) Es indispensable y urgente recuperar el compromiso de dedicar una parte más sustancial del PNB de los países desarrollados a la cooperación internacional. Si bien parece hoy imposible reivindicar a corto plazo la meta del 0,7 por 100 que no debe olvidarse como horizonte necesario, sí que habría que marcarse ascensos anuales progresivos para terminar el primer decenio del siglo XX en el 0,50 por 100 de PNB que era el nivel de los años sesenta. Este movimiento tendría que venir acompañado de una mejor focalización de la ayuda a los países de menor desarrollo (de menos de 1.000 dólares de renta *per cápita* o de un IDH-PNUD menor a 0,600) —fundamentalmente africanos— o a zonas o bolsas seleccionadas por su degradación o atraso en países de desarrollo medio y bajo. La medida también pasa por ejercicios de austeridad, reduciendo burocracias y costes excesivos en la maquinaria de la cooperación. El lema, aunque parezca un tanto drástico, sería *priorizar las prioridades* y hacerlas más eficientes. Este aumento podría equilibrar los flujos mundiales hoy dominados por la inversión y el comercio.

2) Orientar la cooperación hacia temas que preocupan e interesan realmente a los pobres y a las poblaciones desfavorecidas evitando la tentación de teledirigir las

acciones de acuerdo con sentimientos o intereses de los donantes o grupos de presión. Ello exige mucho diálogo, amplio consenso y resistir la tentación de imponer pautas y ritmos externos que alteren costumbres o valores culturales. La lógica detrás de esta visión es que no se pueden esperar retornos de la cooperación que no sean fruto de verdaderos esfuerzos de asociación y de interés mutuo y que las mejores decisiones e impactos se alcanzan cuando las decisiones se adoptan en un entorno democrático y con un alto grado de participación de los ciudadanos afectados. Los recursos focalizados en la reducción de la pobreza o la generación de institucionalidad democrática deben de ser, por otra parte, ofrecidos en donación o con créditos altamente concesionales.

3) Ningún programa de ajuste estructural por urgente o necesario que pueda ser, deberá ser impulsado sin ser acompañado de reformas y programas sociales y de gobernabilidad capaces de crear un ambiente propicio para el desarrollo y la búsqueda de la cohesión social. Los planes de erradicación de la pobreza y los proyectos de fortalecimiento institucional y de reforma del Estado, incluyendo a los gobiernos locales, se convierten así como capital social en una vía paralela, y no sólo compensatoria, del deseable y necesario equilibrio macroeconómico.

La eficiencia pasa normalmente además por la descentralización y reglas muy exigentes de transparencia del aparato público y privado incluido el funcionamiento de la justicia, las compras del Estado y el comportamiento ético de los funcionarios. La experiencia demuestra que estas líneas de trabajo deben emprenderse simultáneamente, como una especie de condicionalidad democrática conjunta, intentando no sólo cambios legislativos sino de valores y de percepción pública.

4) La participación articulada de la sociedad civil tanto en los procesos de desarrollo como en los mecanismos de cooperación internacional es deseable y necesaria e incluso, en muchos casos, decisiva. Sin embargo, es una dinámica que lleva tiempo y está marcada por un largo aprendizaje de todos los actores. La debilidad viene en general no sólo de la falta de hábito desde los gobiernos para compartir el poder o un mecanismo de política exterior que estiman ganado legítimamente en las urnas, sino también de problemas de dispersión e incoherencia de la propia sociedad civil organizada que en los últimos años se ha visto también señalada de burocratización y falta de transparencia e independencia dentro de su tono general de gran utilidad pública y social. Datos recientes publicados por varios diarios señalan, por ejemplo, que en España, en el año 1997, el 61 por 100 de los ingresos de las ONGD procedían de fondos públicos, mientras algunas críticas las acechan en lo que se refiere al impacto o rapidez de sus acciones y a la desarticulación con la que actúan respecto a planes de desarrollo nacionales y locales. Similares críticas se escuchan sobre algunas prácticas de las ONGD de los países del Sur.

