



COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y AYUDA AL DESARROLLO

Hacia un necesario cambio en el modelo tradicional

Autor: María Martínez Cazón

Director: Maria Jesús Giménez Abad

Madrid

Abril de 2018

Resumen: La Cooperación Internacional al Desarrollo tiene su origen en las vísperas de la Segunda Guerra Mundial con hitos como la adopción del Plan Marshall o el surgimiento de las Naciones Unidas. Si bien en sus orígenes se partió de un enfoque exclusivamente económico, esta concepción atravesó rápidamente una crisis y empezaron a producirse una serie de transformaciones en los propios fundamentos y formas de concebir el desarrollo, hasta el punto de que hoy en día se repiensa desde una óptica basada en el desarrollo humano. La cooperación al desarrollo se ha consolidado así como una de las principales aspiraciones de la comunidad internacional y ha adquirido un protagonismo propio, dando lugar a la creación de un complejo sistema en que participan numerosos actores de distinta naturaleza, formas de operar y con funciones diversas. Hoy en día la misma atraviesa no obstante una profunda crisis, la cual ha afectado en especial a las ONG como actores del sistema. A pesar de todos los altibajos, la cooperación internacional al desarrollo se concibe no obstante como un elemento de vital importancia en el sistema internacional actual, y el papel a jugar por las ONG está fuera de toda duda, si bien es cierto que se plantea la necesidad de poner en marcha iniciativas más acordes a las demandas de las sociedades actuales y que dependan de fuentes de financiación alternativas y auto sostenibles a largo plazo. Ante este panorama, los programas de micro-créditos y la puesta en marcha de empresas sociales constituyen dos tipos de herramientas de ayuda clave.

Palabras clave: cooperación internacional, ayuda al desarrollo, desigualdad, políticas, desarrollo humano, globalización, ONG, sociedad civil, empresa social, microcréditos.

Abstract: International Cooperation for Development finds its origins on the eve of the Second World War with milestones like the adoption of the Marshall Plan or the emergence of the United Nations. Although it was based on an exclusively economic approach in its beginnings, this conception quickly went through a crisis and a series of transformations regarding the foundations and ways of conceiving the development began to take place, to the point that it is today rethought from a perspective based on human development. Cooperation for development has been then consolidated as one of the main aspirations of international community and has acquired a leading role, leading to the creation of a complex system that involves numerous actors of different nature, with different ways of operating and that carry out diverse functions. Nevertheless, cooperation for development is nowadays going through a deep crisis, which has affected NGOs in particular. Despite all the ups and downs, it is nevertheless conceived as an element of vital importance in the current international system, and the role to be played by NGOs is beyond doubt, even though it is true that there is a need to implement initiatives that are more in line with the demands of today's societies and that depend on alternative sources of financing that are self-sustainable in the long term. Given this panorama, the micro-credit programs and social enterprises are two types of key aid tools.

Key words: international cooperation, development aid, inequality, policies, human development, globalization, NGO, social enterprise, civil society, micro-credits.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

INTRODUCCIÓN	p. 1
1. Contextualización del tema	p. 1
2. Propósito general del trabajo	p. 2
3. Justificación del interés de la investigación	p. 3
3.1. Estado de la cuestión	p. 3
3.2. Motivaciones personales	p. 3
4. Metodología empleada y estructura del trabajo	p. 4
I. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO	p. 5
I.1. Concepto	p. 5
I.2. Origen y evolución histórica	p. 7
I.2.1. El surgimiento del sistema de la cooperación internacional al desarrollo en las vísperas de la Segunda Guerra Mundial	p. 7
I.2.2. Procesos de descolonización en los años 60	p. 9
I.2.3. Primera crisis y Enfoque de las necesidades básicas	p. 10
I.2.4. La década perdida de los años 80	p. 12
I.2.5. El proceso de globalización y el nuevo paradigma del desarrollo humano	p. 13
I.2.6. Contexto actual: hacia un necesario cambio en la concepción	p. 16
I. ACTORES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. ESPECIAL REFERENCIA A LAS ONGD	p. 18
II. 1. La multiplicidad de actores del sistema	p. 18
II.1.1. Actores de la cooperación multilateral	p. 19
II.1.1.1. Instituciones multilaterales financieras	p. 19
a) El Fondo Monetario Internacional	p. 19
b) El Banco Mundial	p. 20
c) Bancos Regionales de Desarrollo	p. 21
II.1.1.2. Instituciones multilaterales no financieras	p. 21
a) La ONU	p. 22
b) La OCDE	p. 23
c) La OMC	p. 23
d) La Unión Europea	p. 24

II.1.2. Actores de la cooperación bilateral	p. 25
II.1.2.1. Actores públicos: Estados y gobiernos descentralizados	p. 25
II.1.2.2. Actores privados	p. 27
a) Las empresas privadas	p. 28
b) Las ONG y ONGD	p. 28
c) Los sindicatos	p. 29
d) Universidades y centros de investigación	p. 30
II.2. El papel de las ONG como agentes del desarrollo	p. 30
II.2.1. Concepto	p. 31
II.2.2. El caso concreto de las ONGD	p. 32
II.2.3. La evolución en el enfoque de las ONGD	p. 33
a) Primera Generación u ONGD asistencialistas	p. 34
b) Segunda Generación u ONGD desarrollistas	p. 35
c) Tercera Generación u ONGD de Desarrollo Sostenible o Cambio Estructural	p. 36
III. ANÁLISIS DE FORMAS DE COOPERACIÓN ALTERNATIVAS	p. 39
III.1. Principales problemas y retos actuales	p. 39
III.1.1. La necesidad de poner en marcha iniciativas más innovadoras, auto-sostenibles y que fomenten la independencia	p. 40
III.1.2. La necesaria búsqueda de fuentes de financiación alternativas	p. 40
III.2. Los micro-créditos como herramienta para combatir la pobreza	p. 41
III.2.1. Concepto y fundamento	p. 42
III.2.2. Características	p. 43
III.2.3. Las instituciones de micro-créditos	p. 44
III.2.4. Metodologías utilizadas por las instituciones de crédito para su concesión	p. 45
a) Metodología de grupos solidarios	p. 46
b) Fondos rotatorios	p. 46
c) Uniones de crédito o cooperativas	p. 47
d) Metodología de banco comunal	p. 47
e) Préstamos individuales	p. 47
III.2.5. Aplicación práctica de los micro-créditos. Estudio de un caso real de la ONG Kubuka	p. 48
III.2.6. Reflexiones finales acerca de los micro-créditos como herramienta de cooperación al desarrollo	p. 49
III.3. Las empresas sociales como nueva forma de emprender	p. 51
IV. CONCLUSIONES	p. 55
V. BIBLIOGRAFÍA	p. 58

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACP	África, Caribe y el Pacífico
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AG	Asamblea General
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCAA	Comunidades Autónomas
CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo en España
DDHH	Derechos Humanos
EEUU	Estados Unidos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FIDE	Fundación Iberoamericana para el Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
IMFs	Instituciones Micro Financieras
JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
NNUU/ONU	Naciones Unidas / Organización de las Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OI	Organismos Internacionales
OMS	Organización Mundial de la Salud
OIT	Organización Mundial del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no Gubernamental
ONGD	Organización no Gubernamental para el Desarrollo

ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RNB	Renta Nacional Bruta
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de EEUU para el Desarrollo Internacional
2GM	Segunda Guerra Mundial

INTRODUCCIÓN

1. Contextualización del tema

El sistema de cooperación internacional respondía desde sus orígenes a una matriz jerárquica y arbitraria, guiada por razones en la mayoría de los casos de carácter geoestratégico o comerciales, que respondían de manera prioritaria (si no exclusiva) a los intereses de los Estados donantes. Así, ya desde sus inicios con el Plan Marshall en las vísperas de la Segunda Guerra Mundial (2GM), la ayuda internacional al desarrollo nació con la vocación de servir los propios intereses gubernamentales y políticos de los Estados. Esta cuestión ha sido precisamente objeto de estudio por parte de numerosos autores y se presenta como uno de los mayores lastres del sistema internacional de la cooperación al desarrollo. Es además en esta época cuando empieza a gestarse todo el sistema institucional de la cooperación internacional para el desarrollo.

Este panorama empieza a cambiar a partir de los 90, cuando el mundo queda inmerso en un profundo proceso de globalización e integración. Todo ello, sumado a los cambios que se experimentan en la esfera geopolítica durante estos años, crean las condiciones idóneas para que tenga lugar una revisión de los esquemas tradicionales de cooperación al desarrollo, dando lugar al nacimiento de nuevas teorías y paradigmas que tienen en cuenta el aspecto más humano de las poblaciones más desfavorecidas. Empiezan así a cobrar relevancia nuevos enfoques como el *enfoque de desarrollo humano* o el *enfoque de las necesidades básicas*. Por otra parte, todos estos cambios en los paradigmas propiciarán igualmente una transformación del panorama de los protagonistas, pudiendo asistirse en estos años a la aparición de nuevos actores en el sistema de cooperación como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

La entrada del nuevo siglo vendría marcada por la Declaración del Milenio, en el seno de la cual la Asamblea General de las Naciones Unidas (NNUU) adoptaría los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Desde entonces y hasta hoy, la cooperación internacional al desarrollo se presenta como una herramienta de gran importancia para corregir las evidentes desigualdades entre los distintos países del mundo, hasta el punto que con el tiempo se ha conformado en un complejo sistema y red de actores e instituciones que trabajan por lograr este objetivo. Por otro lado, la importancia lograda por las ONG en

las sociedades actuales es evidente: prácticamente no existe lugar en el mundo o actividad en que no estén presentes, y se presentan como uno de los agentes protagonistas y con mayor potencial en el marco internacional de la cooperación al desarrollo.

No obstante, es igualmente cierto que el sistema atraviesa en la actualidad un momento complicado, desde hace ya unos años se empezó a volver frecuente hablar de una crisis de la cooperación al desarrollo. Entre otros factores, la crisis financiera de 2008 pone en evidencia el carácter económicamente dependiente del sistema internacional de cooperación, siendo dentro del mismo las ONG los actores más afectados al depender sus modelos financieros de subvenciones y donaciones principalmente. No sólo esto, sino que los últimos años se han visto marcados por la aparición de nuevas voces que empezaban a proponer alternativas al desgastado modelo tradicional y que reclamaban la necesidad de configurar un nuevo modelo de cooperación. En este contexto, se plantea ante las ONG la necesidad de reinventarse y poner en marcha nuevos modelos de financiación y de actuación que garanticen su subsistencia.

2. Propósito general del trabajo

El propósito general de este trabajo es presentar la evolución histórica de la cooperación internacional al desarrollo y las distintas fases por las que ha pasado desde su nacimiento hasta nuestros días, para a continuación analizar el papel que juegan las ONG en cada momento concreto y el hueco que las mismas ocupan hoy en día en la comunidad internacional. Veremos cómo las profundas transformaciones sufridas por la comunidad internacional han llevado consigo un cambio en la manera de concebir la cooperación internacional al desarrollo y han dado lugar a la configuración de un complejo sistema en que conviven una multiplicidad de actores que presentan una naturaleza y funciones diversas, donde aparecen las ONG como agentes clave.

Se intentarán plasmar algunos de los múltiples retos a los cuales se enfrenta en la actualidad la cooperación al desarrollo, proponiendo una serie de formas más eficaces de ayuda que respondan a los retos y preocupaciones actuales. A estos efectos, se analizará el caso concreto de dos herramientas de ayuda que han cobrado peso en los últimos años y con gran potencial para alcanzar estos objetivos: las empresas sociales y los microcréditos.

3. Justificación del interés de la investigación

3.1. Estado de la cuestión

En el sentido que se acaba de exponer, este trabajo pretende contribuir a un tema de suma importancia, como lo es la cooperación internacional al desarrollo, lo cual se llevará a cabo a través de un análisis de su evolución histórica para llegar a los múltiples retos y desafíos que se han ido presentando en cada momento y a los que deberá hacer frente en un futuro cercano. El objetivo perseguido es por tanto contribuir al debate sobre la crisis del modelo al desarrollo y del papel de las ONG, para proponer una serie de alternativas o formas de cooperación más acordes y ajustadas a las necesidades actuales y futuras.

3.2. Motivaciones personales

La cooperación internacional al desarrollo es un área que me suscita gran interés desde hace varios años. Durante el verano de 2015, participé como voluntaria internacional en un programa en Kenia con la ONG “Kubuka”. Esta experiencia fue tan enriquecedora y me abrió tanto los ojos, permitiéndome conocer de primera mano los distintos proyectos que se estaban llevando a cabo allí y el gran impacto que todo ello estaba generando en la comunidad local, que decidí seguir involucrada con la organización a mi vuelta a España. Desde entonces, colaboro como voluntaria desde Madrid, estando involucrada en varios de los proyectos que se están llevando a cabo en la actualidad en Kenia y Zambia. Es por ello, junto a mi gran interés por el Derecho Internacional Público, que he elegido este tema.

Más allá de mis motivaciones propiamente personales, creo que es una cuestión de actualidad con enorme trascendencia y que nos afecta a todos de una forma u otra. Existe no obstante hoy en día una visión un poco desconfiada hacia la cooperación internacional al desarrollo, habiéndose puesto en cuestión de manera reiterada en la historia su eficacia y utilidad como herramienta para contribuir al efectivo desarrollo de las comunidades menos favorecidas y la erradicación de la pobreza. Además, la sociedad viene experimentando desde hace unos años una desconfianza creciente respecto de la labor llevada a cabo por las distintas ONG en el mundo, a las cuales se les acusa de no abordar sus tareas de manera

adecuada y de fomentar una dependencia de las comunidades receptoras de la ayuda en lugar de brindarles las herramientas que les permitan un verdadero desarrollo sostenible a largo plazo. Con todo ello, me gustaría mostrar a través de este trabajo cómo, si bien es cierto que la cooperación al desarrollo atraviesa un momento complicado, existen formas de ayuda que pueden revelarse realmente eficaces y las ONG continúan siendo un actor clave.

4. Metodología empleada y estructura del trabajo

La metodología seguida en el presente trabajo es principalmente de tipo descriptivo así como deductivo-explicativo, pues trataremos de reconstruir cada una de las fases por las que ha ido atravesando la cooperación internacional al desarrollo así como las distintas concepciones y connotaciones que de manera paralela han ido adquiriendo las ONGs. A estos efectos, se llevará a cabo una revisión bibliográfica y un análisis documental amplio respecto de fuentes especializadas en la temática que nos ocupa, tales como distintas publicaciones académicas, trabajos de investigación, tesis doctorales y artículos de prensa o de revistas científicas entre otras. Esto nos permitirá ir presentando las principales aportaciones y conclusiones que se vayan extrayendo, incluyendo algunos comentarios, llevando a cabo un análisis crítico y creativo, y profundizando en ciertos aspectos, lo cual nos servirá como la base teórica para el desarrollo del trabajo. Se emplearán igualmente datos obtenidos de organizaciones internacionales reconocidas tales como el FMI, la ONU, o la OCDE, distintas ONGs, así como informes gubernamentales y sectoriales.

Por otro lado, el presente trabajo consta de la siguiente estructura: en una primera parte, se analizan los *paradigmas de la cooperación internacional al desarrollo*. Se presentará una caracterización de lo que hoy en día se entiende por tal concepto, recreando las transformaciones que el mismo ha experimentado desde sus orígenes hasta llegar a la situación actual, con el fin de presentar los nuevos desafíos que se presentan. En segundo lugar, se presentarán los *principales actores* de este sistema de cooperación internacional, centrándonos en las entidades sin ánimo de lucro y, más concretamente, en las ONGD. Por último, hablaremos de cómo el modelo tradicional de la cooperación internacional al desarrollo necesariamente está tomando una nueva dirección, dando lugar al nacimiento de un *nuevo modelo de ayuda* que tiene como eje central las empresas sociales y la concesión de micro-créditos como nuevas herramientas de cooperación internacional al desarrollo.

I. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

I.1. Concepto

El concepto de cooperación internacional al desarrollo aparece recogido entre los propósitos enunciados por las principales instituciones a nivel europeo e internacional desde sus orígenes, como en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, que proclama en el apartado tercero de su artículo 1 que entre sus propósitos se encuentra el “*realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas 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*”. Formaba igualmente parte del proceso de integración europea desde sus inicios y, ya en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957, o *Tratado de Roma*, se preveía la creación de un Fondo Europeo de Desarrollo para la concesión de ayuda técnica y financiera a las colonias y territorios de ultramar (Comisión Europea, 2014). Por su parte, la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, contempla en su Preámbulo que “*la política de cooperación internacional para el desarrollo constituye un aspecto fundamental de la acción exterior de los Estados democráticos en relación con aquellos países que no han alcanzado el mismo nivel de desarrollo*”.

Dicho concepto no tiene, sin embargo, una definición estática ni inmutable, válida en cualquier caso, tiempo y lugar, que haya predominado en el tiempo desde su nacimiento en el marco de las NNUU, sino que el mismo ha ido evolucionando y adquiriendo nuevas connotaciones con el tiempo en paralelo a las transformaciones iba sufriendo la sociedad internacional y los valores, pensamientos o situación política y económica presentes en cada momento. Así, en palabras de Hidalgo Lavié, “*la locución de desarrollo constituye un claro ejemplo de adaptación y perfeccionamiento a una realidad social mutante*” (Lavié, 2014). Por otra parte, Dubois y Yoldi entienden que el alcance y objetivos de la cooperación al desarrollo han de entenderse como el reflejo de la idea imperante en cada momento histórico sobre cómo han de ser las relaciones entre países ricos y pobres, así como de la importancia concedida al desarrollo en las agendas de los países (Dubois & Yoldi, 2001).

