

**COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
AL DESARROLLO:  
ENTRE SOLIDARIDAD  
E INTERÉS**

**CARLOS R. S. MILANI**

EL COLEGIO DE MÉXICO



COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
AL DESARROLLO:  
ENTRE SOLIDARIDAD E INTERÉS



COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
AL DESARROLLO:  
ENTRE SOLIDARIDAD E INTERÉS

*Carlos R. S. Milani*



EL COLEGIO DE MÉXICO

Nombre: Milani, Carlos R. S., autor.

Título: Cooperación internacional al desarrollo: entre solidaridad e interés /  
Carlos R. S. Milani.

Descripción: Primera edición | Ciudad de México : El Colegio de México, 2023.

Identificadores: ISBN 978-607-564-446-2

Temas (BDCV): Cooperación internacional – América Latina – Historia –  
Siglo XX. | Organismos internacionales – América Latina – Historia – Siglo XX. |  
América Latina – Relaciones exteriores – Historia – Siglo XX.

Clasificación DDC: 327.17/098 – dc23

Primera edición, 2023

DR © El Colegio de México, A.C.  
Carretera Picacho Ajusco No. 20  
Ampliación Fuentes del Pedregal  
Alcaldía Tlalpan  
C.P. 14110  
Ciudad de México, México  
[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

ISBN: 978-607-564-446-2

Impreso en México

## ÍNDICE

<i>Prefacio</i> . . . . .	9
<i>Introducción</i> . . . . .	15
<i>I. Historial, institucionalización y relaciones de poder</i> . . . . .	25
Introducción . . . . .	25
Los primeros pasos de la institucionalización . . . . .	33
De las crisis de los años 1970 a la ideología del Estado mínimo en la década de 1980 . . . . .	47
Los años noventa y la transición hacia el siglo XXI . . . . .	58
Tipología de los actores, modalidades y flujos financieros . . . . .	70
¿Régimen, subsistema internacional o campo político? . . . . .	88
Preguntas para el debate . . . . .	107
<i>II. Organizaciones multilaterales: normas, prácticas e ideologías</i> . . . . .	111
Introducción . . . . .	111
Cooperación multilateral <i>versus</i> cooperación bilateral: el papel del CAD de la OCDE . . . . .	122
El grupo Banco Mundial . . . . .	140
Naciones Unidas: agencias, programas y fondos . . . . .	164
Unión Europea: ¿potencia normativa en el campo de la CID? . . . . .	181
Preguntas para el debate . . . . .	194

<i>III. Estado y política exterior: el papel de las agencias bilaterales de cooperación</i> . . . . .	201
Introducción . . . . .	201
Cooperación entre Estados y agendas de política exterior . . . . .	213
Agencias bilaterales en la cooperación Norte-Sur . . . . .	218
Agencias bilaterales de cooperación en países en desarrollo. . . . .	254
Preguntas para el debate . . . . .	284
<i>IV. Política exterior brasileña y cooperación Sur-Sur</i> . . . . .	287
Introducción . . . . .	287
Política exterior brasileña: ¿es el Sur nuestro Norte? . . . . .	292
Estudio de caso: la CSS brasileña en educación . . . . .	304
Estudio de caso: la CSS brasileña en Haití. . . . .	310
Tensiones público-privadas en la construcción de una política pública de cooperación . . . . .	315
Preguntas para el debate . . . . .	330
<i>Conclusiones</i> . . . . .	335
<i>Siglas y abreviaturas</i> . . . . .	345
<i>Referencias bibliográficas</i> . . . . .	353



## PREFACIO

En el momento de escribir este prefacio a la obra del profesor Carlos R. S. Milani el mundo se encuentra asolado por la pandemia de la Covid-19 y su rastro de muerte, dolor y devastación social y económica. Algunos han alimentado la esperanza de que, en estos momentos de incertidumbre, la cooperación internacional se activará multiplicando su relevancia para dar una respuesta solidaria, humanitaria y coordinada al gigantesco desafío de vencer a un microscópico enemigo que no deja de ser el efecto mortal de causas estructurales más profundas y de largo plazo que han llevado a la humanidad y al sistema capitalista, en sus diferentes variantes, a un colapso sin precedentes.

Sin embargo, no ha sido la solidaridad la que ha primado hasta el momento y mucho menos la coordinación. Aunque ha habido gestos de ayuda, que se mueven más en el campo de la diplomacia y el *marketing* político o en el de una forma de compensación por el hipotético daño causado —por ejemplo, el activismo de China con la llamada “diplomacia de la mascarilla”, o el envío de médicos cubanos a Italia—, lo cierto es que el cálculo, el interés, el efectismo, el unilateralismo y el “sálvese quien pueda” parecen haber prevalecido arrojando dudas sobre el presente de la cooperación internacional y proyectando sombras acerca de su capacidad futura para responder a los efectos de la pandemia en su avance en los países en desarrollo, especialmente en Latinoamérica, en este momento, y en África en un futuro próximo.

Lamentablemente, la Covid-19 ha puesto a la cooperación internacional para el desarrollo (CID) en una encrucijada, y los próximos meses y años serán una gran prueba de fuego para validar o reformular los argumentos centrales de este libro. Si esta crisis

global modifica la configuración actual del orden internacional, cuestión presente en los debates teóricos actuales, entonces la CID, como “un campo político fundamental de las relaciones internacionales”, en palabras de Milani, también debería hacerlo, aunque ahora no seamos capaces más que de formular conjeturas sobre la orientación, la profundidad y el alcance de esas posibles transformaciones.

Y aquí radica la relevancia de esta obra. Más allá de lo que nos depare el futuro, la comunidad académica y los operadores políticos y técnicos de la cooperación tienen en sus manos un marco de referencia teórico y metodológico consistente para interpretar el sentido de esos cambios o, en una dirección contraria, para identificar las permanencias del campo político de la CID y su resistencia a las modificaciones de su naturaleza, a las condiciones en las que actúa y a las motivaciones que guían a sus principales agentes.

El autor ofrece una mirada de la CID enfocada en las lógicas de poder, pero sin cerrar la posibilidad a la presencia de lógicas humanitarias o incluso altruistas. Quizá una de las principales aportaciones del libro es el reconocimiento de que *interés y solidaridad* forman parte inseparable de la naturaleza de la cooperación internacional, sin que su presencia tenga que ser necesariamente antagónica. No se trata de un problema de ingredientes sino de las dosis que favorecen su delicado equilibrio. La cuestión no se formula como una dicotomía y sí como un planteamiento en el que la búsqueda del propio interés puede conciliarse con las finalidades de desarrollo de carácter superior a las que la cooperación parece servir, o al menos así se deduce de las sucesivas agendas internacionales que proclaman ambiciosos objetivos para la eliminación de la pobreza o el logro del desarrollo sostenible.

Pero Milani no se queda en las generalidades ni en la complacencia de muchos académicos que, siguiendo el papel de corifeos acrílicos, se limitan a contentarse con un análisis canónico de la CID a partir de los datos oficiales de la ayuda para el desarrollo, de las metas y los indicadores de los objetivos proclamados en conferencias internacionales, o de las teorías clásicas de las relaciones internacionales o de la sociología. El análisis crítico y la pluralidad epistémica no son sólo las señas de identidad propias del autor y de su obra. Son también el rasgo característico que imprime en los

centros de investigación desde los que ha actuado (París, Salvador de Bahía, Rio de Janeiro) y en los que ha visitado (Colima, Madrid, Berkeley, por citar algunos), donde su impronta ha dejado además un ramillete de grupos de investigadores y colegas académicos que le profesan una cálida admiración y un profundo respeto intelectual.

Muestra de esa pluralidad y ese espíritu crítico es la combinación en este libro de la distancia respecto de las perspectivas *naïves* sobre la concepción y práctica de la CID y el cuestionamiento de las narrativas hegemónicas o de las que, más recientemente, buscan legitimar la actuación de los “nuevos donantes emergentes”. En sentido contrario, la búsqueda permanente de este trabajo es la demostración de la naturaleza profundamente política de la CID. Y de su contracara: la despolitización que se constata en los discursos y prácticas del desarrollo y la cooperación que persigue desnaturalizar la realidad del poder, que no es ni neutral ni procura intrínsecamente el interés general.