Son muchas voces serias en el Norte las que cuestionan el manejo poco transparente de los fondos éticos o solidarios con los grandes bancos o multinacionales, las etiquetas sociales mal entendidas o las prácticas demasiado rentables del llamado comercio justo. Una posible opción, al menos para las ONGD de mayor implantación, sería la de dirigir su estrategia a cambiar las reglas de juego y los valores de los países cooperantes, a acciones de sensibilización y a fortalecer la red de solidaridad y la eficiencia de las ONGD del Sur, más que a acciones directas que generan altos costes y una burocratización excesiva. Hay por delante mucho que hacer para el fortalecimiento de redes nacionales e internacionales de ONGD y para nuevas alianzas y compromisos con el sector privado, los gobiernos y las organizaciones internacionales, tema en el que se verán grandes cambios en el futuro.

5) Proceder a una racionalización, reducción y renovación de los organismos y agencias del Sistema de Naciones Unidas y de Bretton Woods.

Esta cirugía será seguramente dolorosa y difícil, en función de los equilibrios geográficos, los conflictos de intereses y la presión de los diferentes grupos de influencia que funcionan al interior de ellas, el inmenso coste de esa enorme estructura, los roces y conflictos de competencias y su actual precariedad económica. Sin embargo, las líneas iniciadas por el actual Secretario General, Koffi Annan, hacia una mayor coordinación interna, el establecimiento de servicios comunes y las reducciones adelantadas de plantillas, deben permitir, en una segunda fase, procesos de integración o absorción de muchas de esas organizaciones, una amplia renovación de técnicos y procedimientos y una mejor articulación con los organismos financieros internacionales. Es incomprensible cómo los grandes países donantes no empujan más en esta línea que haría más eficiente su funcionamiento, justificaría las críticas que normalmente ellos les atribuyen y haría más comprensibles los recortes que últimamente han hecho a sus programas y contribuciones.

6) Mejorar la coordinación entre los donantes y entre éstos y los países receptores, es una de las propuestas más repetidas en todos los medios y una amplia preocupación de las cumbres y conferencias de los años noventa. La multiplicidad de actores, metodologías e intereses ha llevado a una fuerte dispersión y fragmentación de esfuerzos con una alta repercusión en el impacto y la eficiencia. Una mejor coordinación podría haber compensado la caída general de los aportes y una mayor planificación haber evitado errores conocidos. Si bien es cierto que hay más actores que recursos, gran parte de la eficiencia se pierde también por la realidad de las transferencias negativas que supone que muchos países en vías de transformación paguen por el servicio de deuda más que los flujos de cooperación que reciben y por la falta de transparencia y continuidad en la gestión de recursos de cooperación. Algunos esfuerzos, como los grupos consultivos o las conferencias de donantes, así como ciertas coordinaciones sectoriales sugieren el deseo de un cambio de rumbo que tarda demasiado en llegar. En todo caso la mejor cooperación que un país en mutación puede tener, es el uso racional, transparente y adecuadamente priorizado de sus propios recursos.

7) Una orientación novedosa es aquella que parte de que lo trascendental es reducir la vulnerabilidad en sus facetas política, económica, social y ambiental. Esta visión integral conlleva una estrategia transversal de prevención, una atención focalizada y priorizada hacia los grupos más frágiles (niños, mujeres, ancianos, indígenas, etc.) y esfuerzos de inversión múltiples en los servicios básicos, incluidas políticas de población, el reforzamiento de la institucionalidad democrática y nuevas reglas de conservación y rehabilitación ambiental.

Este proceso que pretende pasar de la vulnerabilidad a la sostenibilidad de manera armónica, tiene la ventaja de ser de fácil comprensión y fácilmente manejable y definible por metas, etapas, indicadores y resultados. Con ello se facilitan las tareas de seguimiento, evaluación, visibilidad y eventual necesidad de reorientación que tanto preocupan a donantes y beneficiarios.