Son varios los autores que han tratado de encontrar una definición de la cooperación internacional al desarrollo. Así, una definición clásica es la de Sanahuja, quien la concibe

como el “conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el norte y resulte sostenible” (Sanahuja & Galán Gómez, 1999). En la misma línea, Todaro y Smith (2012), que se basan en los aportes de Amartya Sen (2000), consideran que “se debe concebir el desarrollo como un proceso multidimensional compuesto por grandes transformaciones de las estructuras sociales, de las actitudes de la gente y de las instituciones nacionales, así como por la aceleración del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza absoluta”.

Por otro lado, en el contexto actual está generalmente aceptado que el concepto de desarrollo no puede reducirse al crecimiento económico, sino que involucraría otra serie de aspectos esenciales para el desarrollo integral del ser humano. Así, para las NNUU, el desarrollo humano va mucho más allá del crecimiento económico de un país, el cual constituye sólo un medio para ampliar las oportunidades que permitan a las personas crear un entorno en que puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva de acuerdo con sus necesidades e intereses (citado por Sotillo, 2011).

Por último, cabe destacar que la cooperación internacional al desarrollo no es sinónimo de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), si bien con frecuencia ambos conceptos se confunden. Así, de acuerdo con la OCDE (2008), la AOD consiste en los flujos o corrientes dirigidas a países que figuran en la lista de países receptores del CAD y a instituciones multilaterales de desarrollo con destino a receptores de la misma lista y que (i) son proporcionados por organismos oficiales y (ii) cada una de cuyas transacciones a) se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económico de los países en desarrollo, o b) es de carácter concesional y lleva un elemento de donación de al menos el 25 por ciento (calculado a un tipo de descuento del 10 por ciento). La AOD se puede canalizar bien de manera *bilateral* o *multilateral*. Además, puede ser *ligada* (préstamos o donaciones que han de utilizarse para adquirir productos o servicios procedentes del propio país donante o de determinados países en concreto) o *desligada* (sin estar sujeta a ninguna condición).

I.2. Origen y evolución histórica

La cooperación internacional al desarrollo tiene sus orígenes en las vísperas de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, este concepto ha estado en constante evolución, modificando su orientación y cargándose de nuevos significados. Como expone José Antonio Sanahuja, antes de todo esto no existían políticas de ayuda como tales, sino que su evolución desde su nacimiento en los años 40 responde a las transformaciones que dicho sistema ha ido sufriendo (Sanahuja J. A., 2001).

Procedemos a realizar un breve repaso de las principales fases atravesadas desde su nacimiento y hasta nuestros días, con el fin de comprender los principales objetivos, retos y dificultades a los que la misma ha de hacer frente en la actualidad.

I.2.1. El surgimiento del sistema de la cooperación internacional al desarrollo en las vísperas de la Segunda Guerra Mundial

Para entender los orígenes de la cooperación internacional al desarrollo hemos de remontarnos al contexto posbélico una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, la cual dejaba Europa casi totalmente devastada. El proceso de reconstrucción que se puso en marcha en el continente fue lento, dada la situación precaria y desoladora que se vivía en el continente. La comunidad internacional tomó rápidamente conciencia de la necesidad de contribuir a la reconstrucción de Europa, lo cual creó las condiciones propicias para el surgimiento de lo que se conoce hoy en día como la cooperación internacional al desarrollo.

Como hito más significativo cabría destacar la iniciativa puesta en marcha por el gobierno los EEUU, el *European Recovery Program* (1950), más popularmente conocido como *Plan Marshall*, el cual pretendía impedir la insolvencia de los países europeos. Así, durante el periodo de 1948 a 1952, se llevó a cabo una transferencia masiva de recursos, y alrededor de \$13.000 millones fueron destinados a estos países como ayuda financiera. Las verdaderas motivaciones para el gobierno estadounidense al poner en marcha dicha iniciativa eran no obstante más de índole política y geoestratégica que pura benevolencia. En efecto, fue utilizada para crear una estructura que favoreciera la implantación y

mantenimiento de regímenes democráticos y fortalecer el bloque capitalista, de manera a mantener o incluso extender su ámbito de influencia y evitar la extensión del comunismo en Europa. Para Griffin (1991, citado en Calabuig & Gómez-Torres, 2010), *“los programas de ayuda exterior no fueron otra cosa que un subproducto de la guerra fría: la confrontación ideológica entre el este y el oeste habría determinado el destino real de los flujos de ayuda, de tal manera que quedaban asignados de acuerdo con criterios geoestratégicos, buscando en último término el establecimiento de “zonas seguras””*.

Por otro lado, el paradigma dominante en esta primera etapa de la cooperación consistía una creencia absoluta de que únicamente podría lograrse el desarrollo de los distintos países si los mismos experimentaban un crecimiento económico. Así, se pensaba que el subdesarrollo era consecuencia de una baja productividad y que, por tanto, el papel principal de la cooperación internacional consistía en el envío de ayuda financiera para que los países receptores pudieran dotarse de sus propias infraestructuras, aumentar la producción industrial, innovación, y lograr la modernización industrial. El tránsito hacia el desarrollo debía por tanto pasar por un proceso que tuviera como elementos centrales la inversión productiva, el crecimiento económico y la industrialización (Durán Lama & Sánchez Bayón, 2013). Muestra de este espíritu es el discurso inaugural de Harry Truman como presidente de los EEUU, pronunciado en 1949, donde afirmaba que *“Una mayor producción es la clave para la prosperidad y la paz. y la clave para una mayor producción es una aplicación más amplia y vigorosa del conocimiento técnico y científico moderno”* (citado en Prats, 2005). Existía además la creencia de que el desarrollo vería expresado únicamente por un indicador macroeconómico, el Producto Interior Bruto (PIB), de manera que si éste se veía mejorado se lograría el desarrollo.

Pero no se ponía ningún tipo de atención en las condiciones de vida y características propias de los receptores de la ayuda, si no que los temas del bienestar y de la calidad de vida de los mismos quedaban al margen. Además, la estructura de la ayuda en esta época era vertical y arbitraria, esto es, relaciones de tipo jerárquico entre donantes y beneficiarios, donde no habría espacio al diálogo ni a la colaboración mutua, sino que serían los primeros los que impusieran sus condiciones y modelo de desarrollo a los receptores de la ayuda (Groves & Hinton, 2004).

Por otro lado, con vistas a impulsar el crecimiento económico y a canalizar los recursos desde los países donantes hacia los países subdesarrollados, se empieza a gestar en estos años todo el sistema institucional de la cooperación internacional al desarrollo. Como hitos más relevantes, podemos citar la constitución del BM y del FMI al finalizar la Conferencia de Bretton Woods en 1944, así como el nacimiento de importantes organizaciones internacionales como la ONU en la Conferencia de San Francisco (1945).

Si bien en estos años surgieron diversas teorías como las teorías desarrollistas o la de la dependencia, que criticaban el paradigma economista imperante en la época, fue este el enfoque predominante durante las décadas que siguen la Segunda Guerra Mundial.

1.2.2. Procesos de descolonización en los años 60

Una segunda fase en la evolución de la cooperación internacional al desarrollo tendría lugar en los años 60, coincidiendo con los procesos de descolonización en el mundo, tras los cuales fueron surgiendo nuevos Estados independientes en la esfera internacional¹. Este proceso supuso una transformación en del carácter de las relaciones entre las antiguas metrópolis y los nuevos países independientes. Estos últimos, no obstante, eran incapaces de desarrollarse de marea autónoma y crecer, debido a diversos factores como economías (básicamente agrícolas) poco desarrolladas y con fuerte dependencia externa o la existencia de infraestructuras y de condiciones sociales precarias. Fue en este contexto en que las antiguas potencias coloniales empezaron interesarse en estas antiguas colonias como potenciales receptoras de ayuda internacional, con vistas a promover el desarrollo en dichas sociedades.

Pero la premisa en esta época seguía siendo el crecimiento económico como base para el desarrollo, lo cual se lograría a través de transferencias de capital y de tecnología con vistas a mejorar el capital físico, así como el envío de asistencia financiera y técnica

¹ Por ejemplo, en Asia se asistió a la aparición de Filipinas en 1946 o de India y Pakistán en 1947 entre otros. Poco después, nuevos países fueron obteniendo su independencia en el mundo musulmán, como Egipto (1950) respecto de Inglaterra o Túnez, Marruecos (1956) y Argelia (1961) de Francia. Este proceso de descolonización se fue ampliando de manera paulatina, de manera que a mediados de los años 70 la mayoría de las posesiones francesas, británicas, y de otros países europeos habrían alcanzado la independencia.

que permitiera impulsar sus propios planes de desarrollo (Koldo & Yoldi, 2000). Así, esta ayuda fue dirigida principalmente a proyectos para mejorar las infraestructuras de los países (construcción de carreteras, hospitales, presas...). Además, todo ello continuaba estando guiado por una gran influencia política. Temerosos de perder completamente su influencia sobre sus antiguas colonias en plena Guerra Fría y que éstas cayeran bajo influencia soviética, las antiguas potencias coloniales dirigieron sus esfuerzos a estas zonas para neutralizarlas, atraerlas y dotarlas de mayor estabilidad social y política. Sin embargo, no tenían en cuenta la necesidades reales y propias de cada receptor, sino que esta ayuda estaba muy poco centrada en sus beneficiarios últimos, lo cual en lugar de contribuir a una mejora de las economías y condiciones sociales de dichos países, contribuyó a ahondar aún más la brecha norte-sur.

I.2.3. Primera crisis y Enfoque de las necesidades básicas

A lo largo los años 70, EEUU se sumió en una recesión económica debido a las dos crisis del petróleo (1973 y 1979). Las devaluaciones experimentadas afectaron no sólo a los EEUU sino a muchos otros países, dado que en ese momento el dólar era el centro del sistema monetario internacional. Fue en esta época cuando se puso de manifiesto el fracaso de la cooperación internacional, al constatarse que no se había producido una relación directa entre desarrollo y crecimiento económico. Es por ello que, notablemente tras la publicación del *Informe Pearson* en 1970, se empezó a mirar con cierto recelo esta modalidad de cooperación al desarrollo de enfoque exclusivamente económico que había predominado hasta el momento. Dicho Informe mostró cómo, en efecto, la brecha entre países ricos y pobres se habría ensanchado aún más, produciéndose grandes inequidades en los países y aumentando la pobreza a nivel mundial. Se adoptaba además una visión muy crítica acerca de las modalidades de implementación de este tipo de políticas, concluyendo que el modelo de desarrollo puesto en marcha desde los años 50 habría fracasado. El Informe Pearson criticaba así la búsqueda del crecimiento económico de los países receptores de la ayuda como única guía, estableciendo la necesidad de una mayor coordinación en torno a los aspectos del proceso de desarrollo. Por su parte, Calabuig e Gómez-Torres (2010) se lamentan al señalar que además, como el paso de los años habría demostrado, “*poco tenían que ver la estructura económica, política, social y cultural de la*

Europa de la posguerra con la realidad de los países del Tercer Mundo a los que se les aplicó idéntica receta” (Calabuig & Gómez-Torres, 2010).

Como consecuencia de dicho Informe, en los años 70, surgiría un nuevo enfoque bautizado como *enfoque de las necesidades básicas*, bajo la premisa de que la satisfacción de estas necesidades conduciría a un crecimiento económico y al desarrollo. Su autor, el economista Paul Streeten (1979 como citado en Valcárcel, 2007), postulaba que el objetivo de los esfuerzos de la cooperación al desarrollo sería proporcionar a todos los seres humanos la oportunidad de vivir una vida plena, teniendo como protagonistas a las personas y sus necesidades.

Ante este nuevo panorama, la cooperación al desarrollo en estos años se va deshaciendo de tintes políticos y centrándose cada vez más en las necesidades de las poblaciones locales y en los aspectos sociales del desarrollo. En esta misma década se publican igualmente otros informes que enfatizan esta misma idea así como la importancia de centrar el desarrollo en el desarrollo humano. Así, *“a la preocupación otorgada al crecimiento sucedió una preocupación por los objetivos propiamente dichos del desarrollo, esto es, por los fines (mejora de la calidad de vida de la población) y no tanto por los medios (expansión de la renta per cápita)”* (Bustelo, 1998 como citado en Calabuig & Gómez-Torres, 2010).

Esta estrategia fue aprobada por las NNUU y se convirtió en la nueva política del BM desde 1974, a la par que este último empezó a promover una serie de estudios en diversos países en desarrollo, ampliando su preocupación hacia temas tales como la educación, salud, agricultura o desarrollo rural y servicios sociales. Todo ello desembocó en la creación de distintos programas en el seno de las principales organizaciones internacionales, tales como la iniciativa Educación Para Todos (EPT) puesta en marcha por la UNESCO u otras enfocadas a la alimentación (FAO), salud (OMS), etc., las cuales comienzan a introducir la idea de dar satisfacción a dichas necesidades básicas en los distintos lugares del mundo.

No obstante, además de ser criticado como poco realista, una cooperación tan focalizada no permitía un verdadero crecimiento ni possibilitaba a los países beneficiarios desarrollarse de manera autónoma. Otra de las críticas a este enfoque vendría dado por la

ausencia de indicadores distintos del PIB con los que fijar objetivos concretos o medir la situación actual de satisfacción de las necesidades (Betancourt, 2004). Ante este panorama y dada la difícil situación económica mundial, los problemas del desarrollo se fueron desplazando a un segundo plano, y las recomendaciones del Informe Pearson quedarían olvidadas pronto, dando lugar al inicio de un periodo de declive de la cooperación al desarrollo.

I.2.4. La década perdida de los años 80

Si ya en los 70 se había producido un primer cuestionamiento del modelo de cooperación al desarrollo, la situación no haría más que empeorar en la década siguiente. Así, si bien se tomó conciencia de sus limitaciones y se produjeron varios intentos en el plano teórico por solventar los problemas detectados, la situación económica complicada que atravesaba el mundo supuso un freno a estos esfuerzos, que quedarían relegados a un segundo plano. En los años 80, cuando el mundo seguía sumiso en un proceso de desaceleración, se constata una vez más que el modelo puesto en marcha no habría funcionado, dando lugar a una etapa de revisión del sistema tradicional de cooperación internacional al desarrollo. Se empezaron así a cuestionar sus propios fundamentos, en especial los valores y bases teóricas en la base de la misma (Unceta, 2003).

Durante estos años, los países en desarrollo encontraron además problemas de servicio de la deuda (Álvarez Orellana, 2012). Esta situación llevó la necesaria puesta en marcha de un proceso de renegociación de la deuda por parte del FMI, el cual empezó a implementar políticas de reforma y ajustes cuya principal repercusión fue una disminución del gasto público, siendo dentro de éste una de las partidas más afectadas la del gasto social, incidiendo por tanto directamente en los procesos de desarrollo. Por otro lado, los organismos internacionales empezaron a condicionar su ayuda al cumplimiento de planes de ajuste estructural. Todo ello, unido a un nuevo contexto político internacional en que los Estados no veían ya tan necesario mantener zonas de influencia político-ideológica, supusieron que la cooperación al desarrollo continuara ocupando un papel cada vez más marginal en las agendas de desarrollo de los distintos

países, dando lugar a una época que sería denominada popularmente como la “década perdida” de la cooperación al desarrollo.

A finales de los 80, la situación económica mundial parecería volver a experimentar una ligera mejora, empezando a nacer una preocupación por los efectos sociales de las políticas de ajuste que habían sido puestas en marcha. Comienzan así a introducirse en la cooperación, a parte de aspectos económicos, algunas disciplinas como la sociología o la antropología. Sería en 1986 cuando tuviera lugar la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo* de la Asamblea General de las NNUU, la cual proclamaba por primera vez que el desarrollo es un derecho inalienable y situaba al ser humano en el centro de dicho proceso².

Dicha Declaración tuvo una serie de implicaciones que incidirían de manera directa en el debate sobre el desarrollo y la cooperación. Siguiendo a Gómez Isa, habría resaltado por un lado el vínculo entre el respeto a los derechos humanos y el desarrollo, y por otra parte habría destacado la participación como herramienta esencial para promover el desarrollo y asegurar una realización plena de los derechos humanos (Gómez Isa, 1999). Serviría por tanto para abrir la puerta a una serie de visiones nuevas a propósito del desarrollo, siendo sus ideas retomadas por posteriores conferencias de las NNUU.