Desde la perspectiva formal, esta obra se estructura en cuatro capítulos y unas conclusiones que trazan un completo y actualizado panorama histórico e institucional de la CID, iniciando su recorrido en el capítulo 1, “Historial, institucionalización y relaciones de poder”, que presenta un marco de referencia temporal centrado en la segunda mitad del siglo XX y durante las primeras décadas del XXI, sin renunciar a esbozar una “arqueología” de la cooperación internacional que arranca en el Antiguo Egipto.

En este primer capítulo el foco se dirige hacia las instituciones políticas y las normas nacionales e internacionales que organizaron la ayuda financiera en las dos décadas siguientes a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, con especial atención en el papel de los Estados Unidos y el surgimiento de las primeras agencias bilaterales de cooperación. También hay lugar para el análisis de los idearios y las motivaciones de los programas de asistencia, pautados en su inicio por la lógica de la Guerra Fría y por el paradigma de la modernización, y posteriormente por renovadas justificaciones de lucha contra la pobreza o la promoción del desarrollo humano. En respuesta al ya citado pluralismo epistémico se recoge la narrativa del no alineamiento y de la cooperación Sur-Sur, y se

abordan la naturaleza y el papel de la CID desde cuatro campos de conocimiento: las relaciones internacionales y el análisis de la política exterior; la sociología del desarrollo; la antropología política; la economía política.

El capítulo II, “Organizaciones multilaterales: normas, prácticas e ideologías”, está dedicado a destacar la relevancia de esos organismos en lo que Murphy y Augelli (1993) denominaron la transición racional del colonialismo al paradigma del desarrollo. Este apartado combina el análisis cualitativo (ventajas de la cooperación multilateral) y el análisis cuantitativo (el peso de los recursos multilaterales en el universo de la financiación para el desarrollo), destacando el papel de las Naciones Unidas, de las instituciones financieras multilaterales, de la UE y de la OCDE, con destacado hincapié en esta última por su poder de agenda y por el poder económico de la cooperación de sus miembros.

En el capítulo III, “Estado y política exterior: el papel de las agencias bilaterales de cooperación”, el protagonismo es compartido entre la cooperación Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur. En la primera, para identificar las razones de las políticas de cooperación, los efectos de la cooperación bilateral en los países receptores, los criterios de asignación de recursos y la dimensión simbólica de esas iniciativas bajo el prisma de las teorías del don (Marcel Mauss), de la reciprocidad negativa (Marshall Sahlins) y de los abordajes socioconstructivistas. Ejemplificando estos elementos se presenta el estudio de caso de la United States Agency for International Development. En la segunda, para comprender las particularidades de las agencias bilaterales de cooperación de los países en desarrollo, su recorrido histórico y su pluralidad. En este último punto el autor adopta una actitud precavida, en el sentido de diferenciar la cooperación Sur-Sur de los países con proyección geopolítica que pudieran estar alejados de la narrativa de la solidaridad y próximos a razones más apegadas a su interés nacional. México y Turquía, con sus respectivas agencias de cooperación (AMEXCID y TIKA), son los estudios de caso elegidos para validar algunos de los planteamientos expuestos.

El último capítulo vincula la “Política exterior brasileña y la cooperación Sur-Sur”, y presenta su trayectoria histórica e institucional,

con el papel destacado de la Agencia Brasileña de Cooperación y la transición desde un modelo de negociación política y de gestión basada en la cooperación recibida, a otro en el que la cooperación ofrecida adquiere una inusitada relevancia en los gobiernos del Partido de los Trabajadores (2003-2014), enfrentando al país a los dilemas de la graduación simbólica y material de sus relaciones internacionales. Dos estudios de caso, el sector educativo y la actuación en Haití, y el análisis de las tensiones público-privadas en la formulación de una política pública de cooperación, ilustran tanto los resultados positivos como las contradicciones de la política exterior brasileña en sus esfuerzos cooperativos. Este capítulo permitirá una mayor comprensión y conocimiento de las perspectivas académicas y sociales autóctonas de la cooperación oficial brasileña, lejos de la complacencia del discurso político-diplomático, pero también del prisma con el que se analiza cuando los parámetros de interpretación son los criterios de la OCDE o de los centros de investigación y *think tanks* del Norte geopolítico.

Ojalá la divulgación de esta obra favorezca un diálogo más amplio, profundo y fructífero entre las comunidades epistémicas de los estudios del desarrollo y la cooperación de Brasil y Latinoamérica, especialmente de México, como primer paso para incrementar su capacidad de influencia en los debates internacionales sobre el futuro de la cooperación, rompiendo el monopolio del régimen político de la verdad que, en el sentido *foucaultiano*, han producido los discursos, las normas, las técnicas, los procedimientos y las condiciones que rigen hasta hoy la CID.

BRUNO AYLLÓN PINO

*Docente e investigador asociado  
al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación  
Universidad Complutense de Madrid*



## INTRODUCCIÓN

El argumento central de este libro se basa en la premisa de que la cooperación internacional para el desarrollo (CID) es un campo político fundamental de las relaciones internacionales. A pesar de no haber sido nunca una agenda prioritaria de la política internacional, la CID siempre ha estado presente en las diferentes configuraciones contemporáneas del orden internacional: *a)* tras la Segunda Guerra Mundial, periodo histórico en el que recibió un gran impulso de institucionalización por parte de Estados Unidos gracias a la competencia ideológica entre capitalismo y comunismo, competencia exacerbada por los procesos de descolonización; *b)* al final de la Guerra Fría, al ser depositadas tantas esperanzas en los “dividendos de la paz”, que se beneficiaron de los esfuerzos multilaterales para el desarrollo de países africanos, latinoamericanos, asiáticos y de Europa del Este; *c)* al alba del siglo XXI, cuando las potencias emergentes comenzaron a utilizar en mayor medida esta herramienta en sus respectivas agendas de política exterior y a reivindicar cambios en los patrones de vinculación entre países desarrollados del Occidente geopolítico y otros países en desarrollo.

Es cierto que, mucho antes de la institucionalización de la CID, en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en el ámbito de los imperios coloniales, promover el desarrollo de las colonias ya era un recurso semántico empleado para camuflar relaciones de dominación social y cultural, y de explotación económica. Educar, ilustrar, humanizar y civilizar eran eufemismos para procesos de nacionalización e imposición de modelos integrados en la relación colonial. A pesar de que las relaciones entre metrópolis y colonias, por un lado, y las modalidades de cooperación entre Estados soberanos, por otro, sean jurídica y formalmente distintas, expongo, en este

libro, que las nociones de “cooperación internacional” y “desarrollo” son verdaderos avatares contemporáneos de prácticas relacionadas con la empresa colonial y que, como veremos en el primer capítulo, sus reencarnaciones han acompañado la propia historia del sistema interestatal capitalista y del proyecto supuestamente universal de modernización de sociedades consideradas “atrasadas”.

Es sorprendente pensar que, desde 1945, el dinero gastado en la CID ha sido menos relevante que los flujos del comercio internacional de armas, los presupuestos militares de las principales potencias mundiales, las estimaciones existentes sobre los flujos financieros derivados de la evasión fiscal, o incluso, la economía internacional movida por las drogas ilícitas y muchos otros tipos de tráfico transnacionales. Hoy en día, en términos de importes financieros gastados al año, la CID se aproxima a un total de 150 billones de dólares, si se suman los diferentes tipos de cooperación (Norte-Sur, Sur-Sur, triangular, etc.). Es decir, no ha sido mediante la materialidad económica y financiera que la CID ha adquirido relevancia histórica, institucional y política en las relaciones internacionales. Es sorprendente su grado de institucionalización, por ejemplo, respecto de la creación de agencias bilaterales: no sólo los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), sino también muchos países de renta media establecieron una agencia específicamente centrada en temas de cooperación recibida y prestada, tales como Brasil (desde 1987), Chile (1990), Turquía (1992), Colombia y México (ambos desde 2011).