8) Es absolutamente necesario en el tema de la cooperación internacional, un nuevo contrato entre todos los actores públicos y privados que establezca fechas, metas y tareas muy precisas bajo los liderazgos de la OCDE, la ONU, la UE y el Grupo de los 77, que representan a los cuatro bloques cruzados más representativos del sector. Una última Conferencia de fin de siglo o de principios del próximo, debiera extraer y recuperar los mejores principios y compromisos de la experiencia ad-

quirida y concretar un pequeño abanico de acuerdos y metas de cumplimiento inmediato. La idea de convertir, aunque sea una o dos veces al año, al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General de la ONU en foros específicos de desarrollo, debe de ser impulsada de nuevo.

9) Como dice Jürgen Habermas, la especie humana se ve «desafiada por las consecuencias socioculturales no planificadas del progreso técnico mismo, no sólo a conjurar como ya lo ha hecho su destino social, sino también aprender a dominarlo. Pero a este desafío de la técnica no podemos hacerle frente únicamente con la técnica. Lo que hay que hacer, más bien, es poner en marcha una discusión políticamente eficaz que logre poner en relación de forma vinculante el potencial social del saber y poder técnicos con nuestro saber y querer prácticos»⁶⁴. Esta afirmación nos sugiere que debemos controlar y gobernar la globalización para ponerla al servicio del avance social y la reducción de las iniquidades. En esa discusión sobre cómo hacerlo tienen que estar presentes, en igualdad de condiciones, los países no desarrollados o en transformación quienes deben dar su opinión y vincular su compromiso con los cambios que puedan ser concertados.

10) Es necesario para la reforma del orden internacional y las reglas y prioridades de la cooperación, resucitar toda la mística y la fuerza moral y ética de los derechos humanos. La Declaración de 1948 sigue siendo un instrumento de enorme fuerza y actualidad en la que poder inspirarse permanentemente ya que constantemente nos recuerda lo mucho que queda pendiente en el avance democrático y social. Esta fuente de inspiración, junto a los compromisos y estrategias derivadas de ella, debe permear de nuevo los niveles mundial, regional, nacional y local e incrustarse en las sociedades civiles como elemento clave de debate y reforma.

Termino con Norberto Bobbio reafirmando que «una política igualitaria se caracteriza por la tendencia a remover los obstáculos que convierten a los hombres y a las mujeres en menos iguales»⁶⁵. La cooperación internacional, por vocación fundacional, busca racionalmente ese fin y sería fatal desfigurarla ya que en él coinciden anhelos de muchos cientos de millones de personas. Cuando el filósofo argentino Enrique Dussel quiere resumir el reto actual de la ética, se refiere de forma prioritaria a detener el proceso destructivo de la vida, que hoy tiene su expresión más clara en el agotamiento de los recursos naturales y la existencia que se le niega a aquellos que por nacer pobres quedan marginados y excluidos, es decir sin vida. Para él «la cuestión de la sobrevivencia de todos, es un principio general». Y un segundo principio ético es que «aquellos que están afectados por lo que se va a decidir deben ser participantes simétricos»⁶⁶. Parece contundente, pero hay que devolver la vida a los que la están perdiendo, crear escenarios de esperanza para los que irán a nacer a ella en difíciles condiciones intrageneracionales y permitir participar y decidir a ambos en la reformulación de un orden y unas maneras de actuar que les lleve a superar la situación en la que se encuentran. Toda cooperación al desarrollo, salga de la fuente que salga, debe de atenerse a estos componentes y valores éticos.

⁶⁴ *Ciencia y técnica como ideología*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 128.

⁶⁵ *Derecha e izquierda*, Taurus, Madrid, 1995, p. 167.

⁶⁶ Ver artículo «El reto actual de la ética: detener el proceso destructivo de la vida» en el libro *Fin del capitalismo global. El nuevo proyecto histórico*, Editorial Ciencias Sociales, México, 1999, p. 199.