I.2.5. El proceso de globalización y el nuevo paradigma del desarrollo humano

Tras la caída de la Unión Soviética y el fin de la confrontación de los dos bloques, el panorama internacional se sumió en una etapa de calma y estabilidad, lo cual propició el inicio de un proceso de globalización e integración a nivel mundial. En este contexto, una de las mayores contribuciones en los años 90 fue la introducción de un nuevo paradigma en las teorías del desarrollo: el ***desarrollo humano***, el cual se irá difundiendo a través de conferencias internacionales auspiciadas por las NNUU,

² Así, su artículo 1.1 establece 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 del él.*”

informes del PNUD y diversos estudios de filósofos y economistas como Martha Nussbaum y Amartya Sen entre otros. Así, siguiendo a estos últimos, la calidad de vida debería ser entendida como el conjunto de posibilidades que una persona puede hacer y ser (Sen, 2000). Este enfoque pone al ser humano en el centro del proceso de desarrollo en lugar de ser utilizado como un medio para lograr los objetivos de crecimiento económico. La persona pasaría por tanto a ser gestora de su propio desarrollo, concebido como ampliación de las capacidades humanas y oportunidades para el uso de las mismas (Haq, 1995). Como bien explican Dubois e Yoli, los objetivos perseguidos por esta perspectiva pertenecían al plano del desarrollo social y se prestaba especial atención a las personas como destinatarias de las distintas políticas (Dubois & Yoldi, 2001). Por otro lado, se abandonaría la creencia de que la calidad de vida vendría únicamente reflejada por indicadores tales como los ingresos o el PIB, concepción que había dominado durante las décadas anteriores (Calabuig & Gómez-Torres, 2010). No se trataba ya por tanto de producir indicadores de crecimiento económico sino que la clave estaría en identificar las desigualdades y a partir de ahí utilizar las capacidades de los individuos con vistas a ampliar su espectro de oportunidades, de manera a crear un impacto positivo en su calidad de vida. De ello hace eco Prats, quien explica cómo frente a las concepciones utilitaristas del desarrollo, donde se entiende que la finalidad última es la producción de mayor utilidad global y que el componente fundamental del desarrollo es el crecimiento, se abre paso a una concepción diferente donde se pone en el centro al ser humano y el desarrollo humano comienza a entenderse como un proceso de ampliación de oportunidades de las personas (Prats, *El desarrollo como construcción social: génesis de la idea de desarrollo*, 2006). Esta perspectiva sobre el desarrollo humano se vería reforzada con la publicación del *Informe de Desarrollo Humano* (PNUD, 1990), que situaba de nuevo a las personas como eje de todo el proceso de desarrollo. Del mismo se desprendía la idea de que la verdadera riqueza de la nación está en su gente y analizaba la forma de medir el desarrollo humano proponiendo a tales efectos un nuevo índice compuesto, el *Índice de Desarrollo Humano* (IDH), que toma en consideración no sólo el bienestar económico sino factores como la educación o la salud.

Por otro lado, a finales de los años 80 e inicios de los 90 aparece el concepto de ***desarrollo sostenible***, formalizado por primera vez en el *Informe Brundtland (Nuestro futuro común)*, elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo

de las NNUU (United Nations, 1987), y que fue definido como *el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras*. Esto supuso una nueva forma de concebir el desarrollo desde una perspectiva más global, como algo que concierne a todos los países y no únicamente a los menos desarrollados, pasando a formar parte en adelante, junto al desarrollo humano, de las agendas mundiales de los distintos países. Del mismo modo, durante estos años comienzan a acaparar la atención en las grandes cumbres internacionales otros temas ligados al desarrollo, tales como la equidad y la igualdad de género. Como principales hitos que tuvieron lugar durante estos años y reflejo de todo este proceso podríamos citar la Conferencia de Río de 1992 sobre la sostenibilidad del desarrollo (en el seno de la cual se aprueba la Agenda 21), la Conferencia de Viena de 1993 sobre desarrollo y Derechos Humanos, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing de 1995 o la Cumbre de Copenhague de 1995 sobre desarrollo social y equidad.

Así, a finales de los 90 existía ya un consenso mundial acerca de la necesidad de la lucha contra la pobreza y del papel a jugar por la cooperación internacional para promover el progreso económico y social de los países menos desarrollados. El documento que mejor recoge esta visión fueron los Objetivos del Milenio de 2000, los cuales establecían una serie de metas para el año 2015 orientadas a la mejora de la calidad de vida de las poblaciones del planeta más desfavorecidas. Del mismo modo, el BM y el FMI adoptarían en esa fecha un *Marco Internacional de Desarrollo* que integraría y daría solución a los distintos problemas puestos de manifiesto hasta el momento, lo cual supondría un cambio sustancial en el enfoque del desarrollo de los distintos donantes.

Por otra parte, los cambios en los paradigmas contribuyen igualmente a modificar el panorama de los protagonistas, pudiendo asistirse en este periodo a la emergencia de nuevos actores como las ONG en un ámbito hasta el momento reservado prácticamente en exclusiva a los gobiernos (Álvarez Orellana, 2012). Así, siguiendo a José Antonio Sanahuja (2001, citado por Fajadura, 2014), se podría decir que el proceso de globalización tuvo una doble incidencia en el sistema de cooperación internacional al desarrollo, pudiéndose destacar que *“su carácter básicamente estatocéntrico ha pasado a ser un sistema multicéntrico caracterizado por la multiplicación de actores no estatales con un peso cada vez mayor”*.

A lo largo de estos años, e impulsado por el fenómeno globalizador, la cooperación al desarrollo sufrió por tanto importantes cambios en cuanto a sus objetivos y maneras de concebir el desarrollo. Si hasta el momento las distintas políticas habían venido guiadas por cuestiones ideológicas y se orientaban en exclusiva a una mejora de los indicadores económicos, es durante esta etapa en que el enfoque da un completo giro y los individuos pasan a colocarse en el centro del sistema. En este sentido, comienza a predominar la lucha contra la pobreza y el interés por combatirla centrándose en el desarrollo de las capacidades y oportunidades de los propios grupos humanos.

I.2.6. Contexto actual: hacia un necesario cambio en la concepción

Hemos visto cómo, a lo largo de los años 90, la nueva sociedad global provocaba el nacimiento de un nuevo orden internacional de ayuda al desarrollo y cobraba fuerza un modelo mucho más orientado al desarrollo humano. Todo ello se vería reforzado en el año 2000 con la aprobación de los ODM, mediante los cuales los distintos países miembros de la organización se comprometían a promover el desarrollo y luchar contra la pobreza extrema en sus varias dimensiones. Dichos objetivos supusieron un avance en cuanto a la asunción de responsabilidad de los países desarrollados para apoyar los esfuerzos de aquellos otros carentes de recursos, convirtiéndose en un horizonte al que la comunidad internacional deseaba llegar.

No obstante, a pesar de las buenas intenciones recogidas en las numerosas declaraciones internacionales que tuvieron lugar a finales y principios de siglo, seguía habiendo evidencias que dejaban patente la posición de superioridad de los donantes, quienes continuaban ocupando relaciones verticales y jerárquicas y estableciendo sus propios criterios. Por otro lado, la crisis financiera que azotó a la mayoría del mundo a principios de siglo puso de manifiesto la crisis del modelo de cooperación al desarrollo imperante hasta el momento, surgiendo nuevas voces que proponen alternativas al desgastado modelo tradicional (Durán Lama & Sánchez Bayón, 2013).

El nuevo siglo arranca así en medio de un vivo debate acerca de la eficacia de la ayuda que pondría en cuestión desde las formas de obtener la financiación necesaria hasta la forma de llevar a cabo las distintas políticas. Siguiendo a Ridell (2007), las

mayores deficiencias de la cooperación internacional al desarrollo serían los problemas de volatilidad y de consistencia (muy dependientes del clima económico imperante), la multiplicidad de donantes con distintos intereses y formas de implementar las políticas de ayuda, y la falta de incentivos existentes en el sistema de cooperación. Este debate alcanzaría su punto más álgido en 2005 con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, en el seno de la cual los más de 100 países participantes asumieron diversos compromisos encaminados a que la ayuda fuera lo más eficaz posible en términos de desarrollo. Con el fin de lograr una mejor implementación y cumplimiento de dichos objetivos, se aprobaría más tarde un Plan de Acción (2008), el cual profundizaba en las medidas a tomar por los distintos actores del sistema internacional.

Ante este panorama surge el concepto de *ayuda inclusiva*, desarrollado por Groves y Hinton en 2004 y desarrollado más adelante por Eyben en 2007 (Calabuig & Gómez-Torres, 2010). De acuerdo con este enfoque, el sistema tradicional dejaba de estar orientado de manera vertical para convertirse en un sistema mucho más horizontal, inclusivo y participativo. Se constata la necesidad de ir dando paso a formas de cooperación que involucren a los propios receptores de la ayuda y se adapten mejor a sus necesidades, de manera que los problemas se detecten y aborden de forma más eficiente y rápida. De este modo, no son ya los Estados, ONG u otro tipo de actores quienes marcan el sentido de las políticas de desarrollo, sino que la evolución de la lógica empieza a hacerse en común o incluso empiezan a llevarla las propias poblaciones locales necesitadas de ayuda. Se trata por tanto de un enfoque que apuesta por el diálogo y la colaboración, enfatizando la importancia de que sea el país receptor y no los donantes quien diseñe su propia estrategia de desarrollo, pero igualmente multidimensional, poniéndose el acento en la coordinación entre los distintos actores involucrados y resaltando los beneficios derivados del partenariado entre todos ellos (Robb, 2004; Ferrero, 2004 como citado en Calabuig & Gómez-Torres, 2010).

Por otro lado, como veremos en los apartados siguientes, el problema relativo a las formas de financiación de los distintos actores que se evidencia en especial con la crisis financiera de 2008, tras la cual se pone de manifiesto la volatilidad de la ayuda y los límites del modelo de financiación imperante hasta el momento, desembocará en la propuesta de distintas alternativas y búsqueda de nuevas fuentes de financiación más sostenibles a largo plazo.

II. ACTORES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. ESPECIAL REFERENCIA A LAS ONGD

En palabras de Hidalgo Lavié (2014), “*en el campo de las relaciones internacionales, se entiende por actor internacional a aquella autoridad (persona, grupo u organismo) capaz de movilizar recursos suficientes para influir en el medio internacional*”. En los epígrafes precedentes hemos podido constatar cómo a raíz del fenómeno globalizador de los años 90 van apareciendo nuevos actores que empiezan a jugar su papel en la cooperación internacional al desarrollo. Son en efecto cada vez más las instituciones y agentes sociales que se han sumado a esta tarea, desde múltiples organismos internacionales multilaterales, hasta los Estados, pasando por ONGs, Universidades u otros tipos de colectivos sociales, generando un nuevo panorama en el sistema de la cooperación e incidiendo directamente en la redefinición de mucho de los instrumentos y políticas llevadas a cabo en este campo.

II.2. La multiplicidad de actores del sistema

En el contexto actual, la ayuda al desarrollo a nivel internacional se canaliza por vías diversas y a través de actores de distinta índole. Siguiendo a Cunego e Ruiz Sanjuán (2014), la cooperación puede ser de 5 tipos: *multilateral* (la llevada a cabo por agencias, instituciones u organismos internacionales), *bilateral* (la canalizada por administraciones públicas estatales, ya sea directamente o a través de organizaciones de desarrollo), *descentralizada* (la proveniente de las administraciones regionales o locales de los estados), *no gubernamental* (proveniente de las ONG a través de sus fondos propios) o *privada* (canalizada por empresas y donantes privados). Se podría no obstante decir que, de manera simplificada, la cooperación internacional al desarrollo se canaliza a través de dos vías fundamentales, que serían a través de la *cooperación multilateral* y la *cooperación bilateral*, en cada una de la cual intervienen y coexisten diversos actores de distinta naturaleza y con distintas funciones.

A continuación, pasaremos a analizar de manera breve los distintos actores que operan en cada una de las modalidades de cooperación al desarrollo citadas, siguiendo a grandes rasgos el esquema propuesto por Calabuig e Gómez-Torres (2010).

II.1.1. Actores de la cooperación multilateral

La cooperación multilateral es aquella modalidad de cooperación que canaliza los fondos destinados como ayuda a través de organismos multilaterales (esto es, entidades supranacionales integradas por varios países). Éstos pueden llevar a cabo su actividad directamente con fondos propios o a través de cuotas recibidas de los gobiernos de los distintos países miembros que las integran, y pueden ser financieras o no financieras.

II.1.1.1. Instituciones multilaterales financieras

Las instituciones multilaterales financieras son aquellas que actúan como intermediarios financieros, captando fondos en los mercados internacionales y derivándolos hacia aquellos países necesitados de ayuda financiera. De acuerdo con Cunego e Ruiz Sanjuán (2014), se trata de organismos internacionales de carácter sectorial establecidos con dos objetivos principales: facilitar la coordinación de las políticas económico-financieras de los distintos países miembros así como hacer uso de recursos comunes para impulsar el desarrollo en los países más desfavorecidos.

Los principales actores que se engloban en este apartado serían las instituciones del sistema de Bretton Woods, esto es, el BM y el FMI, así como los distintos Bancos Regionales de Desarrollo, cuyos principales rasgos pasamos a explicar a continuación.

a) El Fondo Monetario Internacional

El FMI nace con la misión de promover la estabilidad económica y financiera internacional así como de ayudar a los países a lograr un crecimiento sólido y sostenible (FMI, 2016). Se trata a grandes rasgos de un foro de cooperación monetaria y financiera así como de intercambio de información sobre las distintas políticas económicas de los países que lo conforman.

No se le considera en sentido estricto una institución de ayuda al desarrollo ni fue concebido en sus orígenes como un organismo destinado a tales fines, pues no financia proyectos específicos (a diferencia de los bancos de desarrollo) y únicamente concede préstamos a países miembros que experimentan desajustes externos y problemas de pagos. No obstante, el FMI ayuda a sus distintos países miembros a alcanzar sus compromisos internacionales en materia de cooperación al desarrollo mediante el asesoramiento sobre sus políticas de desarrollo, prestándoles asistencia técnica a la hora de formular y poner en marcha sus distintos proyectos. Además, las Juntas de Gobernadores del FMI y del BM se reúnen en un Comité denominado *Comité para el Desarrollo* (FMI, ¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?, 2004), creado en octubre de 1947 para informar y asesorar sobre aspectos críticos de desarrollo y los recursos financieros necesarios para promover el crecimiento económico en los países menos favorecidos (FMI, Guía sobre los comités, grupos y clubes, 2016).

b) El Banco Mundial

El BM constituye el principal banco global de desarrollo operativo en la actualidad, y tiene como misiones principales reducir la pobreza y fomentar el desarrollo económico a largo plazo. Funciona como un grupo de 5 organismos financieros multilaterales³ y concede préstamos con condiciones ventajosas (plazos, bajos tipos de interés, etc.), créditos sin intereses y donaciones a los países de todo el mundo para que puedan llevar a cabo sus programas y proyectos específicos o reformar determinados sectores lo cual convierte a esta institución en una fuente esencial de asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo en la esfera internacional.

³El Banco Mundial se compone del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), un Organismo Multilateral de Inversiones (OMGI) y un Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias de Inversión (CIADI).

c) Bancos Regionales de Desarrollo

Con posterioridad a la creación del FMI y del BM, surgen otra serie de instituciones financieras multilaterales de desarrollo y de inversión, las cuales son generadas por procesos de integración regional en áreas geográficas específicas como África, América Latina o Asia. Así, a raíz del proceso descolonizador de los años 60, y con la finalidad de atender directamente necesidades concretas de desarrollo en dichos territorios, nacen el Banco Interamericano de Desarrollo (1958), el Banco Africano de Desarrollo (1964) y el Banco Asiático de Desarrollo (1966) (Calvo, 2000). Por otro lado, unos años más tarde se podría asistir a la creación del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (1990), fundado con el objetivo de apoyar y favorecer la transición de los países ex-comunistas del Este hacia las economías de mercado.

Dichos Bancos de Desarrollo, integrados por países que forman parte de una misma área geográfica, funcionan como proveedores de asistencia técnica y recursos financieros en dichas zonas concretas con el fin de promover y fomentar el desarrollo económico, otorgando crédito, apoyando procesos de integración regional y financiando proyectos de infraestructuras y servicios sociales esencialmente.

II.1.1.2. Instituciones multilaterales no financieras

Dentro de los OI no financieros, los cuales se orientan principalmente a proporcionar cooperación técnica y ayudas a proyectos, podemos distinguir tres tipos de instituciones (Martín & Martínez, 2011), de naturaleza y objetivos diversos, y la mayoría de las cuales se integran en el sistema de las NNUU. Nos encontramos en primer lugar con una serie de **agencias especializadas**, las cuales se financian con cuotas de países miembros y aportaciones voluntarias, con el objetivo de prestar asistencia técnica a los países en desarrollo en aspectos concretos. En segundo lugar, nos encontramos con **fondos y programas** sujetos a la autoridad de la Asamblea General de la ONU y que se financian en exclusiva con aportaciones voluntarias (como el PNUD). El último tipo de instituciones lo conforman aquellas **orientadas a prestar ayuda humanitaria** (como ACNUR) y que, financiadas por las NNUU y cuotas voluntarias de los países miembros, buscan apoyar personas que se encuentran en situaciones críticas como consecuencia de guerras o catástrofes naturales.