Tampoco se debe únicamente a los presupuestos públicos de las agencias bilaterales y multilaterales que la cooperación técnica, educacional, en salud, en agricultura o en la construcción de infraestructuras haya llamado tanto la atención de académicos e investigadores, responsables políticos, diplomáticos, empresarios y operadores económicos, líderes de organizaciones de la sociedad civil, activistas de los derechos humanos y militantes de diversos movimientos sociales. Las distintas modalidades de cooperación gubernamental presentan a menudo interfaces poco transparentes con otras formas de financiación pública y privada, pero también con proyectos e inversiones de grandes corporaciones transnacionales. En este libro indico algunas pistas de investigación sobre esas



relaciones; no obstante, mi análisis se centra principalmente en la cooperación como práctica institucional y política de los Estados. Éstos son considerados aquí como actores clave de las relaciones internacionales pensadas como orden social, cuyas distintas configuraciones históricas resultan de la dialéctica entre sus dimensiones material (económica y tecnológica) e inmaterial (simbólica y normativa). Parafraseando a Pierre Bourdieu (1992, 2003), el orden internacional tiene sus fuentes de legitimación en un conjunto de recursos de capital simbólico, por ejemplo, las normas de los distintos regímenes internacionales (como son derechos humanos, medio ambiente, comercio), las reglas diplomáticas y la estructura normativa construida por los Estados y las organizaciones intergubernamentales en torno a la CID.

Dicho esto, ¿cómo definir la cooperación internacional para el desarrollo? Veremos a lo largo de este libro que la semántica de la CID incluye en su campo varios términos y conceptos relacionados: ayuda oficial para el desarrollo (AOD), cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), cooperación Norte-Sur (CNS), cooperación Sur-Sur (CSS), entre otros. Como campo de prácticas, la CID incluye donaciones y subvenciones públicas y privadas (procedentes de Estados, agencias multilaterales, organizaciones no gubernamentales, empresas y fundaciones), créditos y financiación que generan deudas, cancelación parcial o total de las deudas externas y, de manera cada vez más frecuente, alianzas público-privadas internacionales y fondos con múltiples financiadores. A pesar de que existe una heterogeneidad de motivaciones entre los actores de la CID, éstos adoptan y difunden muy a menudo valores bastante semejantes dentro de este campo de conceptos y prácticas: en el Norte y en el Sur se evoca la solidaridad, la corresponsabilidad y la promoción de objetivos comunes de desarrollo internacional (por ejemplo, los objetivos de desarrollo del milenio, los objetivos de desarrollo sostenible) como justificación política para los proyectos concebidos e implementados.<sup>1</sup> Esto no significa, sin embargo, que

<sup>1</sup> Los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) surgieron de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, adoptada por 191 Estados miembros en septiembre de 2000, mientras que los 17 objetivos de desarrollo sostenible fueron el

la defensa de los propios intereses estratégicos no se encuentre entre las principales motivaciones de los actores de la cooperación del Norte y del Sur.

En este libro la CID es considerada un campo político —por lo tanto, necesariamente impregnado de relaciones de poder— en el que innumerables actores compiten por legitimidad, reconocimiento y recursos materiales, articulando tres dimensiones principales: 1) la capacidad de agencia de los Estados, de las corporaciones transnacionales y de los actores no gubernamentales; 2) un conjunto de normas generadas y difundidas (o, en algunos casos, prescritas) por organizaciones internacionales; 3) la creencia compartida de que la promoción del desarrollo sobre una base solidaria es la mejor solución para las contradicciones y las desigualdades generadas por el capitalismo en el plano internacional. En esta definición de la CID se inscriben tanto las prácticas tradicionales e históricas de países del Norte, como las experiencias emergentes de países como China, India, Turquía, Brasil o México.

A pesar de ser bastante complejo e institucionalizado en cuanto a discursos, visiones del mundo, conceptos y prácticas, el campo político de la CID no resultó en la constitución de un régimen internacional en los moldes del comercio, de los derechos humanos o de la protección ambiental. Sin embargo, la CID ha involucrado a innumerables Estados y sociedades que ofrecen programas y financiación, Estados y sociedades que los reciben y, punto fundamental, una gran cantidad de mediadores que desempeñan un papel relevante en la difusión de las agendas, en la legitimación de los idearios, y que cooperan en la implementación de proyectos, en la definición de mecanismos de seguimiento y control, así como, aunque en menor medida, en la organización de protestas contra las prácticas y los discursos hegemónicos. Cada actor se presenta en este campo político con identidad, preferencias, intereses y objetivos propios, pudiendo actuar en función de motivaciones políticas, económicas, de seguridad nacional, por razones humanitarias, ambientales

---

avatar de 2015, ya que se construyeron sobre el legado de los ODM y, conforme anuncia la propia ONU, deben concluir lo que los ODM no consiguieron alcanzar <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>>.

o morales. El conjunto de relaciones entre los tres tipos de actores (donantes, beneficiarios y mediadores) también es un reflejo de la economía política internacional, es decir, de las asimetrías y jerarquías existentes entre el centro y la periferia, entre el Norte y el Sur del orden internacional.

Metodológicamente, al colocar dentro del campo político de la CID las definiciones de AOD, “ayuda” pública y privada, “ayuda” y asistencia internacional (del inglés, *foreign aid*), cooperación Sur-Sur, o incluso, cooperación brasileña para el desarrollo internacional (COBRADI, como define el IPEA en los informes publicados en 2010, 2013 y 2016), se podría correr el riesgo metodológico de “extensión conceptual” (*conceptual stretching*), como diría Giovanni Sartori. En otras palabras, al buscar incluir definiciones tan diversas dentro de un único campo conceptual, podría provocar su ampliación y desprendimiento, hasta el punto de que el concepto de la CID como campo político perdería su función hermenéutica, impidiendo, por lo tanto, una lectura rigurosa de la realidad investigada (SARTORI, 1994). No obstante, para evitar este enfoque, mi objetivo también es presentar una genealogía de esos términos, mediante la comparación de realidades institucionales y prácticas políticas detrás de los conceptos adoptados por actores que, de hecho, son agentes normativos y, en algunos casos, prescriptivos en el campo de la CID. Como espero mostrar en los siguientes capítulos, quién define los conceptos, en qué contexto y con qué finalidades también son cuestiones indispensables.

Al definir la CID como campo político, me preocupa menos la distinción clara de las fronteras entre intereses comerciales, financieros y humanitarios, que el hecho de analizar cómo, en la práctica de los proyectos implementados y en la construcción de una retórica diplomática oficial, tales intereses se relacionan unos con otros en apoyo mutuo o, en muchos casos, para contradecirse. En ese concepto de campo político también incluyo la propia producción de conocimientos sobre cooperación y desarrollo. El conocimiento es un instrumento central en la definición de las relaciones de poder, tanto para la legitimación como para la crítica de las fronteras entre el ideario y las prácticas de los actores de la CID. Por lo tanto, también considero importante que los investigadores del Sur

participen en el proceso más amplio de construcción de narrativas históricas, teorías y metodologías en el campo de las relaciones internacionales.

En este sentido, la presente obra consolida resultados de muchos años de investigación teórica y empírica sobre el campo de la CID, con entrevistas realizadas a activistas, diplomáticos, funcionarios públicos (nacionales e internacionales), colegas investigadores y profesores universitarios en países como Sudáfrica, Argentina, Cabo Verde, Canadá, China, España, Estados Unidos, Francia, Guinea-Bissau, India, Reino Unido, México, Mozambique y Turquía. Este libro también incluye reflexiones procedentes de una práctica: la de funcionario internacional en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Mi experiencia profesional en el sector de ciencias sociales y humanas de la UNESCO, en París, entre 1994 y 2002, fue un primer momento de contacto directo con agentes y académicos de diferentes países que trabajan en ese campo profundamente político. Allí tuve la oportunidad de representar a la UNESCO en reuniones del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, participar en negociaciones de proyectos y de financiación con gobiernos y agencias multilaterales, hacer evaluaciones de proyectos implementados por la UNESCO en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), acabando, de algún modo, por reproducir también una práctica de la que —solamente años más tarde— pude alejarme con el fin de conseguir el distanciamiento crítico necesario para el trabajo académico.

Este libro, que ahora presento en español, analiza un objeto de investigación cuya institucionalización es raramente contada en la perspectiva crítica de un investigador del Sur. En Brasil y en lengua portuguesa, la producción académica sobre el tema también presenta importantes lagunas. De hecho, existen muchos artículos y libros organizados en forma de recopilación (en algunos de los cuales estuve personalmente involucrado) e informes publicados por grupos de investigación, organizaciones de la sociedad civil e instituciones políticas. Sin embargo, los libros de autor en lengua portuguesa y publicados en Brasil todavía son inusuales. En 1994, Jacques Marcovitch organizó la primera recopilación sobre el tema en Brasil,

que reunió textos de analistas y profesionales que actuaron en el campo de la CID. En 2006 Reginaldo Moraes publicó un libro en el ámbito de las relaciones internacionales en el que incluye importantes contribuciones para el entendimiento de las relaciones de poder que atraviesan la historia del desarrollo, principalmente tras la Segunda Guerra Mundial. En 2010, Márcio Lopes Corrêa, funcionario de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), publicó un libro que presenta reflexiones sobre las prácticas de la cooperación en la perspectiva brasileña y de la propia agencia. También en 2010, João Márcio Mendes Pereira publicó una obra específica sobre el papel político e intelectual del Banco Mundial, fruto de su brillante tesis de doctorado en historia en la Universidad Federal Fluminense.