Si bien, como se ha adelantado, la mayoría de dichos organismos pertenece a la ONU, nos encontramos igualmente con otros actores externos a la misma que se integran igualmente en esta categoría, como lo vendrían a ser la OCDE (a través de la CAD), la OMC o la UE (a través de EuropeAid y la ECHO). Analizamos a continuación brevemente los rasgos principales de cada uno de estos organismos.

a) La ONU

Se trata de la institución financiera multilateral más importante en materia de cooperación internacional al desarrollo. Fundada el 24 de octubre de 1945 con la firma de la Carta de las NNUU, actualmente está compuesta por 193 estados miembros, constituyéndose así como la máxima organización multilateral de carácter geográfico universal. Tal y como se afirma en el art. 1.3 de la Carta, uno de los propósitos fundamentales con los que nace la institución es “*realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario*”.

Vinculados a la ONU se encuentran diversos organismos, agencias, programas, fondos e institutos especializados en sectores específicos de desarrollo y cooperación, todos los cuales están sometidos a la autoridad de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, e integran el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, creado en 1997 para favorecer la cooperación entre ambos órganos y mejorar así la efectividad de sus actividades de desarrollo. Entre los programas y fondos de la ONU, cabría destacar el **PNUD**, el cual provee subsidios para lograr un desarrollo humano sostenible en todo el mundo; **UNICEF**, que se ocupa de la supervivencia, protección y desarrollo de los menores y madres a largo plazo en todo el mundo; o **ACNUR**, que trabaja para proteger a los refugiados y desplazados en persecuciones y conflictos y promover soluciones a largo plazo a tales situaciones. Las NNUU cuentan igualmente con un gran número de programas que promueven el desarrollo colaborando con gobiernos y ONGs, entre los que destacan el **PNUMA**, el **PMA** u **ONU-Hábitat**. Del mismo modo, la institución cuenta con una serie de agencias especializadas en temas de desarrollo, esto es, organizaciones autónomas que trabajan dentro de la ONU y con las cuales se relaciona a través de acuerdos negociados, las cuales operan en sectores

concretos como la alimentación (**FAO**), la salud (**OMS**), el trabajo y las relaciones laborales (**OIT**) o el comercio (**OMC**).

Todos estos instrumentos han servido a las NNUU para desempeñar un papel fundamental en posibilitar la creación de un consenso a nivel mundial sobre las medidas a adoptar para favorecer el desarrollo.

b) La OCDE

Fundada en 1960 y actualmente compuesta por 35 países, tiene como objetivo principal coordinar las políticas económicas y sociales de sus distintos estados miembros y, como su nombre indica, juega un papel importante en la cooperación al desarrollo. Desde su fundación, este ámbito se ha situado entre sus principales actividades, las cuales podrían resumirse en cuatro principales: elaborar directrices generales de las políticas de ayuda, realizar exámenes periódicos de las políticas de sus miembros, servir como foro de diálogo y elaboración de consenso internacional y elaborar estadísticas e informes sobre la ayuda y flujos de recursos hacia países en desarrollo.

Para llevar a cabo estas tareas, la OCDE cuenta con la Comisión de Ayuda al Desarrollo (CAD) como órgano principal para las cuestiones de desarrollo. Dicho órgano elabora directrices y recomendaciones sobre la AOD para los países que lo componen y elabora 3 veces al año una lista con los principales países receptores de este tipo de ayuda. Igualmente, realiza exámenes periódicos y monitorea los distintos compromisos asumidos en materia de cooperación internacional al desarrollo por parte de los distintos países que la componen.

c) La OMC

La OMC constituye la única institución internacional que se encarga de las normas que rigen el comercio internacional, siendo su objetivo principal garantizar que los intercambios se lleven a cabo de la forma más libre y fluida posible. En relación al

tema que nos ocupa, dicho organismo lleva a cabo actividades de asistencia técnica y formación a los países en desarrollo. En concreto, su Iniciativa de Ayuda Para el Comercio tiene como principal objetivo prestar asistencia a los países en desarrollo para posibilitarles su participación en el comercio internacional.

d) La Unión Europea

La UE constituye el principal donante de ayuda humanitaria y de ayuda al desarrollo en la actualidad, y se calcula que aproximadamente contribuye con la mitad de la AOD que se destina mundialmente a la cooperación⁴. Neven Mimica, comisario de Cooperación Internacional y Desarrollo de la UE, expresaba así de manera reciente que se sentía orgulloso de que la UE continuara siendo en 2016 la principal proveedora mundial de AOD (Comisión Europea, 2017).

El sistema de cooperación internacional al desarrollo de la UE comprende las acciones y políticas de desarrollo llevadas a cabo por cada uno de sus Estados miembros así como por la Comisión Europea, su órgano multilateral de política exterior. Esta estrategia general se concreta en dos principales estructuras de cooperación: (i) *Cooperación para el Desarrollo* mediante Europea-Aid, la cual desde 2001 se encarga de diseñar la política de desarrollo de la UE y de la gestión de la ayuda exterior, y (ii) *Asistencia Humanitaria* mediante la ECHO, encargada de prestar ayuda humanitaria, de emergencia y a refugiados en situaciones de catástrofes, que es canalizada a través de más de 200 organismos y agencias colaboradoras con la ONU. Por otro lado, no encontramos con el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), principal instrumento de la UE que nutre la política de cooperación comunitaria, y que se encarga de prestar ayuda a los países y territorios de ultramar y a los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP).

⁴ En 2016, la UE y sus estados miembros mantenían su puesto como principal donante de ayuda en el mundo, aportando más de la mitad del total de AOD, la cual representó de manera colectiva el 0,51% de la Renta Nacional Bruta (RNB) de la UE. (Comisión Europea, 2017)

Si bien este tipo de instituciones internacionales han recibido duras críticas a lo largo de los años, notablemente debido al escaso nivel de coordinación existente entre las mismas, la falta de transparencia o el exceso de burocracia, es innegable que las mismas ocupan una posición privilegiada dentro del sistema para movilizar recursos que cada país de manera individual, facilitando el diálogo y el intercambio de información entre los mismos y permitiéndoles llevar a cabo acciones coordinadas y mucho más efectivas, habiéndose consolidado hoy en día como actores fundamentales en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo (Agudelo Taborda, 2013).

II.1.2. Actores de la cooperación bilateral

La ayuda es bilateral cuando los fondos son proporcionados directamente por un país donante a un sus receptores, sean estos los gobiernos de los países beneficiarios u otras organizaciones, y puede ser reembolsable o no. La ayuda es **reembolsable** cuando los préstamos otorgados han de ser devueltos con posterioridad; y será **no reembolsable** cuando comprenda donaciones de dinero o servicios por las que el receptor no contrae ningún tipo de deuda (Calabuig & Gómez-Torres, 2010).

Dentro de los actores de la cooperación bilateral al desarrollo, encontramos por un lado una serie de **actores públicos**, que englobarían los distintos Estados y sus agencias descentralizadas, y otra serie de **actores privados**, que a su vez pueden tener fines lucrativos (como las empresas) o no (ONGs, y otra serie de colectivos sociales como los sindicatos).

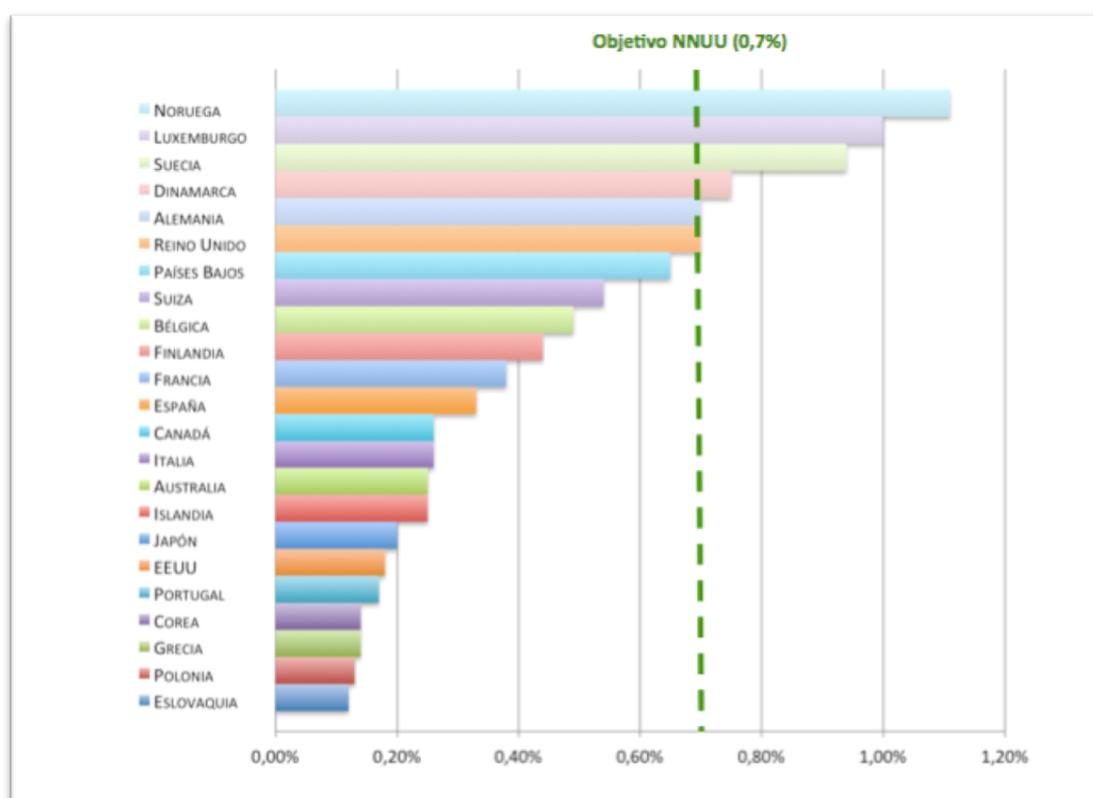
II.1.2.1. Actores públicos: Estados y gobiernos descentralizados

El principal protagonista, tanto por la cantidad como por la calidad de la ayuda destinada, lo constituyen los distintos Estados, representados principalmente en sus gobiernos centrales, administraciones autonómicas y locales, e incluso por organizaciones de la sociedad civil (OSC) en ciertos casos. La AOD es canalizada directamente por los respectivos gobiernos a través de las agencias de cooperación oficiales estatales y descentralizadas existentes en cada país donante. En el caso

Español, el principal órgano de gestión en el ámbito de la ayuda al desarrollo lo constituye la Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). Su propósito es la lucha contra la pobreza y la mejora de la calidad de vida en los países más desfavorecidos mediante el fomento y ejecución de las políticas públicas de la Cooperación española.

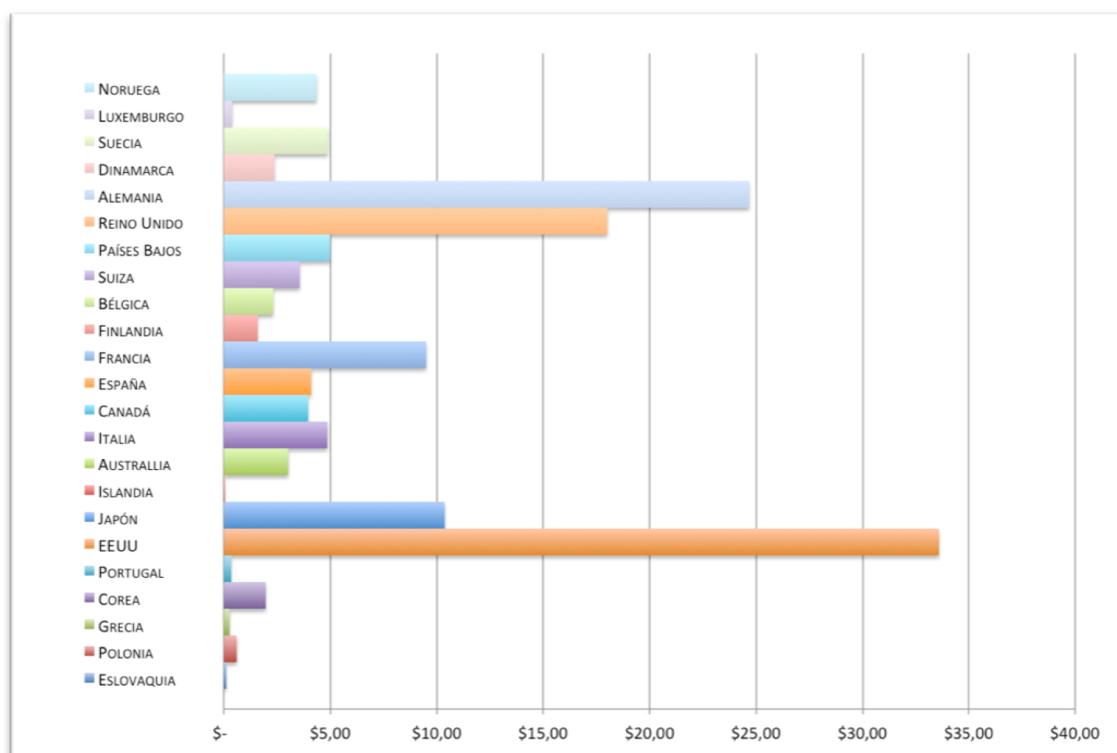
Los siguientes gráficos muestran las contribuciones en forma de AOD por parte de algunos de los principales países donantes de la comunidad internacional, tanto como en porcentaje del Producto Nacional Bruto (PNB) (Figura 1) como en billones de dólares (Figura 2).

Figura 1. AOD como % del PNB.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2016)

Figura 2. AOD en billones de dólares.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2016)

Del mismo modo, no puede olvidarse la creciente labor que juegan las distintas CCAA y administraciones locales en este ámbito, canalizando la ayuda a través de diversas agencias descentralizadas (Cunego & Ruiz Sanjuán, 2014). En efecto, este tipo de actores no estatales han ido cobrando un protagonismo creciente en las últimas décadas (Martínez, Medina, & Santander, 2015), y procesos como la globalización, la descentralización política y administrativa que ha tenido lugar en muchos de los Estados nacionales han situado a los actores descentralizados, gubernamentales o no, en un nuevo espacio dentro del sistema internacional de cooperación al desarrollo.

II.1.2.2. Actores privados

Como ya hemos avanzado, dentro de los actores privados distinguimos una serie de actores que se mueven por ánimos lucrativos y otros que no.

a) Empresas privadas.

Como principal actor privado con fines lucrativos nos encontramos con las *empresas privadas*. Si bien su participación en el ámbito de la cooperación internacional se inicia en la década de los 60, éstas adquieren una importancia creciente en el panorama actual debido a su contribución en la generación de ingresos, empleo y competitividad en los distintos países (Fundación Gases de Occidente, 2011). Siguiendo a José Antonio Alonso (1999, como citado en Cunego & Ruiz Sanjuán, 2014), éstas desarrollan sus funciones en tres ámbitos principales: el suministro de bienes y servicios, la puesta en marcha de programas de cooperación y las donaciones.

Las empresas privadas comienzan así a intervenir cada vez más en estos procesos y hoy en día se plantea la necesidad de otorgarles un papel aún más relevante como agentes de desarrollo. El mismo Plan Director de la Cooperación Española 2018/2021 contempla que *“el sector privado empresarial (...) asume gran responsabilidad en la promoción de la Agenda 2030. Su participación resulta esencial para el crecimiento económico, la creación de empleo digno, la generación de ingresos fiscales y la financiación de inversiones en las economías en desarrollo”*. En este contexto, el sector privado empresarial está llamado a actuar de la mano de los restantes actores en la promoción del desarrollo humano, resaltando igualmente el Plan el papel central de las organizaciones empresariales en la articulación de la representación empresarial, diálogo social y desarrollo de iniciativas con participación empresarial.

b) Las ONG y ONGD.

Por otro lado, entre los actores de la cooperación bilateral que no persiguen fines lucrativos, nos encontramos como actores más destacados con las ONG. Se trata de una serie de organismos de carácter social, sin ánimo de lucro y cuyas actuaciones vienen motivadas principalmente por la solidaridad. Dentro de este tipo de organismos, nos interesan un tipo concreto que actúa en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo: las ONG para el Desarrollo (ONGD). Sus acciones de desarrollo pueden llevarse a cabo desde en países desarrollados (iniciativas para la educación al desarrollo, por ejemplo), hasta en países en vías de desarrollo, en los cuales intentan

impulsar cambios para garantizar el acceso de las poblaciones a un desarrollo humano sostenible en el tiempo mediante la puesta en marcha de proyectos e iniciativas de desarrollo. En otros casos, su labor se centra en brindar ayuda de emergencia o alimentaria en casos de catástrofes naturales o guerras civiles. Su naturaleza y funciones varía por tanto enormemente, convirtiéndose en un complejo sistema que merecerá ser objeto de un estudio más detallado en los apartados que siguen.

Cabe igualmente destacar que, en comparación con otro tipo de actores como lo son las agencias gubernamentales o las instituciones multilaterales, la generalidad de las ONGD presentan una serie de ventajas. En concreto, su autonomía institucional, un funcionamiento más flexible y menos burocrático, su alta capacidad de captar recursos o el alto respaldo social con el que cuentan (Cunego & Ruiz Sanjuán, 2014) convierten a este tipo de organismos en unos de los agentes protagonistas y con mayor potencial en el marco internacional de cooperación al desarrollo.

c) Los sindicatos.