En lengua española la producción académica es abundante, abarcando varios países e incluyendo innumerables artículos y capítulos de libros de Alejandra Kern, Bernabé Malacalza, Gladys Lechini, Javier Surasky, Lara Weisstaub, Myriam Colacrai, Nahuel Oddone (Argentina); Monica Hirst (Brasil); Beatriz Hernández y Francisco Rojas Aravena (Chile); Agudelo Jairo, Carlo Tassara, Gustavo Rodríguez Albor y José Antonio Ocampo (Colombia); Carlos Arcos, Carlos Larrea, César Montúfar y Gabriela Weber (Ecuador); Analilia Huitrón, Bruno Ayllón Pino, Enara Echart Muñoz, Guillermo Santander, José Ángel Sotillo, José Antonio Alonso y José Antonio Sanahuja (España); Citlali Ayala, Gabriela Sánchez Gutiérrez, Gerardo Bracho, Juan Pablo Prado, María Elena Romero Ortiz, Simone Lucatello y Soledad Loaeza (México); José Briceño y Tahina Ojeda (Venezuela), entre otros. Los libros de autor, sin embargo, son menos numerosos también en lengua española, aunque cabe destacar las obras de José Ángel Sotillo (*El ecosistema de la cooperación. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, de 2017), Guillermo Santander (*Identidades e intereses en la cooperación Sur-Sur*, de 2016) y Tahina Ojeda (*Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*, de 2016), todos publicados por la editorial Catarata en Madrid, así como el libro de José Antonio Alonso (*Cooperación con países de renta media*, de 2007), publicado por la Editorial Complutense; la recopilación coordinada por Soledad Loaeza (*La cooperación internacional en un mundo desigual*, de 1994), publicada por El Colegio de México; y, finalmente, el libro de César

Montúfar (*Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo: un análisis desde su retórica*, de 2002), publicado en Quito por la Corporación Editora Nacional.

Por lo tanto, al publicar mi libro en español, pretendo dialogar con muchas de las ideas de los autores mencionados anteriormente, con el objetivo de contribuir a estimular el debate con los que estudian e investigan temas relativos a la CID en América Latina, pero también con los que trabajan en proyectos de cooperación y difusión internacional de políticas públicas.

En el primer capítulo presento un historial sobre el lugar de la CID en las relaciones internacionales. En el segundo examino el papel de las organizaciones multilaterales tales como la ONU, la Unión Europea, el Banco Mundial y los bancos de desarrollo. En el tercero analizo la función estratégica que desempeñan las agencias bilaterales en la política exterior de los principales Estados en el Norte y en el Sur. En el cuarto estudio las relaciones entre política exterior y CSS en el caso de Brasil.

Debido a sus criterios demográficos, económicos y territoriales Brasil ha desempeñado un importante papel político en América Latina y el Caribe, pero también en su entorno estratégico que engloba los países de la costa atlántica en el continente africano. En el plano global, la participación de Brasil en innumerables organismos internacionales, el gran número de embajadas y delegaciones que le garantiza una presencia diplomática internacional inigualable si se compara con otros países en desarrollo, pero también su afiliación con distintas coaliciones (Foro IBAS, Grupo BRICS, G-20 financiero) y comunidades de afinidad histórico-cultural (por ejemplo, la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa-CPLP), *inter alia*, hacen que el país esté a menudo llamado a cumplir la función de mediador (*bridge diplomacy* o “diplomacia de puentes”) en las negociaciones multilaterales comerciales, ambientales y de desarrollo. Como detallaremos en el cuarto capítulo, en el campo específico de la cooperación Brasil no es considerado un Estado donante ni acepta los criterios y las normas del CAD de la OCDE. El gobierno brasileño ha afirmado reiteradamente que no “dona”, sino que “coopera”. Sin embargo, si no dona pero coopera, ¿qué estatus reivindica y qué papel desempeña en el campo político de la CID? Esta

es una de las cuestiones clave que alimentarán la reflexión y el desarrollo del cuarto y último capítulo de este libro, que no eludirá discutir las inflexiones que ha sufrido la agenda de la política exterior brasileña en el gobierno de Jair Bolsonaro.

No podría terminar esta introducción sin antes expresar mi más sincero agradecimiento a mis colegas y estudiantes con quienes debatí sobre estos temas durante los últimos años. Del periodo en el que trabajé en la UNESCO e impartí clases en el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po) guardo vivos recuerdos de intercambios intelectuales con Bertrand Badie, Ali Kazancigil y Germán Solinís. De mi paso por la UFBA, donde ayudé a fundar el Labmundo-Bahía, todavía recuerdo las largas y agradables conversaciones con Elsa Kraychete y con mis estudiantes. También quiero expresar mi agradecimiento a mis colegas del IESP y del grupo de investigación Labmundo-Rio de Janeiro, por los intercambios fructíferos y los numerosos debates que tuvimos, principalmente en el ámbito de la disciplina “Cooperación Internacional para el Desarrollo”. Un agradecimiento especial a mis colegas y amigas Enara Echart Muñoz, Leticia Pinheiro y Maria Regina Soares de Lima con quien desarrollé tantos proyectos de investigación en los últimos años, entre los cuales cabe señalar el grupo de trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) sobre “Cooperación Sur-Sur y Modelos de Desarrollo en América Latina”. Otro agradecimiento especial al colega y amigo Bruno Ayllón con quien dialogué mucho sobre estos temas y que me incentivó a publicar el libro en español. También quiero agradecer a mis estudiantes del IESP que han participado activamente en el desarrollo de muchos proyectos individuales y colectivos de investigación. Este libro no habría sido posible sin los apoyos financieros recibidos para la implementación de numerosos proyectos de investigación del CNPq, de la FAPERJ y de la CAPES, que me permitieron pasar todo el año 2017 en la Universidad de California, en Berkeley, donde pude dialogar con los colegas Ruth Berrins Collins (del Departamento de Ciencias Políticas), Harley Shaiken y Beatriz Manz (del Center for Latin American Studies). En Berkeley concluí la redacción de este libro en su versión en portugués. Finalmente, quiero agradecer a mi traductora Adriana Santos Muñoz.





# I. HISTORIAL, INSTITUCIONALIZACIÓN Y RELACIONES DE PODER

## INTRODUCCIÓN

Con el fin de contar la historia de lo que hoy en día se designa como “cooperación internacional para el desarrollo” (CID) podríamos adoptar distintos puntos de partida, diferentes perspectivas intelectuales y buscar sus antecedentes en experiencias muy alejadas de la actualidad. Una de las primeras formas de cooperación internacional documentada en la historia fue realizada en el año 226 a.C. entre varias naciones capitaneadas por Ptolomeo III de Egipto, con el objetivo de prestar ayuda, alimento y asistencia a las víctimas del terremoto en la ciudad de Rodes (LANCASTER, 2007: 238). En el caso latinoamericano podríamos iniciar esa historia a partir del siglo XVI, cuando comenzaron a ser difundidos modelos de educación superior en las principales colonias españolas con la fundación de universidades en Santo Domingo (1538), Lima (1551), Córdoba (1613), La Habana (1721), entre otras. Es cierto que, en ambos casos, las nociones de “internacional” y “cooperación” deben ser problematizadas: bien porque todavía no existían Estados nacionales en los tiempos de Ptolomeo III, bien porque la fundación de universidades en América Latina respondía a estrategias desarrolladas en el seno de relaciones entre la metrópoli española y sus colonias.

Sin embargo, en el caso de América Latina, tras la independencia de muchos Estados nacionales, fue también en el sector de la educación que, entre los años 1820 y 1835, fueron implementados proyectos de escuelas con estudiantes-monitores en Guatemala, Cuba, México y Puerto Rico. Fundamentados en las experiencias desarrolladas en Cádiz, España, tales modelos y métodos

educativos fueron creados por los ingleses Andrew Bell y Joseph Lancaster (*monitorial schools*) y ya se encontraban diseminados en algunas de las colonias británicas como en Madrás (hoy conocida como Chennai), en el sur de la India (CARUSO, 2009). En el campo de la ciencia y la tecnología, el siglo XIX latinoamericano también fue fructífero en expediciones y prospecciones que ilustran una dinámica de cooperación internacional de fundamental importancia (RIGOLIN, 2009).