Otro de los principales actores bilaterales de la cooperación al desarrollo lo constituyen los sindicatos. Se trata de instituciones clave a la hora de consolidar marcos laborales estables en que se respeten los derechos laborales y sindicales, configurar los distintos modelos de organización económica y social, y fortalecer el diálogo y negociación colectiva. Como reconoce el mismo Plan de Acción 2018/2012, los sindicatos “*han sido reconocidos (...) como uno de los agentes de cooperación para el desarrollo*”, y están llamados a jugar un importante papel en el marco de la Agenda 2030 a la hora de promover el trabajo a través del diálogo social, la protección social y la lucha contra las desigualdades. Fortalecer los sindicatos de los países socios como actores del desarrollo contribuirá a la reducción de la pobreza y, de acuerdo con Silvia Arias (Directora de la Oficina de Acción Solidaria y Cooperación de la Universidad Autónoma de Madrid), permitirá el avance hacia sociedades más justas, inclusivas, equitativas y sostenibles.

d) Universidades y centros de investigación.

Por último, cabe mencionar una serie de actores de la cooperación internacional que han ido abriéndose paso en las últimas décadas y cuya labor se considera cada vez de mayor valor en este ámbito: las Universidades y los centros de investigación. Siguiendo a Koldo Unceta, las condiciones cambiantes en las que se desenvuelve la cooperación al desarrollo durante los últimos años habrían afectado tanto a la cuestión de la definición de las estrategias de cooperación como al papel que vienen a desempeñar en la misma los distintos agentes sociales, entre los que destacan las Universidades (Unceta K. , 2004). Se trata en efecto de una de las instituciones que han incrementado su dedicación a esta labor en mayor medida, debido a su importante función como espacio fundamental para la investigación y difusión de conocimiento en el mundo. En este contexto, las Universidades del norte han ido poniendo en marcha una serie de proyectos y fortaleciendo sus relaciones institucionales de cooperación con las del sur con la intención de reforzar la educación superior, apoyar y mejorar las capacidades institucionales, docentes y tecnológicas y producir conocimiento.

Alonso (2006) afirma que la inclusión de la Universidad como agente de la cooperación internacional responde a un ejercicio de la ciudadanía, la riqueza que la multiplicidad de actores produce y a la capacidad de transformación social que ésta tiene a partir de sus aportes derivados de la investigación, formación especializada y transmisión de valores. Todo ello aparece reflejado en el Plan Director 2018/2021, que reconoce el papel de las Universidades en la labor de generación y transmisión de conocimiento a través de la docencia, investigación e innovación, la transferencia de conocimiento y creación de redes.

II.2. El papel de las ONG como agentes del desarrollo

A lo largo de los epígrafes anteriores, hemos visto cómo en el panorama internacional de la cooperación al desarrollo coexisten una multitud de actores, de diversa naturaleza, y que llevan a cabo funciones muy variadas. Resaltábamos entre los actores sin ánimo de lucro de la cooperación bilateral el importante y creciente papel

que vienen a jugar las ONG como principal actor de la sociedad civil en la lucha contra la pobreza global.

Proseguimos el estudio dedicando el siguiente apartado a un análisis de los principales rasgos que las mismas presentan, haciendo mención especial dentro de estos organismos al tipo concreto de las ONGD.

II.2.1. Concepto

Si bien no existe una definición universal o unánimemente aceptada sobre lo que es una ONG, puesto que las mismas pueden ser de muy distinta naturaleza y llevar a cabo funciones en áreas de actuación muy diversos, todas ellas comparten una serie de elementos de identidad, como lo son su actuación sin ánimo de lucro, su carácter independiente y autónomo, su naturaleza social, su estructura organizacional permanente o su personalidad jurídica. Todas ellas pertenecen además al tercer sector, es decir, el de las entidades sin ánimo de lucro.

De acuerdo con el Código de Conducta de la Coordinadora de ONG para el desarrollo de España (2014), las características esenciales de estas últimas vendrían a ser, en síntesis, las siguientes:

1. Son organizaciones estables, con un grado mínimo de estructura y dotadas de personalidad jurídica y capacidad legal.
2. No han de tener ánimo de lucro.
3. Han de trabajar activamente en el campo de la cooperación para el desarrollo y la solidaridad internacional.
4. Deben tener una voluntad de cambio o de transformación social.
5. Han de gozar de respaldo y presencia social.
6. Deben ser independientes y autónomas.
7. Deben poseer recursos humanos y económicos provenientes de la solidaridad, donaciones privadas, o similares.
8. Han de actuar con mecanismos transparentes y participativos de elección o nombramiento de sus cargos, promoviendo la igualdad de oportunidades entre

hombres y mujeres.

9. Han de ser transparentes en su política, prácticas y presupuestos.
10. Deben articularse en torno a los fines de solidaridad internacional y cooperación.

Las grandes instituciones multilaterales internacionales han llevado a cabo diversas tentativas para encontrar una definición universalmente aceptada. Así, la OCDE (1988, como citado en Ortega Carpio, 1994) definía a la ONG como una *“organización fundada y gobernada por un grupo de ciudadanos privados con un declarado propósito filantrópico, y sostenida por contribuciones individuales privadas”*. En la misma línea, las NNUU consideraban como tal una agrupación voluntaria de ciudadanos sin finalidad de lucro organizados a nivel local, nacional o internacional para llevar a cabo tareas relacionadas con el bienestar público. Otra definición nos la proporciona el BM, quien es más específico al definir las como *“organizaciones privadas que se dedican a aliviar sufrimientos, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente, proveer servicios sociales fundamentales o fomentar el desarrollo comunitario”* (Banco Mundial, 1999).

II.2.2. El caso concreto de las ONGD

El concepto de ONG es sin embargo amplio y abarca diversos tipos de organismos y entidades que pueden presentar formas jurídicas, modelos y propósitos distintos. No todos ellos comparten las mismas características, existiendo todo un universo heterogéneo.

En concreto, un concepto derivado de ONG es el de ONGD, que hace hincapié en que la organización lleve a cabo actividades orientadas al desarrollo social y humano. De acuerdo con Hidalgo Lavié, podría decirse que su rasgo distintivo radica en que la acción de las segundas es exterior y no interior al ámbito estatal, persiguiendo la finalidad de desarrollo de aquellos pueblos más desfavorecidos en todo el mundo (Lavié, 2014). Las ONGD se caracterizan por tanto, además por todos los rasgos que comparten con las ONG vistos anteriormente, por tener como fin expreso la realización de actividades enmarcadas en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Su definición

viene dada en el art. 32 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el cual las define como “*aquellas entidades de Derecho privado, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios Estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo*”. Hidalgo Lavié amplía esta definición y entiende por ONGD toda entidad de carácter social, autónoma e independiente del Gobierno, que actúa sin ánimo de lucro teniendo y cuyo principal ámbito de actividad es la cooperación para el desarrollo, mediante la canalización de recursos públicos y privados a países en desarrollo con el fin de llevar a cabo proyectos en dichos territorios (Lavié, 2014).

Las ONGD tienen su origen en los años 50-60, coincidiendo con como hemos visto cuando comenzó a gestarse todo el sistema internacional de cooperación al desarrollo. En esta primera etapa, sus funciones se resumían a la promoción de la cooperación y de la solidaridad y a prestar ayuda humanitaria y de emergencia en aquellos territorios más necesitados. A partir de ese momento, y en paralelo a las transformaciones experimentadas por la comunidad y el sistema de cooperación internacional, las ONGD irán experimentando del mismo modo cambios en su propia concepción y objetivos.

Por último, en el ámbito estatal, las ONGD han de inscribirse en un Registro a cargo de la AECID para poder solicitar las ayudas y subvenciones públicas que ésta concede. Esto adquiere importancia si tenemos cuenta que este tipo de organismos se financian con fondos privados (donaciones de empresas, particulares...), como también públicos (subvenciones y convenios con administraciones públicas), por lo que el acceso a estos últimos se ve condicionado por la preceptiva inscripción en el Registro.

II.2.3. La evolución en el enfoque de las ONGD

Se podría decir que, a grandes rasgos, hoy en día existen tres vertientes principales o generaciones de ONGD. Es importante señalar, como bien ilustra Ortega Carpio, que una clasificación numérica no quiere decir que se siga un orden secuencial

ni que una generación esté subordinada a otra, sino que el modelo de generaciones se utiliza únicamente a los efectos de distinguir los distintos grupos de organizaciones (Ortega Carpio, 1994). La misma autora apunta igualmente cómo el surgimiento de una nueva dimensión no supone la extinción de la precedente, sino que hoy en día conviven los tres modelos y, de hecho, una misma ONGD puede ir experimentando variaciones a lo largo de su propia existencia (las de tercera generación, por ejemplo, suelen haber sido antes de primera o de segunda).

Con estas ideas en mente, y siguiendo el esquema de generaciones generalmente aceptado por la mayoría de la doctrina internacional (Ortega Carpio, 1994), pasamos a analizar los rasgos característicos que presentan las ONGD en cada una de estas fases.

a) Primera Generación u ONGD asistencialistas

Las ONGD surgen en los años 50, finalizada la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de remediar la situación de escasez de bienes y servicios en que había quedado la mayoría del continente europeo. En esta época, las ONGD se clasificaban en tres grandes grupos: las confesionales, las laicas y las políticas (Calabuig & Gómez-Torres, 2010).

Sus tareas consistían principalmente en llevar a cabo acciones puntuales de primera asistencia o ayuda humanitaria, de duración variable, a pequeña escala y con poco impacto, encajando en el viejo paradigma de lo social que hemos analizado en el primer capítulo. En efecto, las ONGD actuaban con la premisa de que era imposible cambiar la situación económica y social de las distintas comunidades, y se presentaban como organismos de caridad que buscaban satisfacer las necesidades de los más necesitados y dar auxilio en casos de agresiones, guerras o catástrofes naturales mediante la proporción de alimentos, medicinas, vestimenta o cobijo principalmente. Los servicios ofrecidos por las ONGD asistencialistas son por tanto específicos y de marcado carácter asistencial, incluyendo no sólo el envío de recursos financieros sino igualmente de recursos materiales y humanos.

Ortega Carpio (1994) hace igualmente hincapié en el hecho de que el beneficiario no participa en el proyecto ni interviene en ninguna de sus fases, sino que se convierte en un actor pasivo que recibe los beneficios del mismo, así como que las mismas surgen para

realizar acciones sustitutivas del Estado, complementando la actuación de este último, de manera a centrarse en ámbitos específicos a los cuales no llega la cooperación oficial.

Este tipo de entidades asistencialistas o, como se le suele denominar también, *paternalistas*, serían el modelo imperante durante la década que sigue al nacimiento de las ONGD. Su objetivo no sería por tanto promover un modelo alternativo de desarrollo sino intentar paliar o mitigar los efectos de la pobreza de manera puntual y en las situaciones de extrema necesidad. Esto implica que las condiciones precarias de las comunidades se mantenían y no desaparecían los factores de subdesarrollo, lo cual generaba mucha dependencia institucional y no permitía a las poblaciones desarrollar sus capacidades de autogestión, que quedaban completamente anuladas. Será en los años 60 cuando, a raíz del proceso de descolonización, empiezan a aparecer problemas sociales más complejos, dando lugar a la creación de una serie de instituciones que buscarán no sólo paliar temporalmente sino eliminar las causas estructurales de la pobreza.

b) Segunda Generación u ONGD desarrollistas

A partir de los años 60, en pleno contexto de descolonizaciones, empiezan a nacer movimientos civiles y a surgir voces, sobre todo desde América Latina, que cuestionan el modelo de cooperación vigente hasta el momento (Ortega Carpio, 1994). Todo ello propicia que lleguen al norte las corrientes de pensamiento del sur, dando lugar al nacimiento de nuevos paradigmas de cooperación que piden que se reconozca la necesidad de involucrar a los afectados en la solución de sus propios problemas. Surgen así un nuevo tipo de instituciones cuya visión está más orientada a involucrar a las propias poblaciones locales en los proyectos de desarrollo y a transmitirles recursos que, gestionados por ellos, permitan su desarrollo y la superación de las causas estructurales de la pobreza.

Este tipo de ONGD desarrollistas tenían como principal objetivo fomentar el desarrollo local en el sur mediante la transferencia de recursos económicos y tecnológicos a las ONG y grupos de base en dichos territorios, así como llevar a cabo proyectos sectoriales centrados en colectivos sociales con problemas específicos (como mujeres o infancia). Entre sus acciones, incorporan igualmente acciones de

sensibilización ciudadana en el norte sobre las condiciones de vida del sur. Así, *“Una de las aportaciones más importantes de las ONGD en esta década fue, sin duda, su labor social como impulsoras de valores tales como la conciencia crítica, la preocupación por el desarrollo integral y la voluntad de constituir una alternativa real para la solución de muchos de los graves problemas de las sociedades del Sur”* (Unceta y Yoldi, 2000 como citado en Calabuig & Gómez-Torres, 2010)..

Las ONGD de esta generación concedían por tanto un mayor protagonismo a los beneficiarios de los proyectos en el proceso de desarrollo, los cuales se orientaban a generar autosuficiencia en las poblaciones locales y disminuir la dependencia institucional que las mismas tenían conforme al modelo anterior. Ortega Carpio (1994) destaca cómo, además, este tipo de instituciones no nacieron para sustituir al Estado allí donde no actuaba, sino que pasan a adoptar una posición intermedia, apoyándole y complementando su tarea en algunos casos pero pudiendo llegar incluso a adoptar una posición de confrontación en otros.

c) Tercera Generación u ONGD de Desarrollo Sostenible o Cambio Estructural

La tercera generación en el enfoque de las ONGD constituye una continuación del modelo anterior, el cual adopta las principales ideas desarrolladas por el mismo de manera a dar un paso más sobre los aportes recibidos. Parte por tanto de la idea de involucrar a las propias poblaciones locales en los distintos proyectos, que han de generar autosuficiencia, y de hacerles partícipes de su propio desarrollo, promoviendo la autogestión y participación activa de las distintas comunidades en el diseño y ejecución de sus programas, pero profundizan en estas ideas y promueven el desarrollo de relaciones equilibradas entre actores y hacia el exterior (Ortega Carpio, 1994).

Este tipo de instituciones pasan a centrarse en mayor medida en el impacto social creado y están más enfocadas a la puesta en marcha de proyectos que buscan un desarrollo auto sostenido y autónomo y con nuevos patrones de intervención social. En este orden de ideas, las ONGD de tercera generación orientan su actuación a consolidar la participación de la población civil, fortalecer la acción política y construir nuevas plataformas

estratégicas. Del mismo modo su relación con el Estado experimenta una transformación, pues ya no lo sustituyen, apoyan o confrontan en sus obligaciones como en los modelos anteriores, sino que se sitúan respecto del mismo de una forma u otra dependiendo de la coyuntura política del país (Ortega Carpio, 1994).

El siguiente cuadro (Figura 3) muestra las principales características presentes en las ONGD según la generación a la que pertenezcan.

Figura 3. Distintas generaciones de ONGs

	Primera Generación Modelo asistencial	Segunda Generación Modelo desarrollista	Tercera Generación Modelo de cambio estructural o de Desarrollo sostenible
Tipo de iniciativas	Acciones puntuales de primera asistencia y ayuda humanitaria, de duración variable, a pequeña escala y con poco impacto	Proyectos sectoriales, se centran en colectivos sociales con problemas específicos (mujeres, infancia...)	Se busca implementar proyectos que permitan un desarrollo auto sostenido, sistemático y autónomo a largo plazo
Papel de la ONG	Proporcionan servicios específicos y profesionales de marcado carácter asistencial (alimentos, vestimenta, cobijo...)	Acompañan en los procesos, transmiten recursos económicos y tecnológicos para fomentar el desarrollo local y buscan autosuficiencia y disminuir la dependencia institucional, acciones de sensibilización ciudadana	Buscan consolidar la participación de la población civil, fortalecer la acción política y construir nuevas plataformas estratégicas.
Rol de los destinatarios de la ayuda	Rol pasivo, no intervienen en ninguna fase, sino que se limitan a recibir la ayuda	Se convierten en protagonistas de los procesos de desarrollo	Participación activa en el diseño y ejecución de los proyectos, son artífices de su propio desarrollo
Relación con el Estado	Sustituye al Estado en sus obligaciones, allí donde no llega	Posición intermedia: apoyan y complementan al Estado pero se confrontan al mismo en otros casos	Su relación con el Estado depende de la coyuntura política imperante en el momento

Fuente: elaboración propia a partir de los aportes de Ortega Carpio (1994)

Como se ha advertido con anterioridad, los tres tipos de generaciones siguen existiendo y coexisten en la actualidad. De hecho, la mayoría de las ONGD actuales, o al menos las más grandes e influyentes, siguen encasilladas en los modelos asistencialistas e influenciadas por la dinámica anterior, no habiéndose adaptado ni experimentado una transición hacia los otros modelos más centrados en el desarrollo sostenible y el empoderamiento real. Este tipo de institución asistencialista ha recibido numerosas críticas por su ausencia de impacto a largo plazo y a la vista de muchos dejaría de tener sentido en la actualidad. Esta visión se ha ido generando en la sociedad en especial debido a las malas praxis, falta de transparencia y exceso de burocracia

presentes en muchas de las grandes ONGD. En palabras de Durán Lama y Sánchez Bayón, *“algunas ONG adoptan la estrategia de concentrar su actividad en programas o servicios de gran impacto social, en una metodología prioritariamente asistencial, en lugar de incidir en las causas estructurales de la desigualdad y la exclusión. De este modo, se ofrece una respuesta paliativa a corto plazo sustituyendo la protección institucional por una beneficencia del s. XXI”* (Durán Lama & Sánchez Bayón, 2013).

No obstante, si bien es cierto que es necesario poner el foco cada vez más en las ONGD de cambio estructural, debido al gran potencial que las mismas presentan de cara al futuro en relación a facilitar y promover un desarrollo real, autónomo y auto sostenido a largo plazo por parte de las propias comunidades locales, no podemos obviar que la labor que realizan las instituciones asistencialistas (focalizadas en prestar asistencia puntual a las poblaciones más vulnerable en situaciones de urgencia y necesidad) continúa siendo necesaria en la actualidad, y que los tres modelos de ONGD llevan a cabo labores complementarias, todas las cuales integran y tienen su encaje en el sistema internacional de cooperación al desarrollo.

III. ANÁLISIS DE FORMAS DE COOPERACIÓN ALTERNATIVAS

Como hemos podido comprobar a lo largo de los capítulos anteriores, el modelo de cooperación internacional para el desarrollo se encuentra en un proceso de redefinición constante y está tomando una nueva dirección como respuesta a las demandas de la sociedad, tanto en lo que se refiere a sus actores como a la forma en la que se concibe el desarrollo y la metodología empleada a tales fines.

Hoy en día, se presentan una serie de retos para los distintos actores del sistema, los cuales deberán ser afrontados de forma correcta si pretenden llevar a cabo acciones realmente efectivas e incluso luchar por su supervivencia.

III.1. Principales problemas y retos actuales

Está fuera de toda duda que las ONGD siguen siendo un actor importante en el modelo actual de cooperación al desarrollo. Pero es igualmente cierto que se plantea en la actualidad la necesidad de operar un profundo cambio en su concepción y fundamento como respuesta a los retos principales que han de afrontar en la actualidad. Son, en efecto, muchas las razones que ponen de manifiesto la necesidad de replantear el paradigma dominante, algunas de las cuales se han puesto en evidencia a raíz de la crisis de 2008 y otras que ya eran patentes con anterioridad.

En particular, podríamos hacer referencia a dos cuestiones que han afectado en especial a la manera de operar y funcionamiento de las ONGD a lo largo de la última década, como son la necesidad de promover modelos que no fomenten la dependencia y que permitan crear un desarrollo auto sostenible a largo plazo, por un lado, y el gran desconcierto existente relativo a la falta de estabilidad de sus fuentes de financiación y la consiguiente necesidad de encontrar vías de financiación alternativas, por otro.

III.1.1. La necesidad de poner en marcha iniciativas más innovadoras, auto-sostenibles y que fomenten la independencia

El primero de los retos con que se encuentran por tanto este tipo de actores son el de tener que dar respuesta las nuevas voces que reclaman un cambio, haciendo énfasis en la necesidad de elaborar un modelo que aporte soluciones a largo plazo y permita un desarrollo auto sostenible, disminuyendo al mínimo la dependencia institucional de las zonas receptoras de la ayuda. Como explica Álvaro Pérez Pla, fundador y presidente de la ONG *Kubuka*, si bien las ONGD tradicionales siguen teniendo cabida y siguen siendo necesarias, sobre todo en situaciones de primera necesidad y asistencia humanitaria, no debiendo por tanto desaparecer, una vez la sociedad dispone ya de determinados recursos y ha avanzado lo suficiente como para empezar a generar por sí misma recursos productivos es cuando las ONGD tradicionales dejan de tener tanto sentido en su modelo tradicional y han de empezar a aportar herramientas de ayuda que permitan a las comunidades ser partícipes de su propio desarrollo y poder crear por ellos mismos un crecimiento económico sostenible a futuro. En este mismo sentido se pronuncia Hidalgo Lavié, según el cual la dinámica actual de la cooperación al desarrollo, en un mundo con grandes necesidades y preocupaciones por el desarrollo, requiere proyectos bien formulados y de calidad, que se adecúen a las necesidades concretas de los beneficiarios (Lavié, 2014). En efecto, vivimos en una época en que están teniendo lugar grandes cambios globales a un ritmo muy acelerado, lo cual nos enfrenta a retos cada vez más complejos y que han de abordarse desde nuevas perspectivas, más innovadoras y que permitan una verdadera transformación de las comunidades en las que se actúa. En este contexto, se plantea la necesidad de ir dando paso a formas más adecuadas, acordes y sostenibles de cooperación, más cercanas a los receptores de la ayuda y que tengan en cuenta los principales problemas que afectan a las condiciones de vida de las distintas comunidades.

III.1.2. La necesaria búsqueda de fuentes de financiación alternativas

Por otro lado, este tipo de organismos afrontan en la actualidad graves problemas económicos debido a la práctica total dependencia de sus modelos de financiación de donaciones y subvenciones públicas, las cuales se han visto

enormemente limitadas desde la crisis de 2008. En efecto, los periodos de desaceleración económica han revelado el carácter económicamente dependiente del modelo de cooperación, dejando en evidencia cómo, ante la falta de recursos, los recortes en AOD podían suponer la desaparición de muchos de estos organismos e incluso que los gobiernos podían abandonar sus compromisos en políticas de desarrollo, generando todo ello una incertidumbre creciente respecto del futuro de este tipo de instituciones. En suma, la actual crisis financiera ha puesto de manifiesto los fallos, inconsistencias y contradicciones del sistema de cooperación al desarrollo (Durán, F.; Sánchez, A.; 2013 como citado en Durán Lama & Sánchez-Bayón, 2013). Se plantea por tanto un segundo reto para las ONGDs, el cual consiste en la tarea de encontrar nuevas vías de financiación, fuentes distintas y sostenibles en el tiempo y sobre todo cuya disponibilidad no vayan ligada a las condiciones económicas imperantes en los países del norte.

Todo esto nos lleva a plantearnos la necesidad de que las ONGD pongan en marcha iniciativas más acordes y adaptadas a las demandas de las sociedades actuales, creando una innovación atractiva para todas aquellas personas que no crean en los modelos clásicos de cooperación al desarrollo mediante la puesta en marcha de proyectos que permitan crear un desarrollo autónomo y sostenible y que, además, tengan en cuenta la generación de ingresos en las propias zonas sostenibles en el futuro. Con estas ideas en mente, considero que existen dos tipos de iniciativas que responden bastante bien a lo que serían estas demandas: la concesión de microcréditos, por un lado, y la puesta en marcha de un modelo de ayuda que tenga como eje central la creación de empresas sociales, por otro.

III.2. Los micro-créditos como herramienta para combatir la pobreza

Si bien su origen es bastante reciente, los micro-créditos han pasado a ser considerados en los últimos años como una de las herramientas de ayuda con mayor potencial para impulsar el desarrollo auto sostenible de las poblaciones más

desfavorecidas a largo plazo, ocupando un lugar privilegiado en las estrategias de muchas de las ONGD actuales.

III.2.1. Concepto y fundamento

Los micro-créditos son préstamos de pequeña cantidad que se conceden a personas carentes de recursos y que no pueden acceder al sistema financiero tradicional al encontrarse con negativas por parte de las entidades financieras, ya sea por no contar con avales ni garantías suficientes, por no estar identificadas (lo cual es usual en muchos países subdesarrollados) o por no ser rentable su concesión. De acuerdo con la definición adoptada en la Cumbre Mundial del Microcrédito de 2002, se trataría de *“pequeños créditos destinados a personas pobres para proyectos de autoempleo generadores de renta. Estas personas no disponen de las garantías habituales y se sustituyen por medidas de formación, apoyo técnico, préstamos grupales y apoyo de entidades sociales”*.

Los micro-créditos constituyen así un instrumento financiero peculiar que surge como respuesta a una serie de deficiencias del sistema financiero internacional, el cual no cumple su función en muchos de los países en desarrollo debido a la existencia de una serie de barreras de acceso a las distintas instituciones financieras, tanto de tipo económico (como falta de garantías), sociales o culturales (poblaciones con dificultades como analfabetismo) como físicas (distancia de oficinas bancarias) (Torres, Domenech, Ortega, & Pérez Miguel, 2011). Se trata por tanto de una herramienta diseñada para permitir que aquellas personas menos favorecidas tengan acceso a una fuente de capital y puedan poner en marcha negocios viables, de manera a empoderarles y permitirles desarrollar sus capacidades, generando en último término un desarrollo entre los colectivos excluidos y permitiendo a los más pobres alcanzar mejores condiciones de vida.

El origen del micro-crédito es bastante reciente. Este tipo de herramienta de ayuda fue implementada por primera vez por el Grameen Bank en Bangladesh hace más de 30 años. El objetivo perseguido por Muhammad Yunus, profesor de economía en la universidad de Chittagong y fundador del banco, era conceder préstamos de pequeños importes y con tasas de interés razonables a personas que querían poner en marcha pequeñas empresas pero no podían acceder al crédito bancario tradicional. El banco comenzó a operar en 1976 concediendo inicialmente préstamos de 27 dólares a aquellas

personas más desfavorecidas, basando su actividad en la confianza depositada en las mismas, puesto que los beneficiarios de los créditos no ofrecían ningún tipo de garantías adicionales. Para sorpresa de muchos, el banco no sólo se mostró como una iniciativa solidaria sino que, además era financieramente rentable, lo cual propició que el microcrédito se popularizara y extendiera por todo el mundo y se convirtiera en un icono global de la lucha contra la pobreza.

En España estos últimos se contemplan en el art. 28 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que establece que *“La cooperación bilateral para el desarrollo se financia según las siguientes modalidades (...) Dotaciones presupuestarias dirigidas a la concesión de microcréditos y de créditos rotatorios destinados a la mejora de las condiciones de vida de colectivos vulnerables y a la ejecución de proyectos de desarrollo social básico”*.

El objetivo último perseguido por este instrumento financiero es por tanto, mediante la concesión de pequeños préstamos, acabar con la exclusión socio-laboral al que se enfrentan muchas personas, posibilitándoles la puesta en marcha de pequeños negocios con los que mejorar su nivel de vida y el de sus familias⁵. La idea central que encierran es por tanto ayudar a los más necesitados, permitiendo a miles de personas en todo el mundo crear su propio negocio e incrementar sus ingresos, de manera a romper con el círculo vicioso de la pobreza en que viven millones de personas (Lacalle, 2001). Y es que, como decía Yunus, todos los hombres tienen un instintito de supervivencia, por lo que no es necesario enseñarles cómo hacerlo, sino únicamente poner a su alcance los recursos financieros que les permitan desarrollarse por sí mismos y que lleven a la práctica las habilidades que ya tienen (Jolis, 1996 como citado en Lacalle, 2001).

III.2.2. Características

En la mayoría de iniciativas de este tipo están presentes una serie de factores comunes, entre los cuales destacan la eliminación de las garantías habituales, la introducción de elementos orientados a la formación, autoestima y motivación, o la

⁵ Definición adoptada en la 1a Conferencia Internacional sobre Micro finanzas, que tuvo lugar en Washington D.C. entre el 2 y el 4 de febrero de 1997.

preferencia de las mujeres como clientes, debido al hecho de que se les considera más responsables y a la creencia de que los beneficios repercutirán de forma más directa en toda la familia (Torres, Domenech, Ortega, & Pérez Miguel, 2011).

Lo más característico de los micro-créditos no es por tanto su pequeña cuantía, sino el hecho de que se dirigen a personas excluidas de las entidades financieras y con alto riesgo de impago por su situación de pobreza (Gil, 2006). Se trata de un tipo de créditos que se conceden sin garantías adicionales, basándose únicamente en la confianza depositada en la persona que los recibe, y suelen llevar aparejados tipos de interés más bajos de lo normal. Además, su cuantía varía mucho dependiendo del continente en que se concedan; así, en Asia suelen rondar los 100 o 200 dólares y en África los 100, mientras que en América Latina pueden alcanzar cantidades de hasta 600 dólares (Lacalle, 2008 como citado en Torre, Sainz, Sanfilippo, & López, 2012). El préstamo suele además concederse a muy corto plazo, por un periodo que puede ir de 3 meses a un año y, una vez reembolsado, permite al beneficiario del mismo acceder a un segundo préstamo de monto mayor. En último lugar, los recursos prestados son invertidos en actividades que los propios prestatarios eligen de antemano (Lacalle, 2001), las cuales deben constituir negocios con una cierta perspectiva de viabilidad y que previsiblemente vayan a generar beneficios que, por un lado, permitan reembolsar el crédito y, por otro, permitan crear una fuente estable de ingresos futuros para el receptor del mismo.

III.2.3. Las instituciones de micro-créditos

Los primeros programas de micro-créditos surgieron en la década de los 70 y funcionaban como fondos concesionales para microempresas y eran concedidos en condiciones muy favorables (tasas de interés bajas o prácticamente inexistentes). La idea perseguida era darle al microcrédito una imagen con que ir siendo aceptado ante los bancos (Stearns, 1990, citado en Torre, Sainz, Sanfilippo, & López, 2012). Sería más tarde, en los años 80, cuando empezaran a surgir auténticas instituciones dedicadas al mundo de las micro-finanzas, o lo que se conoce como Instituciones Micro Financieras (IMFs), las cuales intentaban solventar los errores que habían sido puestos de manifiesto a través de la experiencia de sus instituciones predecesoras, como lo son la necesidad de simplificar operaciones y crear estructuras administrativas más sencillas para reducir costes de

transacción o que los costes del préstamo fueran proporcionales a su reducido tamaño. Este tipo de instituciones han modificado las prácticas de la banca tradicional, creando un sistema bancario fundado en la confianza mutua, participación y creatividad (Torre, Sainz, Sanfilippo, & López, 2012).

Por otro lado, la Microfinance Information Exchange (MIX), creada en 2002, establece cinco categorías para clasificar a estas instituciones (Gutiérrez Goiria, 2009). En primer lugar, los *bancos*, que son intermediarios financieros regulados por un supervisor bancario estatal (el Banco de España en el caso español), y que proporcionan varios servicios financieros entre los que se incluyen depósitos o préstamos. En segundo lugar, los *bancos rurales*, que son aquellas instituciones bancarias enfocadas a clientes que viven en áreas no urbanas y, en general, llevan a cabo actividades de tipo agrícola. Nos encontramos igualmente con las *cooperativas de crédito*, intermediarios sin ánimo de lucro con base en sus miembros, que ofrecen igualmente servicios financieros como la concesión de préstamos. En cuarto lugar tenemos las *instituciones financieras no bancarias* (IFNB), que ofrecen prácticamente los mismos servicios a los bancos pero no pertenecen a su misma categoría por cualquier motivo (menores requerimientos de capital, limitación en su oferta de servicios financieros...). Por último, nos encontramos con las *ONG*, cuyos servicios financieros están normalmente más limitados y normalmente no están habilitadas para recibir depósitos. Además, este último tipo de instituciones no están reguladas por una agencia bancaria que les supervise en sus actividades.

Cabe destacar que, entre estas instituciones de microcréditos, aquellas que más predominan a nivel mundial en 2010 eran las ONG y IFNB, con una media de activos totales de 20 millones de dólares y 53 millones de dólares respectivamente (Torre, Sainz, Sanfilippo, & López, 2012).

III.2.4. Metodologías utilizadas por las instituciones de microcréditos para su concesión

Con vistas a alcanzar a este tipo de clientes con pocos ingresos, las instituciones de microcréditos utilizan distintos métodos, que pueden resumirse en los siguientes (Torres, Domenech, Ortega, & Pérez Miguel, 2011):

a) Metodología de grupos solidarios

Este método fue creado por el Grameen Bank en los años 70, y supone que un grupo de entre 5 y 8 personas, unidas por un vínculo común generalmente de amistad o vecindad, se organizan con el fin de acceder a un servicio de crédito (Otero, 1988 como citado en Berger & Buvnic, 1988). Yunus (1997) señalaba como, en efecto, "*individualmente, los pobres se sienten expuestos a todo tipo de peligros (...) En un grupo se beneficia del apoyo y la emulación de todos, su conducta se torna más regular y es más fiable en materia de préstamos*". Este tipo de grupos se basan en el concepto de garantía mutua, de manera que todos se comprometen al reembolso del préstamo, debiendo pagar solidariamente si uno de ellos no lo hace; de lo contrario, ninguno de ellos podrá recibir futuros préstamos. Se crea así una cierta presión entre pares para que todos los reembolsos se efectúen correctamente y que a su vez disminuye las tasas de incobrabilidad (Roberts, 2003).