En Estados Unidos los eventos ocurridos durante el siglo XIX ilustran las vacilaciones entonces presentes en el seno del Poder Legislativo en cuanto a conceder y financiar programas de ayuda de emergencia a poblaciones de países menos desarrollados. El Congreso estadounidense rechazó, por ejemplo, proveer ayuda alimentaria a Irlanda durante la crisis de producción de la patata, según el argumento de que la caridad por medio de fondos gubernamentales debía restringirse a los límites de la sociedad nacional. También podemos recordar la decisión del Congreso de votar en favor de la Act for the Relief of the Citizens of Venezuela (1812), o incluso la primera forma de ayuda alimentaria estadounidense, en 1896, bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura (HJERTHOLM y WHITE, 1998). Tales vacilaciones del Congreso de Estados Unidos de América (EUA) por enviar ayuda humanitaria internacional, se disiparon a partir del siglo XX. El gobierno de EUA decidió en 1918 enviar a Europa cerca de seis millones de toneladas de alimentos; en 1933 aprobó, por medio de la Agricultural Adjustment Act, subvenciones a sus productores con el fin de asegurar envíos sistemáticos hacia diferentes partes del mundo y no sólo en situaciones de emergencia (HJERTHOLM y WHITE, 1998). Asimismo, a mediados de la década de 1930 y tras la Segunda Guerra Mundial, concedió asistencia técnica a países latinoamericanos en el campo del desarrollo. En el caso brasileño, en particular, la cooperación negociada por el gobierno de Getulio Vargas con EUA fue uno de los factores importantes del proceso brasileño de industrialización, con la creación de la Compañía Siderúrgica Nacional en Volta Redonda (MILANI, 2011). La ayuda internacional (*foreign aid*) de Estados Unidos se convirtió, poco a poco, en un instrumento de su política exterior: los intereses de numerosos grupos organizados (agricultores, defensa,

migrantes) se fueron integrando paulatinamente a las justificaciones formuladas en el ámbito de la política exterior con el fin de garantizar la continuidad de la ayuda internacional.

En el plano mundial, el siglo XIX registró el establecimiento de las primeras organizaciones internacionales, como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (1865) y la Unión Postal Universal (1874), pero también la fundación de las primeras organizaciones no gubernamentales, como el Comité Internacional de la Cruz Roja (1863). La transición hacia el siglo XX estuvo marcada por una serie de iniciativas (sobre todo en los países del hemisferio norte) en torno a la creación de asociaciones y fundaciones de reconocida (y, a veces, controvertida) actuación internacional: Rotary International (creada en 1905), Fundación Rockefeller (1913), Lions Club (1917), Save the Children (1919) y Fundación Ford (1936). Muchas de esas fundaciones tuvieron una labor controvertida, por ejemplo, en materia de promoción de la democracia liberal (sin necesariamente preguntarse sobre otros modelos de democracia posibles, de acuerdo con los contextos locales), de financiación a segmentos opositores a gobiernos de izquierda o considerados contrarios a los intereses estratégicos de EUA y de Occidente. La controversia, de hecho, se refiere a la dificultad de separar los intereses nacionales de los donantes de la promoción de la norma democrática en otros países, aspecto que marcó, a continuación, la historia de la cooperación internacional para el desarrollo, por ejemplo, en el campo de las condicionalidades políticas.

A comienzos del siglo XX la influencia del pensamiento de Woodrow Wilson se hizo sentir claramente en la difusión de los principios liberales de cooperación entre las naciones y de la paz mundial. En 1919 fueron establecidas la Sociedad de Naciones (SDN) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En el caso de la SDN cabe señalar el artículo 22, relativo al desarrollo de las colonias y de los territorios bajo tutela de las potencias occidentales, que afirmó por primera vez en los documentos oficiales de las organizaciones internacionales la existencia de algunas naciones más avanzadas, reconociendo formalmente, por lo tanto, la noción de grados diferenciados de desarrollo entre las naciones. Ese aspecto, que correspondía claramente al evolucionismo social de moda en

aquel entonces, fue retomado, como veremos más adelante, en un discurso fundamental en el proceso de institucionalización de la CID en el periodo después de 1945: el llamado Punto 4 de Harry Truman.

Así pues, no fueron pocas las iniciativas de cooperación internacional que se vieron directamente influenciadas por el contexto político de la colonización y por la tentativa de, en nombre del desarrollo, transferir modelos económicos, institucionales o incluso culturales de las metrópolis hacia las colonias. Por ejemplo, el 26 de julio de 1929, por medio de la Colonial Development Act, el Imperio británico empezó a financiar proyectos de infraestructura en sus colonias. El quinto capítulo de esa ley afirmaba explícitamente que su objetivo era “autorizar avances en la *ayuda* y no en el *desarrollo* de la agricultura y de la industria de ciertas colonias y territorios”.<sup>1</sup> En 1940, la British Colonial Development and Welfare Act permitió la financiación de proyectos de desarrollo social y acentuó la intervención directa de la Corona en los programas locales de educación. Lo cual se debió, principalmente, a la creencia de que tales tipos de inversiones, de naturaleza sociocultural, ayudarían a preparar una élite entre los colonizados (principalmente africanos) que sería posteriormente llamada a integrar los aparatos administrativos en la gestión de las colonias. Inicialmente, en la década de 1920, fueron invertidos valores estimados en un millón de libras esterlinas al año, que alcanzaron aproximadamente cinco millones en 1940 y 120 millones en 1945. En 1947 la ley conocida como Overseas Development Act creó una institución, la Colonial Development Corporation, cuya función era coordinar esos proyectos en las colonias británicas, así como la Overseas Development Corporation con el fin de promover la cooperación para el desarrollo en otros Estados soberanos (OLUTAYO, OLUTAYO y OMOBOWALE, 2008).

En el momento de transición del siglo XIX al siglo XX el ideal de la cooperación para el desarrollo se mantuvo a menudo asociado al tradicional “deber civilizatorio” de Occidente, es decir, a la noción de que las metrópolis deberían llevar a sus colonias, consideradas atrasadas y subdesarrolladas, sus modelos de educación, salud o

<sup>1</sup> Traducción del autor. Fuente: <[www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/20-21/5/introduction/enacted](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/20-21/5/introduction/enacted)>.

administración pública, además de sus formas de organización económica. El historiador y economista francés Charles Gide llegó a formular, en ese contexto, la noción de “deber colonial” según la cual colonizar otros pueblos y territorios no sería una cuestión de interés, sino una obligación moral.<sup>2</sup> El escritor Albert Memmi, nacido en Túnez y quien vivió en propia piel los dilemas del sujeto colonizado, señala que la relación colonial encadena al colonizador y al colonizado en una especie de dependencia mutua implacable; lo mismo pasa con el proceso de descolonización: el excolonizador trataría disimuladamente de recuperar los privilegios a los cuales tuvo que renunciar (MEMMI, 1973).

En el caso de los ingleses, el emprendimiento colonial también fue justificado, desde el punto de vista político y cultural, con base en la “carga del hombre blanco” (*the white man’s burden*) en alusión al poema del autor británico Rudyard Kipling, publicado en 1899. A pesar de que Kipling matizó los elogios al imperio colonial británico con avisos cuidadosos sobre sus riesgos políticos y costes económicos, los defensores de los intereses metropolitanos interpretaron su poema como una legitimación de la empresa colonial. Según ellos, colonizar era un deber de la civilización occidental. Los opositores a Kipling le acusaron de haber producido una obra culturalmente racista y etnocéntrica, considerándolo un fomentador de la fantasía colonial británica del observador omnisciente y de ideales que, en la política, en la vida económica y en las relaciones sociales, contribuyeron a la construcción de un Estado colonial autoritario.