El funcionamiento es tal que cada grupo nombra a un líder o coordinador, quien reparte el microcrédito recibido entre los miembros o bien de forma escalonada según un sistema establecido de antemano por el propio grupo. Dicho líder se encarga además de recaudar los pagos semanales de cada componente del grupo y los va entregando a la institución financiera, de manera que una vez devuelto el crédito con los intereses y en los plazos fijados, se concede un nuevo préstamo por una cantidad superior. La formación de este tipo de grupos permite por tanto afianzar la creación de una identidad colectiva e individual que ayuda a la sustentabilidad del microcrédito, pues aumenta el grado de compromiso asumido entre los distintos miembros del grupo.

b) Fondos rotatorios

Los fondos rotatorios consisten en grupos de personas con un nexo común que se juntan por un tiempo y aportan una determinada cantidad de dinero a un fondo de ahorro común, que de manera acumulada a las anteriores aportaciones se irá repartiendo por turnos entre todos los miembros del fondo. Los fondos los recolecta un responsable y, si se cumple con las obligaciones y devuelven los fondos y el fondo se gestiona correctamente, su duración podría ilimitada (Carpintero, 1999). La filosofía que subyace a este tipo de instrumento es por tanto la auto alimentación del fondo (Lacalle, 2001). Por otro lado, este sistema presenta igualmente algunas limitaciones, como lo es el hecho de que el préstamo

se adquiere por turnos, no cuando se tienen necesidades concretas y se solicita, o que de no gestionarse correctamente podría disolverse en medio del proceso.

c) Uniones de crédito o cooperativas

Se trata de instituciones financieras cooperativas mediante las cuales un conjunto de personas con vínculos entre ellos se unen de manera libre y voluntaria para tener acceso a servicios financieros y buscan un desarrollo económico y social común (Lacalle, 2001). Los créditos se financian gracias a los ahorros aportados por los miembros y, como cooperativas que son, son propiedad de sus dueños y se dirigen de forma democrática por los mismos. La diferencia con las metodologías anteriores es que en este caso son los propios miembros quienes toman decisiones sobre las tasas de interés, plazos y condiciones de los créditos.

d) Metodología de banco comunal

Los bancos comunales son organizaciones de crédito y ahorro formado por grupos de entre 30 y 50 personas de una misma comunidad, generalmente mujeres, que se agrupan y avalan mutuamente, prestándose apoyo mutuo y favoreciendo así el ahorro. Son los propios miembros del grupo quienes administran el sistema, encargándose del manejo y recursos entregados, y garantizan los préstamos individuales recibidos entre sí.

e) Préstamos individuales

Se trata de la metodología más sencilla y más común (Lacalle, 2001). Del mismo modo que los préstamos convencionales, el préstamo es solicitado por una sola persona, y será el mismo titular del crédito quien lo garantiza y se convierte en responsable ante la institución de la devolución de los fondos. La metodología seguida es por tanto la misma que la del préstamo convencional, pero con menores exigencias en cuanto a garantías colaterales y menor cuantía en cuanto a las cantidades concedidas, con la ventaja de que el

préstamo se adapta a las características y capacidad de pago del cliente (Almeyda, 1997, como citado en Lacalle, 2001).

La metodología elegida depende de cada organización concreta que conceda el microcrédito. Todas ellas presentan características bastante similares y se basan en la búsqueda de métodos innovadores que permitan a las instituciones acercarse a este tipo de clientes y reducir los costes administrativos y de la operación, puesto que de lo contrario en muchos casos no sería rentable la concesión de los mismos a título individual.

III.2.5. Aplicación práctica de los micro-créditos. Estudio de un caso real de la ONG Kubuka

La ONG Kubuka nace de la unión de Más Por Ellos y Kubuka⁶ en abril de 2015 con la misión de crear un desarrollo auto-sostenible y que involucre a las comunidades locales de Kenia y Zambia, centrándose en la educación y emprendimiento como motor de cambio así como realizando proyectos sociales.

La concesión de micro-créditos fue el primer programa de emprendimiento por el que apostó Kubuka y, hoy en día se han concedido una veintena de ellos. Así, en 2016, se concedieron micro-créditos por valor de 530€ en Zambia y 1.130€ en Kenia (Kubuka, 2017). Estos pequeños préstamos son concedidos a personas con ideas de negocio tras llevar a cabo un estudio de viabilidad de sus proyectos, y se acompañan de un programa de formación asesoramiento al emprendedor y de un seguimiento para llevarlos a cabo. Todos ellos son de igual importe y plazos de devolución. En el caso de Kenia se ha apostado por la figura tanto de la cooperativa como de los préstamos individuales como metodología para su concesión.

Un ejemplo del primer tipo lo constituye “Kleanbera SACCO”, una cooperativa con un marcado fin social (la lucha contra la suciedad de la zona) formada por grupos

⁶ Las ONG Más Por Ellos y Kubuka fueron fundadas en 2013 y 2015 con la finalidad de colaborar al desarrollo de comunidades vulnerables en Kenia y Zambia respectivamente.

de vecinos de Kibera, el segundo *slum* más grande del mundo, que funciona como un banco, facilitando el ahorro de sus miembros. Estos depositan dinero en una cuenta de manera mensual de manera que una vez lleguen a una cantidad mínima acumulada pueden solicitar una financiación en forma de micro-crédito para invertir en sus negocios. El procedimiento seguido es minucioso, y pasa por dar información acerca de los resultados del negocio, asistir a formaciones previas de cultura de ahorro y contabilidad o asistir a reuniones periódicas con otros beneficiarios entre otras.

Los préstamos individuales, por su parte, se conceden a personas que en la mayoría de los casos son ya beneficiarias de algunos de los proyectos sociales de la ONG. Esto permite conocer a los beneficiarios de antemano, lo cual proporciona una mayor seguridad en cuanto al reembolso del crédito. Un caso sería el de Mery, quien llegó a Kibera con grandes ganas de trabajar y la idea de empezar un pequeño negocio de comida, el cual puso en marcha tras juntar dinero con su marido y pedir prestado el material necesario para empezar. Poco después, ante la falta de recursos económicos para continuar con el negocio, Mery recurrió a Kubuka solicitando un crédito. Después de interesarse y conocer su caso (ver el espíritu emprendedor y luchador de la mujer, sus motivaciones personales de lograr independencia económica de su marido e invertir en la educación de sus hijos, constatar que la tienda tenía clientela y era viable económicamente, etc.), Kubuka ideó un *Business Plan* y le concedió un préstamo de 300 euros para comprar la maquinaria necesaria para el negocio.

Cabe no obstante mencionar que, en la actualidad, la ONG no está concediendo micro-créditos en cuanto no se llegue a una fórmula para escalar el programa, en lo cual se encuentra trabajando a día de hoy (Kubuka, 2017).

III.2.6. Reflexiones finales acerca de los micro-créditos como herramienta para la cooperación al desarrollo

Los microcréditos se han convertido a día de hoy en un icono global de la cooperación al desarrollo, y la importancia que han alcanzado en este ámbito está clara.

Reflejo de esto es que 2005 fue proclamado como el Año del Microcrédito por las NNUU⁷ y un año después, en 2006, Yunus recibió el Premio Nobel de la Paz por su lucha para combatir la pobreza a través del Grameen Bank. Con todo esto, los microcréditos se han convertido en la actualidad en una de las herramientas más populares en la lucha contra la pobreza, lo cual se explica por su gran potencial y capacidad de promover un desarrollo duradero y auto sostenible. Así, un artículo del New York Times de enero de 2001 afirmaba que se trata de un instrumento que funciona mejor que cualquier otro tipo de asistencia social porque (i) fomenta la iniciativa por encima de la dependencia y (ii) si el programa de microcréditos se administra bien puede ser auto-sustentable (Roberts, 2003).

No obstante, después de décadas de expansión, en los últimos años comienzan a surgir dudas acerca de su verdadera eficacia y utilidad como mecanismos para reducir la pobreza. Nos encontramos por un lado con quienes ven los microcréditos como una extensión del negocio bancario. Y por el otro, están aquellas personas a quienes preocupa el riesgo de endeudamiento al que se enfrentan los receptores de este tipo de créditos, dado que las comunidades del tercer mundo receptoras de estos tipos de ayuda tienen en muchos casos serios problemas para devolverlos, llegando incluso a haberse producido dramáticas olas de suicidio como consecuencia de la presión sufrida por los prestamistas⁸. Todo ello propició que, en los últimos, se empezaran a llevar a cabo una serie de estudios independientes, como el de David Roodman quien, tras hacer un repaso de decenas de programas de micro-finanzas en todo el mundo, evidencia cómo en la gran mayoría de los casos los mismos han fracasado con rotundidad, concluyendo que “*su impacto sobre la pobreza es cero*” (Roodman, 2012). Otros autores como Buckley (1997, como citado en Lacalle, 2001) sostienen que, por otro lado, no parece haber evidencias empíricas suficientes que muestren impactos significativos de los microcréditos, cuestionando si los mismos pueden realmente servir como herramienta para promover el desarrollo.

Como respuesta a todas estas críticas, otros autores pondría en marcha otra serie de rigurosos estudios microeconómicos, cuyas conclusiones mostrarían que sí que existen

⁷ El entonces secretario general de las NNUU, Kofi Annan, se refirió a ellos en 2005 como una herramienta fundamental para la erradicación de la pobreza y el empoderamiento de las mujeres en todo el mundo.

⁸ Esto aparece reflejado en el artículo de *The Economist* de 21 de febrero 2002, *Never a micro-lender be*, donde se habla del colapso más grande de la historia de Sudáfrica, consecuencia de que los micro-bancos empezaron a permitir a la población negra, antes ignorados por el sistema tradicional, acceder al sistema bancario, mostrando así los riesgos que este tipo de instrumentos financieros pueden traer consigo si no se regulan prudencialmente.

evidencias significativas de un impacto positivo de los microcréditos sobre los ingresos de los receptores de los mismos a futuro, creación de empleo y bienestar (Hossain (1984 y 1989), Khandkar, Khalily y Khan (1993), Mustafa et al (1996), Pitt y Khandkar (1996), BRI (1990) y Hulme y Mosley (1996), como citado en Lacalle, 2001), e incluso la existencia de beneficios sociales positivos como relaciones más igualitarias entre sexos o un fortalecimiento de la mujer. Lacalle concluye afirmando que, si bien no se ha demostrado aún que dichos programas tengan influencias a nivel agregado (sobre las tasas de crecimiento nacional principalmente), se ha de reconocer que esto no disminuye la importancia que los mismos tienen en la lucha para la reducción de la pobreza en el mundo.

Los microcréditos ponen así de manifiesto cómo la falta de recursos y de garantías no ha de ser un obstáculo para permitir a las poblaciones más desfavorecidas acceder al crédito, puesto que es precisamente a través de estas pequeñas fuentes de financiación que estos pueden desarrollar sus capacidades, generar fuentes estables de ingresos y crear su propio desarrollo. Si se conceden y gestionan de manera adecuada, asegurándose de que los receptores se involucren realmente y cuenten con una serie de nociones básicas del mundo de los negocios que les permitan poner en marcha negocios viables y con perspectiva de futuro, pueden suponer una herramienta clave para permitir el desarrollo de aquellos colectivos hasta el momento excluidos del sistema financiero tradicional y favorecer la economía local y, a nivel agregado, el crecimiento económico de comunidades enteras. Y es que, como puede leerse en la carátula de (Naciones Unidas, 2004),

“Un pequeño préstamo puede cambiar la vida de una familia. Varios microcréditos pueden fortalecer una comunidad. Miles de ellos pueden transformar toda una economía”.

III.3. Las empresas sociales como nueva forma de emprender

El concepto de empresa social es bastante reciente, y es por ello que sus características definitorias no están del todo claras. Lo que sí puede afirmarse acerca de las mismas es que se trata de un organismo independiente, que puede adoptar diversas formas jurídicas, y que hace uso de mecanismos de mercado y de modelos empresariales para alcanzar sus fines sociales. Una definición de lo que sería una empresa social nos la da la Comisión Europea (2011, como citado en Casani, Lizcano, de Pablo, & Fernández, 2013), la cual considera que *“es aquella cuyo objetivo primario*

es lograr impacto social más que generar beneficio para sus propietarios; que opera en el mercado a través de la producción de bienes y servicios de un modo emprendedor e innovador; que utiliza sus excedentes para alcanzar estos objetivos sociales; y que es gestionada de un modo responsable y transparente”.

En esta línea, se podría decir que, en términos generales, una empresa social es aquella empresa que tiene como objetivo principal resolver un problema o crear un impacto social en grupos sociales determinados, pero teniendo siempre en mente que la misma debe ser económicamente sostenible. Se trata, por tanto, de un modelo a medio camino entre la empresa tradicional y una ONG. Yunus, quien ha fundado en la actualidad más de 25 empresas sociales en Bangladesh, auto suficientes y que resuelven distintos problemas sociales (como servicios médicos, alimentación o educación), mostraba ya en su libro *Las empresas sociales* (2011) cómo las mismas pueden resolver problemas sociales a la vez que generar empleo y ser rentables. De acuerdo con él, el sistema capitalista es el responsable de la pobreza en el mundo, la cual se perpetúa pues deja a los pobres fuera de la economía: la misión de empresas sociales consiste así en generar cambios profundos y transformadores de la sociedad, que permitan eliminar de raíz los problemas estructurales de la pobreza.

Por otro lado, el mismo autor habla de tres generaciones de empresas sociales (Yunus, *Las empresas sociales*, 2011): una **primera generación** la conformarían aquellas empresas que contarán con una triple línea de resultados, que midieran tanto su impacto social, como ambiental y económico, buscando alcanzar la rentabilidad en las tres. **La segunda generación** comprendería las empresas rentables que generan un impacto social positivo y que van innovando a través de la puesta en marcha de modelos inclusivos y que facilitan la incorporación de los más pobres. Por último, la **tercera generación** de empresas sociales incluiría aquellas que propugnan un negocio sostenible y rentable y que, haciendo uso de los mecanismos actuales de mercado, aborden un objeto social.

Las empresas sociales tienen su base en las poblaciones locales y las necesidades específicas de la gente que las integra. El punto de partida para ponerlas en marcha pasa por tanto por estudiar la comunidad, estructura social y económica, y las necesidades concretas de la localidad en que se pretende implantar, de manera a estudiar las oportunidades de mercado que presenta y que las mismas puedan

desarrollarse de manera viable. Teniendo siempre en mente su objeto social, la empresa buscará explotar dicha vía de ingresos mediante la venta de bienes y servicios con el fin de obtener una remuneración que la haga sostenible a largo plazo. Por otro lado, la empresa social no reparte dividendos, sino que cualquier beneficio se queda en la empresa para ser reinvertido, por lo que los inversores podrán recuperar como máximo su inversión inicial. De esta forma, la empresa continuará generando beneficios de manera sostenida en el tiempo, los cuales podrán ser invertidos en sus fines sociales.

Este tipo de empresas están arraigando en nuestra economía y pueden convertirse en una herramienta de gran importancia para el desarrollo y futuro de las sociedades menos desarrolladas. Como hemos visto, las mismas permiten generar fuentes sostenibles de ingresos que, por un lado, serán reinvertidos en la propia empresa para garantizar su funcionamiento continuado y, en paralelo, serán empleados a fines sociales como la financiación de las distintas actividades y proyectos puestos en marcha por la ONG fundadora, creando así un impacto social. Las empresas sociales suponen así una fuente de financiación interna y una forma de asegurar la generación de ingresos de manera sostenible en el tiempo. Esto haría que todos estos proyectos dejaran de depender de fuentes financieras más volátiles y dependientes de los países del norte (como donaciones o subvenciones), pudiendo sostenerse por sí mismos en el futuro gracias a los beneficios generados en la propia comunidad a través de las mencionadas empresas sociales. Del mismo modo, permitiría fomentar la independencia institucional de estas poblaciones, pudiendo la ONG promotora de los distintos proyectos “desaparecer” y retirarse del terreno una vez se hubiera asegurado de la viabilidad financiera de los mismos, pasando a actuar como un agente externo encargado únicamente de asesorar cuando se le requiera o supervisar el buen funcionamiento de los mismos.

Siguiendo el ejemplo anterior del caso de Kubuka, cabe destacar que la misma apuesta igualmente por las empresas sociales como motor de cambio y lograr el desarrollo de las comunidades en que actúa. A día de hoy ha financiado la apertura de varias de ellas, todas las cuales proporcionan bienes o servicios que revierten de manera positiva en las distintas comunidades en que se implantan, y cuyos beneficios se destinan a distintas cooperativas, las cuales a su vez financian los proyectos sociales de la ONG.

Algunos ejemplos de las empresas sociales puestas en marcha por Kubuka son:

- **Kibera Cinemax and Social Club.** Es la primera empresa social puesta en marcha por la ONG y funciona como una sala de proyección de películas y partidos de fútbol. Este servicio garantiza el acceso a contenidos formativos y culturales y proporciona opciones de ocio sanas a los vecinos de Kibera.
- **Kleanbera Recycling Point.** Se trata de un punto de compra-venta de materiales reciclables, donde los vecinos acuden para vender sus botellas, plásticos y demás a precio competitivo, vendiéndose luego al por mayor en plantas de reciclaje y contribuyendo así a la limpieza del entorno en el barrio.

Todos los beneficios generados por ambas empresas se ingresan en la cuenta común de Kleanbera SACCO y se reinvierten en financiar distintos proyectos sociales en la zona así como en conceder créditos a sus miembros. Entre otras cosas, la cooperativa facilita el acceso a los niños de la zona el acceso a una educación primaria de calidad, y se fomenta la escolarización de los hijos de los miembros de la misma en colegios que pertenecen al programa de apadrinamiento de Kubuka (que se incluyen en la cooperativa).

- **Poultry Project.** Proyecto avícola que pretende empoderar las mujeres del entorno rural de Tala, a las afueras de Nairobi. Sus beneficios van destinados a la Cooperativa Kguma SACCO, compuesta por mujeres de la zona.

Como hemos visto, Kubuka apuesta por la figura de la cooperativa para implementar sus iniciativas. Después de introducirse en la comunidad a través de grupos previamente establecidos, identifica y estudia las necesidades y aspiraciones de sus miembros y trabaja con ellos para desarrollar sus proyectos, creando sinergias entre los distintos grupos comunitarios a través de reuniones y talleres y formando en último lugar la figura legal de la cooperativa (Kubuka, 2016).

Una vez formadas las cooperativas, creados sus mecanismos internos, y conseguida una auto-suficiencia económica gracias a las empresas sociales que las integran, el objetivo es que la ONG deje de tener un rol activo en financiar los proyectos, pasando a ser un agente externo que asesora y apoya sus iniciativas.

IV. CONCLUSIONES

La Cooperación Internacional para el Desarrollo es dinámica y responde y se ajusta a las necesidades de la comunidad internacional en cada momento concreto. En efecto, la misma ha experimentado numerosos cambios en su propia concepción y fundamento a lo largo de las últimas décadas, superando diversas crisis y reinventándose constantemente de acuerdo con las demandas cambiantes de la sociedad, hasta el punto de que hoy en día existe la convicción generalizada de que la misma ha de servir para promover un desarrollo realmente independiente y auto-sostenible, que permita desarrollar las capacidades de las personas receptoras de la ayuda.

En la actualidad, el complejo sistema de cooperación al desarrollo está formado por una multitud de actores, públicos y privados, que se han ido sumando al que venía siendo el actor por antonomasia desde sus orígenes, el Estado. Entre ellos, destacan las ONG como actores no gubernamentales con mayor relevancia y capacidad de transformación social. Si bien es cierto que en la actualidad atraviesan un momento complicado y la figura de este tipo de organizaciones es muy controvertida, no cabe duda de que la labor llevada a cabo por las mismas constituye una pieza clave en el sistema de cooperación actual y que las herramientas que las mismas tienen a su disposición pueden revelarse realmente eficaces en la lucha mundial contra la pobreza y en vistas a promover un verdadero desarrollo en aquellas comunidades menos favorecidas. En efecto, su trabajo no puede ser interpretado de manera unívoca, y las críticas generalistas que las mismas han recibido flaquean pues existen evidencias positivas de ONGs verdaderamente solidarias y corresponsables con los problemas del Sur, que aspiran a hacer de su trabajo un elemento de transformación social entre las comunidades menos desarrolladas.

Como dice la conocida frase pronunciada por Nelson Mandela, *“La pobreza no es natural. Es algo creado por el hombre y por tanto puede ser erradicada por las acciones humanas”*. Las ONG adquieren así toda su relevancia y, poniendo en marcha iniciativas adecuadas y mejor pensadas, presentan un gran potencial para brindar a estas poblaciones la posibilidad de experimentar este crecimiento y convertirse en protagonistas de su propio desarrollo. Más que temer a todos los cambios y retos que se presentan en la actualidad, este tipo de organismos han de ser conscientes de todas las limitaciones e intentar mantenerse al día con el entorno de constantes desafíos y la aparición de nuevos problemas

sociales más complejos, lo cual pasa por promover un cambio a través de la innovación y puesta en marcha de nuevos proyectos que tengan en mente estas nuevas circunstancias y objetivos. Son muchas las ONG que han comenzado ya a adoptar esta nueva visión y que mediante pequeñas acciones, “sigilosas” a los ojos de muchas personas, comienzan ya a marcar las nuevas reglas del juego en el panorama internacional.

Por otro lado, si bien las ONG de carácter asistencialista han recibido duras críticas por su ausencia de impacto a largo plazo, pareciendo a primera vista no encajar en el modelo actual de acuerdo con el que se concibe la cooperación, es evidente que hoy en día estas siguen siendo necesarias, pues resuelven problemas puntuales en casos de catástrofes que no pueden abordarse de otro modo. No obstante, es cierto que, una vez existe un número suficiente de organizaciones orientadas a estos fines y estas necesidades han sido ya cubiertas, las ONG deberían orientarse a promover un modelo que traiga consigo una verdadera transformación social, brindando a las poblaciones más desfavorecidas las herramientas necesarias para hacerles partícipes de su propio desarrollo.

En este escenario, existen dos herramientas de ayuda que permiten aportar soluciones a largo plazo y desarrollar las capacidades de las personas a la vez que responden a las preocupaciones (principalmente financieras) actuales: los micro-créditos y las empresas sociales. Si el objetivo último perseguido por la cooperación es crear un desarrollo independiente de las distintas comunidades en que se interviene, entonces aparece como necesario implementar un modelo que permita a las mismas generar sus propios ingresos de manera local y auto-sostenible en el tiempo. Esto es, favorecer e impulsar la economía local mediante la puesta en marcha de pequeños negocios que, a largo plazo, generen e ingresos y a nivel agregado contribuyan al crecimiento económico de la comunidad. Pero es igualmente cierto que existen determinadas necesidades sociales, como la atención a niños desprotegidos o con discapacidades que igualmente deben ser atendidas.

Todo ello podría pasar por tanto por poner en marcha un modelo que tenga como eje central una red de empresas sociales. Esto es, una primera actuación de la ONG encaminada a poner en marcha este tipo de empresas que sean viables y creen un impacto social a la vez que generen beneficios, los cuales serán reinvertidos en la propia empresa para garantizar su continuidad y cuyo excedente sirva para financiar, por un lado, proyectos

sociales igualmente puestos en marcha por la ONG, y por otro lado para conceder microcréditos a personas emprendedoras pero que por distintos motivos no pueden acceder a las fuentes de financiación tradicionales. De esta forma, el dinero invertido para mantener los distintos proyectos sociales (como orfanatos, etc.) sería generado de manera local y no dependería de las donaciones o subvenciones con las que se financian las ONG, más volátiles y menos consistentes en el tiempo. Del mismo modo, debería trabajarse en capacitar y formar a personas locales con el fin de ponerles al frente de estos proyectos. Por otro lado, parte de los beneficios obtenidos por estas empresas sociales podrían ser destinados a conceder micro-créditos, los cuales permitirían a aquellas personas con ideas de negocio poner en marcha sus pequeñas empresas y crear una fuente de ingresos que les permita sacar adelante a sus familias y generar economía a largo plazo. Esto último debería no obstante ir acompañado de una formación sobre temas básicos como contabilidad o negocios, de manera a asegurar que los receptores de los créditos cuentan con una base más o menos sólida que les permita desarrollar su negocio con éxito. Una vez conseguido todo esto, y verificado que el modelo es verdaderamente auto-sostenible y funciona con fluidez, la ONG promotora pasaría a “desaparecer” y a ocupar una posición externa, delegando en la población local y ocupándose únicamente de asesorar cuando se le requiera y supervisar de tiempo en tiempo que todo funciona correctamente. Todo esto permitiría hacer a la población local protagonistas de su propio desarrollo, fomentando al mínimo la dependencia de estas comunidades respecto de los países del Norte, y creando así un modelo auto-sostenible a largo plazo y que favorezca e impulse la economía local, mejorando en último término la calidad de vida y condiciones sociales de las distintas comunidades.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Orellana, S. M. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR*, (10), 285-309.
- AECID. (s.f.). *ANEXO VI: PRINCIPALES ACTORES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA*. Obtenido de http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes%20y%20gu%C3%ADas/ComCoop-CMC-Uruguay_Acta_7_Anexo6.pdf [Último acceso: 9 de febrero de 2018]
- Agudelo Tabora, J. (2013). *Actores de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID)*.
- Alonso, J. A. (2006). La universidad como agente de cooperación al desarrollo: algunas consideraciones generales. *Cuadernos solidarios N° 1. Oficina de Acción Solidaria y Cooperación Universidad Autónoma de Madrid.*, 29-35.
- Banco Mundial. (1999). *Estudio sobre las organizaciones no gubernamentales en proyectos respaldados por el Banco*. Departamento de evaluación de operaciones del Banco Mundial.
- Banco Mundial, B. (s.f.). *Banco Mundial*. Obtenido de Actividades: <http://www.bancomundial.org/es/about/what-we-do>
- Berger, M., & Buvnic, M. (1988). *La mujer en el sector informal: trabajo femenino y microempresa en América latina*. Quito: ILDIS.
- Betancourt, M. (2004). *Teorías y enfoques del desarrollo*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Carta de las Naciones Unidas. San Francisco, Estados Unidos, 24 de octubre de 1945
- Calabuig, C., & Gómez-Torres, M. d. (2010). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo. Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo Núm. 1* (Vol. 1ª ed.). Valencia: Centro de Cooperación al Desarrollo Editorial Universitat Politècnica de València.
- Calvo, A. (2000). Organismos financieros internacionales: Bancos Regionales de Desarrollo e Instituciones Financieras de Desarrollo. *Revista Economía Mundial*, 79-95.
- Carpintero, S. (1999). Panorama general del microcrédito en América Latina. *Revista de Cooperación Internacional*, Vol. 2, 103-124.
- Casani, F., Lizcano, J. L., de Pablo, I., & Fernández, A. (2013). *Emprendimiento y empresa social: clarificación conceptual, elementos distintivos y algunas*

- evidencias empíricas*. Pamplona: Comunicación Presentada al XVII Congreso AECA.
- Comisión Europea. (2014). *Comprender las políticas de la Unión Europea: Cooperación internacional y desarrollo. Luchas contra la pobreza en un mundo en transformación*. Bélgica: Dirección General de Comunicación.
- Comisión Europea. (2017). *La ayuda oficial al desarrollo de la UE alcanza su nivel más alto de toda la historia*. Bruselas: Comunicado de Prensa de la Comisión Europea.
- Cooperación Española, C. (s.f.). *Cooperación Española*. Obtenido de Canalización de la Ayuda Oficial al Desarrollo: <http://www.cooperacionespanola.es/es/canalizacion-de-la-ayuda-oficial-al-desarrollo>
[Último acceso: 2 de febrero de 2018]
- Coordinadora de ONG para el Desarrollo España. (2014). *Código de Conducta de las ONG de Desarrollo*.
- Cunego, A., & Ruiz Sanjuán, S. (2014). *Introducción al sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Paradigmas, Actores y Perspectivas*. Valencia: Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional.
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.
- Dubois, A., & Yoldi, P. (2001). *La financiación del desarrollo: flujos privados y ayuda oficial al desarrollo*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia (Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco).
- Durán Lama, F., & Sánchez Bayón, A. (2013). *Repensar la cooperación al desarrollo: problemas y retos actuales*. España: Editorial Académica Española.
- Fagaburu, D. (2014). El rol del Estado en la cooperación sur-sur regional (SSR) para el desarrollo. *Revista de Economía y Comercio Internacional.*, 105-144.
- FMI. (2004). *¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?* Washington: FMI.
- FMI. (3 de octubre de 2016). *El FMI: datos básicos*. Obtenido de <http://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>
[Último acceso: 13 de marzo de 2018]
- FMI. (26 de septiembre de 2016). *Guía sobre los comités, grupos y clubes*. Obtenido de <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/A-Guide-to-Committees-Groups-and-Clubs#DC>
[Último acceso: 13 de marzo de 2018]
- Fundación Gases de Occidente. (2011). *Guía de cooperación para el sector privado*.

- García, M. (s.f.). *Asociación PROADE*. Obtenido de Artículo: el Banco Mundial y la Cooperación Internacional: <https://www.asociacionproade.org/blog/el-banco-mundial-y-la-cooperación-internacional/> [Último acceso: 22 de marzo de 2018]
- Gil, C. G. (2006). El dilema de los microcréditos en las políticas de desarrollo. *Cuadernos Bakeaz, N 76*.
- Goómez, M., & Tormo, C. (2010). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*. (Vol. 1ª ed.). Valencia: Editorial de la Universitat Politècnica de València.
- Groves, L., & Hinton, R. (2004). *Inclusive aid: changing power and relationships in international development*. (Vol. 1ª ed.). Londres: Routledge.
- Gómez Isa, F. (1999). *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*. Universidad de Deusto.
- Gómez, M., & Tormo, C. (2010). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*. (Vol. 1ª ed.). Valencia: Editorial de la Universitat Politècnica de València.
- Gutiérrez Goiria, J. (2009). *Microfinanzas y desarrollo: situación actual, debates y perspectivas*. Bilbao: HEGOA.
- Haq, M. u. (1995). *Reflections on Human Development*. New York: Oxford University Press.
- HEGOA, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. (s.f.). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Obtenido de Cooperación bilateral/multilateral: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/41> [Último acceso: 23 de enero de 2018]
- Koldo, U., & Yoldi, P. (2000). *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*. (Vol. 1ª ed.). Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritza (Gobierno Vasco).
- Kubuka. (2016). *Plan Estratégico 2016/2017 Kenia*.
- Kubuka. (2017). *Memoria Económica 2016*.
- Lacalle, M. (2001). Los microcréditos Un nuevo instrumento de financiación para luchar contra la pobreza. *Revista de economía mundial, 5*, 121-138.
- Lavié, H. (2014). *La Cooperación al Desarrollo a Examen. Una Lectura desde el Trabajo Social*. Ediciones Académicas, S.A.
- Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE de 8/7/1998)

- MAEC (2018), *Plan Director de la Cooperación española 2018-2021*. Secretaria de Estado de Cooperación Internacional. Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Martín, M. Á., & Martínez, R. (2011). *Licitaciones internacionales y oportunidades de negocio*. Fund. Confemetal.
- Martínez, I., Medina, J., & Santander, G. (2015). *La Cooperación Madrileña. Crisis de una política necesaria*. Madrid: 2015 y más y FONGDCAM.
- Martínez-Rodríguez, F. M., & Amador Muñoz, L. V. (2010). Educación y desarrollo socio-económico. *Contextos educativos: Revista de educación, N° 13*, 83-98.
- Naciones Unidas. (2004). *Microfinanciación y microcrédito*. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas.
- OCDE. (s.f.). OCDE. Obtenido de El trabajo de la OCDE: <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/eltrabajodelaocde.htm> [Último acceso: 13 de marzo de 2018]
- OCDE-CAD. (Noviembre de 2008). Obtenido de <https://www.oecd.org/dac/stats/Es%20AOD%20Nov%202008.pdf> [Último acceso: 13 de marzo de 2018]
- OMC. (s.f.). OMC. Obtenido de Acerca de la OMC: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/thewto_s.htm [Último acceso: 13 de marzo de 2018]
- ONU. (s.f.). Obtenido de <http://www.un.org/es/civilsociety/dpingo/criteria.shtml> [Último acceso: 28 de marzo de 2018]
- Ortega Carpio, M. L. (1994). *Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica*. Madrid: Paperback.
- PNUD. (1990). *Human Development Report 1990*. Oxford University Press.
- Prats, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP.
- Prats, J. (2006). El desarrollo como construcción social: génesis de la idea de desarrollo. *Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, 47.
- Riddell, R. C. (2007). *Does foreign aid really work?* Oxford: Oxford University Press.
- Roberts, A. (2003). *El Microcrédito y su aporte al Desarrollo Económico*. Buenos Aires: Pontificia Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas .

- Roodman, D. (2012). *Due Dilligence: An impertinent inquiry into microfinance*. CGD Books.
- Sanahuja, J. A. (2001). *Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la ciudadanía global. La cooperación al desarrollo en un mundo de cambio*. Madrid: Cideal.
- Sanahuja, J. A., & Galán Gómez, M. (1999). *El sistema interncional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CIDEAL.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.
- Sotillo, J. Á. (2011). *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2012). *Economic Development*. Boston: Pearson.
- Torre, B., Sainz, I., Sanfilippo, S., & López, C. (2012). *Guía sobre microcréditos*. Área de cooperación internacional para el desarrollo. Universidad de Cantabria.
- Torres, A., Domenech, E., Ortega, A., & Pérez Miguel, L. (2011). *Microcréditos para combatir la pobreza. Una introducción a los conceptos básicos de microfinanzas como instrumento alternativo para la financiación del desarrollo*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Unceta, K. (2003). El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo. *Revista de Economía Crítica.*, 189-200.
- Unceta, K. (2004). La universidad y la cooperación al desarrollo: hacia un marco de colaboración con las ONGD. En P. 2. más, *La palabra empeñada: los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza*. (págs. 185-198). Madrid: Los Libros de Catarata.
- UNESCO. (1970). *Informe Pearson. Nueva estrategia para un desarrollo global*. El Correo de la UNESCO.
- United Nations, U. (1987). *Our common future*. Report of the World Commission on Environment and Development.
- Valcárcel, M. (2007). *Desarrollo y desarrollo rural: enfoques y reflexiones*.
- Vereda, A. (2001). *Microcrédito y Desarrollo: Aportaciones del microcrédito para la erradicación de la pobreza y el inicio del Desarrollo que toma la opción de las mayorías*. Lima: Fundación FIDE y MAEC.
- Yunus, M. (1997). *Hacia un mundo sin pobreza*. Chile: Andrés Bello.
- Yunus, M. (2011). *Las empresas sociales*. Barcelona: Paidós Ibérica.