En el caso de la experiencia colonial en el subcontinente indio, principalmente como consecuencia de las revueltas de 1857 que cuestionaron la presencia de los ingleses, la estructuración del dominio británico se extendió a los campos de la seguridad, del saneamiento y de la ordenación de la sociedad. El miedo y el racismo presentes en los conflictos de 1857 resultaron, en las siguientes décadas, en segregación espacial, en la instalación de comisiones sanitarias, en la criminalización de los itinerantes (que, por motivos

<sup>2</sup> Charles Gide, que pronunció en 1897 una conferencia sobre el deber colonial, es citado en la célebre obra sobre la colonización francesa de Pierre Aubry (1909).

religiosos, eran tradicionales en la India), pero también en políticas de control demográfico, por ejemplo, el primer censo de la India (realizado en 1872); y de definición de diferencias raciales seudocientíficas (METCALF y METCALF, 2012). Ese debate sobre las relaciones entre colonialismo, racismo y desarrollo volvió a ocupar a los críticos de la CID décadas más tarde, principalmente a partir de la década de 1970, como veremos a lo largo de este libro.

Por lo tanto, los antecedentes de la CID, anteriores a su institucionalización en el periodo después de 1945, confirman que las nociones de “cooperación internacional” y “desarrollo” acompañan la propia historia del sistema económico capitalista, de las relaciones coloniales, del proyecto supuestamente universal de modernidad y, más contemporáneamente, asocian la CID al liberalismo multilateral en las relaciones internacionales. Ambas nociones —cooperación internacional y desarrollo— se refieren al ideal de progreso económico y solidaridad social, así como a la necesidad de construcción de amplios consensos políticos entre las naciones. Gilberto Dupas señala que la búsqueda del progreso justificó acciones políticas según el supuesto de que nos estaríamos convirtiendo en una sociedad mejor, más justa y, por qué no decirlo, más “civilizada”. Sin embargo, el progreso se convirtió en un mito al apuntar la marcha hacia delante, un movimiento con dirección definida, un desarrollo del orden y la realización de un creciente perfeccionamiento, pero sin indicar el sentido de ese movimiento ni explicitar la perspectiva de aquellos que lo controlan y de quienes son controlados (DUPAS, 2006). En nombre de la cooperación internacional y de la promoción del desarrollo han sido difundidas visiones políticas, a veces reductoras de las contradicciones y de las asimetrías entre clases sociales, sociedades, naciones y economía internacional, pero también han sido perpetradas injerencias de naturaleza cultural, social, económica y política. Este proceso evolucionó a medida que el modelo de Estado nacional se fue expandiendo de Europa hacia el mundo y que el sistema internacional se fue volviendo más complejo, pasando a abarcar nuevos Estados (en función de los procesos de descolonización) y actores no estatales, por ejemplo las ONG y las empresas transnacionales, que pasaron, a inicios del siglo XXI, a desempeñar el papel de legitimación como mediadores intelectuales,

socios políticos y cofinanciadores de proyectos de la CID, como veremos más adelante.

Así pues, cooperar para desarrollar es, simultáneamente, una necesidad histórica del capitalismo, un aspecto fundamental del pensamiento liberal en la política internacional y un elemento clave de los procesos de modernización en los diferentes continentes colonizados por las potencias europeas desde el inicio de la Edad Moderna o bajo su influencia a partir del siglo XIX. El caso de la demanda china de cooperación con la Sociedad de Naciones en los campos de salud, higiene y, más tarde, educación, transporte y desarrollo de cooperativas rurales es particularmente ilustrativo de esos procesos: la SDN mantuvo la cooperación con China por medio del envío de una treintena de técnicos y especialistas entre 1929 y 1941. Fue también en ese contexto que la SDN nombró, en julio de 1933, a un delegado técnico de enlace entre Ginebra y el Consejo Nacional Económico de China, figura que se asemeja al actual cargo de representante residente de la Organización de las Naciones Unidas (RIST, 1996: 109-110). La cooperación internacional con China fue seguida por el proceso nada pacífico de apertura de China al mundo, de acuerdo con los intereses de las potencias coloniales, tal como evidencian las guerras del opio, el conflicto chino-francés y el chino-japonés (en el siglo XIX), además de la derrota impuesta por la Alianza de los Ocho (tropas británicas, japonesas, rusas, italianas, alemanas, francesas, estadounidenses y austrohúngaras) al Levantamiento de los Bóxers al inicio del siglo XX.

Como señala Reginaldo de Moraes, “introducir reformas en los países atrasados o tradicionales, para conducirlos hacia el mundo de las naciones consideradas modernas, o desarrolladas, es una idea renitente en el mundo contemporáneo, por lo menos en el mundo que construyó Occidente desde la Revolución Industrial” (MORAES, 2006: 99). Por lo tanto, la cooperación internacional para el desarrollo puede ser considerada como un factor integrante y legitimador del capitalismo y de la modernización (variable independiente), pero al mismo tiempo es consecuencia de la expansión y la integración de los mercados, del plano local (y nacional) al internacional y global (variable dependiente). Además, históricamente, el desarrollo

como transformación social ha estado presente en los discursos y en las plataformas políticas de representantes gubernamentales, así como en los valores asociados a la solidaridad internacional sustentados por asociaciones religiosas y civiles. Eso significa que existen factores estructurales relacionados con el capitalismo y la modernización que influyen directamente en las agendas de la CID, aunque tampoco podemos descuidar la lógica de acción de los diversos actores, que puede pautarse en motivaciones morales, políticas y estratégicas.

Ante esto, se hace evidente que muchas de las visiones políticas que orientaron el pensamiento de las élites gobernantes e incluso algunas de las organizaciones que participan actualmente en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo surgieron mucho antes de 1945. La ayuda temporal y puntual por razones humanitarias, el apoyo al desarrollo de las colonias y proyectos de asistencia técnica ya existían antes de la década de 1940. Sin embargo, la institucionalización de la CID —con la emergencia de normas, discursos, prácticas, agendas y comportamientos de actores definidos de manera más organizada, regular y previsible— se inició en el contexto del final de la Segunda Guerra Mundial. Lo que había sido hasta entonces un conjunto de experiencias puntuales, movidas por intereses políticos, diplomáticos o humanitarios pasó a constituir una norma y un modo de actuación de los Estados en las relaciones internacionales. La institucionalización de la CID acompañó el propio proceso de legitimación del multilateralismo. Esto no significa, claro está, que los Estados hayan abandonado sus intereses estratégicos nacionales en la conducción de las agendas de cooperación internacional con los países del Norte o del Sur. Carol Lancaster afirma que “al final de la Segunda Guerra Mundial, la ayuda internacional, tal como la conocemos actualmente, no existía [...]. Si no hubiéramos vivido las amenazas de la Guerra Fría, los Estados Unidos nunca hubieran iniciado sus programas de ayuda internacional” (LANCASTER, 2007: 1-3).<sup>3</sup> La Guerra Fría, la política de competencia entre la Unión de Repúblicas Socialistas

<sup>3</sup> Traducción del autor. Todas las citas de este libro han sido traducidas por el autor a partir del original mencionado en cada caso.



Soviéticas (URSS) y EUA, así como la “amenaza comunista” fueron factores decisivos para el proceso de institucionalización de la CID, como veremos a continuación.

#### LOS PRIMEROS PASOS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN

La cooperación internacional para el desarrollo consiste, actualmente, en un engranaje complejo y muy contradictorio cuyas funcionalidades y procedimientos fueron creados y se perfeccionaron en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Las razones iniciales de su institucionalización no pueden ser disociadas de la Guerra Fría; las rivalidades Este-Oeste, a partir de 1945, fueron factor determinante para que, en el campo liberal occidental, fueran tomadas decisiones en el sentido de promover la cooperación para el desarrollo de las naciones pertenecientes al “mundo libre”. Además, las narrativas, las modalidades de acción, el proceso decisorio sobre el destino prioritario de los flujos y la expansión organizada de las actividades en el campo de la CID fueron de forma paulatina conformando una verdadera “arquitectura de la ayuda” (IDA, 2007), directamente influenciada por las prioridades de reconstrucción de Europa con el Plan Marshall, por el avance de la descolonización en África, Asia, el Caribe y el Pacífico entre las décadas de 1950 y 1970, por el lanzamiento en 1951 del Plan Colombo (oficialmente llamado Colombo Plan for Cooperative Economic and Social Development in Asia and the Pacific) y por la emergencia de los modelos nacional-desarrollistas, en particular en América Latina.

Por lo tanto, la arquitectura de la ayuda puede ser definida, en ese momento histórico de sus primeros pasos, como un conjunto de objetivos compartidos, consensos forjados, agendas, reglas e instituciones que orientaron los flujos de ayuda oficial y privada destinada a los países en desarrollo. A pesar de que no exista un único arquitecto responsable de su manutención y evolución, esta arquitectura de la cooperación tiene sus fundamentos en las iniciativas estadounidenses desde el comienzo de la Guerra Fría. Gracias a la institucionalización de sus procesos y reglas se pasó de una

lógica puntual de ayuda coyuntural destinada a naciones en situación de emergencia a una dinámica cada vez más permanente de transformación de las estructuras productivas, administrativas, sociales y culturales de las sociedades beneficiarias de los financiamientos y de los proyectos económicos, de infraestructura, sociales, educacionales, técnicos, etc. Lo que en el siglo XIX fue iniciado como ayuda alimentaria de urgencia y expediente diplomático de naturaleza temporal se convirtió en un verdadero patrón normativo en las relaciones entre Estados, agencias internacionales y organizaciones no gubernamentales en los años de 1960 y 1970.

En el ámbito del bloque socialista también existieron experiencias de cooperación internacional para el desarrollo, principalmente a partir del lanzamiento, por Nikita Krushev, en 1956, del programa soviético de ayuda internacional. Anteriormente, la URSS ya había aportado su apoyo a la implementación del Plan Quinquenal de China (entre 1953 y 1957). Se estima que la URSS y la China continental, juntas, desembolsaron en 1970 cerca de 2.2 billones de dólares para fines de cooperación internacional para el desarrollo, en tanto que los países de Europa Oriental concedieron, el mismo año, cerca de 300 millones de dólares (LANCASTER, 2007: 31). Más de tres cuartos de los financiamientos soviéticos fueron destinados a países en desarrollo como Cuba, Corea del Norte, Vietnam del Norte y Mongolia (todos del bloque socialista), pero también a países como Egipto, India y Siria, socios estratégicos de la entonces URSS. Cabe señalar que los recursos soviéticos fueron fundamentales para la conclusión, en 1970, de las obras de construcción de la presa de Asuán (en Egipto). De hecho, muchos de los países recién emancipados tendieron a mostrar más simpatía por los ideales socialistas y nacionalistas en repudio a la experiencia colonial y a la opresión de las antiguas metrópolis. En el caso de los países africanos, por ejemplo, muchos partidos y frentes de liberación nacional recibieron apoyo soviético y chino en la lucha anticolonial, generando solidaridades que en muchos casos fueron mantenidas tras las independencias: ese fue, entre otros, el caso del Frelimo en Mozambique (CONCEIÇÃO, 2015).

En los primeros años del proceso de institucionalización de la CID, algunos países en desarrollo (principalmente los productores

de petróleo, pero también Sudáfrica, Brasil, India y Turquía) actuaron, en algunos casos, como donantes de fondos para otras naciones en desarrollo. Entre ellos, en los años de 1970, los países árabes fueron los que más destacaron, llegando a crear fondos multilaterales como el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social.<sup>4</sup> Sin embargo, en términos cuantitativos (recursos financieros, inversión productiva) y cualitativos (desarrollo de instituciones, establecimiento de normas, definición de criterios), los esfuerzos del bloque socialista y de algunos países del Sur, analizados retrospectivamente, en nada pueden ser comparados con las iniciativas y la relevancia estratégica de Occidente en la institucionalización de la cooperación internacional.

El cuadro I.1 presenta los principales sucesos que marcaron los primeros años de la historia de la CID. En mi opinión, esos acontecimientos pueden ser agrupados en cuatro categorías; a cada una de ellas corresponden grados diferenciados de relevancia política en la fase inicial de institucionalización de la CID. La primera categoría de datos históricos se refiere a la *política exterior* y a la *diplomacia de los Estados*, sus intereses como donantes y sus relaciones como países en desarrollo. En esa primera categoría de datos destaca, además del lanzamiento del Plan Marshall, la declaración del presidente Harry Truman en el Congreso de Estados Unidos el 20 de enero de 1949, conocido como el discurso del Punto 4. En ese documento, el líder estadounidense resalta la necesidad de un “nuevo programa” con el fin de colocar “nuestros avances científicos y los resultados del progreso industrial” al servicio del crecimiento económico de “áreas subdesarrolladas” cuyos modelos

<sup>4</sup> En la segunda mitad de la década de 1970, los países de la OPEP representaron cerca de 30% de toda la ayuda internacional concedida. Muchos países árabes contribuyeron con valores mucho más expresivos que los de los países del CAD/OCDE. Arabia Saudí llegó a contribuir con 7.6% de su producto interno bruto (PIB) en 1975; Kuwait, con 6.9%; los Emiratos Árabes Unidos, con 10.4%; Qatar, con 14.2%. Se produjeron fluctuaciones importantes en la cooperación realizada por esos países entre los años de 1980 y 1990, pero los números se mantuvieron elevados hasta mediados de la década de 1990, cuando muchos de esos países redujeron drásticamente sus presupuestos para la ayuda internacional. Arabia Saudí, por ejemplo, alcanzó un valor relativo de 0.25% en 1996 (DEGNBOL-MARTINUSSEN y ENGBERG-PEDERSEN, 2003: 64).

CUADRO I.1. *Institucionalización de la cooperación Norte-Sur*

Año	Eventos
1942	Creación informal de la ONU.
1943	UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration).
1944	Establecimiento del Grupo Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Conferencia de Bretton Woods). Creación de las organizaciones no gubernamentales Oxfam y CARE (Center for American Relief in Europe, más tarde la "E" llegó a significar <i>Everywhere</i> ).
1945	Creación de la ONU y de algunas de sus agencias especializadas: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
1945	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
1947	Lanzamiento del Plan Marshall. Organización Europea de Cooperación Económica (que en 1961 pasó a llamarse oficialmente Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE).
1948	Organización Mundial de la Salud (OMS).
1949	UNEPTA (United Nations Expanded Programme of Technical Assistance). Discurso de Harry Truman (Punto 4). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
1950	Plan Colombo para Asia-Pacífico.
1953	Creación de la agencia autónoma Foreign Operations Administration en Estados Unidos.
1954	Aprobación, en Estados Unidos, de la Agricultural Trade Development and Assistance Act.
1955	Lanzamiento del Movimiento de Países No Alineados en la Conferencia de Bandung.
1956	Nikita Krushev anuncia el programa de ayuda de la URSS, financiando, por ejemplo, la presa de Asuán en Egipto.
1958	La Resolución 1240/XII de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (AGONU) aprueba la creación del Special United Nations Fund for Economic Development (SUNFED). El Banco Mundial constituye el AID-to-India Consortium.

CUADRO I.1 (continuación)

Año	Eventos
1959	Banco Interamericano de Desarrollo.
1960	International Development Association (IDA) del Grupo Banco Mundial. Development Assistance Group (más tarde, en 1961, se convirtió en el Development Assistance Committee) de la OCDE. Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).
1961	John F. Kennedy lanza la Alianza para el Progreso. Foreign Assistance Act en Estados Unidos y creación de la United States Agency for International Development (USAID), Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
1963	Programa Mundial de Alimentos.
1964	Primera sesión de la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
1965	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), resultado de la fusión entre UNEPTA y SUNFED.
1967	Declaración de Arusha y <i>self-reliance</i> , bajo el mandato de Julius Nyerere.
1968	El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE forja un primer consenso sobre el concepto de “ayuda oficial para el desarrollo” (AOD). Canadian International Development Agency (CIDA).
1969	Informe de la Comisión Pearson, formada por Robert McNamara, titulado “Partners in Development”.
1970	Resolución 2.626 de la Asamblea general de la ONU según la cual cada país donante debe dirigir 0.7% de su PIB a la cooperación internacional para el desarrollo. Proclamación del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (resolución 2626/XV, del 24 de octubre de 1970).
1971	Lanzamiento por la USAID del marco lógico ( <i>logframe</i> ) como herramienta de evaluación de proyectos.

FUENTE: Elaboración propia.

económicos son considerados “primitivos”. El cuadro I.2 presenta de manera detallada el contenido del Punto 4 del discurso de Harry Truman. Se conoce por ese nombre porque la cooperación para el desarrollo era el cuarto punto de sustentación de la política exterior estadounidense; los otros tres puntos importantes eran: el Plan Marshall, la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el apoyo de EUA al establecimiento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La segunda categoría de datos se refiere a las *instituciones políticas*, es decir, a los acuerdos asignados, a los mecanismos desarrollados y a la manera en la que los Estados se organizaron, individual y colectivamente, con el fin de canalizar los financiamientos aprobados. Entre los mecanismos cabe destacar que en agosto de 1958 el Banco Mundial organizó el Consorcio de Ayuda a la India, compuesto por el Grupo Banco Mundial<sup>5</sup> y 13 países: Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Japón, Noruega, República Federal de Alemania (entonces Alemania Occidental) y Suecia. El consorcio fue formado con el fin de *i)* coordinar la ayuda y establecer prioridades entre las principales fuentes indias de ayuda exterior, y *ii)* simplificar las demandas indias de apoyo, con base en sus planes nacionales de desarrollo. La ayuda suministrada por el Aid-to-India Consortium fue bilateral, de gobierno a gobierno, y casi todo el financiamiento, incluyendo el del Banco Mundial, fue destinado a programas específicos en el ámbito agrícola y al desarrollo de infraestructuras. El consorcio desempeñó un papel primordial en la organización de los primeros financiamientos indios, hasta tal punto que entre 1974 y 1989 representó más de 60% del total de la ayuda exterior a la India (HJERTHOLM y WHITE, 1998). En ese momento el campo de la CID no parecía muy objetivo en cuanto a modalidades y conceptos: la cooperación incluía crédito en el sentido literal, financiamientos

<sup>5</sup> El Grupo Banco Mundial está compuesto por cinco instituciones: *a)* Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); *b)* Asociación Internacional de Fomento (AIF); *c)* Corporación Financiera Internacional (IFC); *d)* Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA); *e)* Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

CUADRO I.2. *Extractos del Punto 4 del discurso de Harry Truman*

[...]

En cuarto lugar, debemos embarcarnos en un programa totalmente nuevo para hacer que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso industrial estén disponibles para la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Más de la mitad de las personas del mundo viven en condiciones cercanas a la miseria. Su comida es inadecuada. Son víctimas de enfermedades. Su vida económica es primitiva y está estancada. Su pobreza es una desventaja y una amenaza tanto para ellos como para las áreas más prósperas. Por primera vez en la historia, la humanidad posee el conocimiento y la habilidad para aliviar el sufrimiento de esas personas. Los Estados Unidos son preeminentes entre las naciones en el desarrollo de técnicas industriales y científicas. Los recursos materiales que podemos permitirnos utilizar para la asistencia de otros pueblos son limitados. Pero nuestros imponderables recursos en conocimientos técnicos están en constante crecimiento y son inagotables. Creo que debemos poner a disposición de los pueblos amantes de la paz los beneficios de nuestra reserva de conocimientos técnicos para ayudarles a realizar sus aspiraciones de una vida mejor. Y, en cooperación con otras naciones, debemos fomentar la inversión de capital en áreas que necesitan desarrollo. Nuestro objetivo debe ser ayudar a los pueblos libres del mundo, a través de sus propios esfuerzos, a producir más alimentos, más vestimenta, más materiales para la vivienda y más energía mecánica para aligerar sus cargas. [...] Ésta debe ser una empresa cooperativa en la que todas las naciones trabajen juntas a través de las Naciones Unidas y sus organismos especializados siempre que sea posible. Debe ser un esfuerzo mundial para lograr la paz, la abundancia y la libertad. Con la cooperación de las empresas, del capital privado, de la agricultura y de la mano de obra de ese país, este programa puede aumentar en gran medida la actividad industrial en otras naciones y puede elevar sustancialmente sus niveles de vida. [...] El antiguo imperialismo —explotación para obtener ganancias extranjeras— no tiene cabida en nuestros planes. Lo que prevemos es un programa de desarrollo basado en los conceptos de justicia democrática. Todos los países, incluido el nuestro, se beneficiarán enormemente de un programa constructivo para el mejor uso de los recursos humanos y naturales del mundo. La experiencia muestra que nuestro comercio con otros países se expande a medida que progresan industrial y económicamente. Una mayor producción es la clave para la prosperidad y la paz. [...] Sólo la democracia puede proporcionar la fuerza vitalizadora para incitar a los pueblos del mundo a la acción triunfante, no sólo contra sus opresores humanos, sino también contra sus antiguos enemigos: el hambre, la miseria y la desesperación.

FUENTE: Harry S. Truman Library and Museum: <[www.trumanlibrary.org](http://www.trumanlibrary.org)>. Traducción propia.

subsidiados y cancelación de la deuda. Por lo tanto, la línea de demarcación entre cooperación (CID), financiamientos y AOD era muy confusa.

Tras una primera fase de “incubación del desarrollo” (RIST, 1996: 148), enfocada en el establecimiento de organizaciones internacionales (por ejemplo, la Organización de Cooperación Económica Europea de 1948, las diferentes agencias de la ONU: UNESCO, OMS, UNICEF, FAO, etc.), los principales países donantes decidieron crear, desde los años de 1960, sus propias agencias bilaterales de cooperación para el desarrollo. En el mundo de las organizaciones bilaterales y multilaterales se generó, a partir de entonces, una clara división del trabajo: las primeras tenían la función, primordialmente, de proporcionar asistencia técnica y ayuda presupuestaria, en tanto que las agencias multilaterales tenían la función de apoyar y gestionar la implementación de proyectos. Desde el punto de vista discursivo e ideológico los temas que ocuparon la agenda de las organizaciones multilaterales y bilaterales son “las tres D”: derechos humanos, descolonización y desarrollo. El hincapie puesto en los derechos humanos (sobre todo civiles y políticos) estaba justificado, en el plano de los idearios, como un contrapunto necesario a las banderas comunistas y revolucionarias. En esa misma época, en 1962, el secretario general de la ONU (U Thant) pidió a la Asamblea General que fuera proclamado el primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuyo mantra, mil veces repetido en los discursos oficiales de la época, afirmaba que “el desarrollo no es simplemente sinónimo de crecimiento económico”.<sup>6</sup> La ONU fue un apoyo relevante para el proceso de legitimación política y multilateral de la CID.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Fórmula consagrada en el informe del secretario general (Nueva York, Doc. E/3613/62.II.B.2) de 1962, en el que sintetiza las medidas propuestas al final del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

<sup>7</sup> Sobre el papel de la ONU en la construcción de principios, normas y medidas, cf. el excelente análisis de Reginaldo Moraes sobre el documento “Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries”, en el que un grupo de expertos nombrado por el secretario general de las Naciones Unidas defiende posiciones reaccionarias sobre la necesidad de progreso y de las filosofías culturales que serían prohibidas en los países en desarrollo (MORAES, 2006: 68-79).



Estados Unidos también desempeñó un papel importante en el proceso de institucionalización de la CID respecto a la ayuda bilateral. Fue pionero en la creación de programas nacionales de ayuda internacional: en 1954 el Congreso aprobó la Agricultural Trade Development and Assistance Act, cuya segunda sección afirmaba:

se declara que la política del Congreso es expandir el comercio internacional entre los Estados Unidos y las naciones amigas, con el fin de facilitar el cambio de moneda, promover la estabilidad económica de la agricultura estadounidense y del bienestar nacional, hacer el uso más eficiente posible del excedente de *commodities* agrícolas en la implementación de la política exterior de Estados Unidos con el fin de estimular la expansión del comercio exterior de productos agrícolas producidos en Estados Unidos (HJERTHOLM y WHITE, 1998: 6).

En 1961 la Foreign Assistance Act sustituyó el marco legal anterior, la Mutual Security Act, en la que declaraba que los objetivos de la ayuda debían ser de largo plazo y situarse en el campo del desarrollo económico, que se convirtió en la *prime rationale* de los programas estadounidenses de ayuda internacional. En los años siguientes los términos *ayuda* y *desarrollo* se volvieron inseparables en los discursos y documentos oficiales del gobierno estadounidense. Ese proceso de institucionalización de la ayuda para el desarrollo en los mecanismos institucionales nacionales de EUA incluyó, cada vez más, a los representantes en el Congreso, que pasaron a votar restricciones a países (Cuba, en primer lugar) y a tener que responder, nacionalmente, a los intereses de grupos y *lobbies* organizados. En la Foreign Assistance Act de 1969 el Congreso aprobó 84 páginas de restricciones a países como respuesta a estas presiones internas (HUNTINGTON, 1970: 164-165).

Es interesante señalar, sin embargo, que el gobierno de EUA también supo presionar a sus socios (sobre todo europeos) en el sentido de dividir el peso financiero y político de la ayuda. En Reino Unido, por ejemplo, con el avance de la descolonización, la Colonial Development Corporation se convirtió, en 1963, en la Commonwealth Development Corporation. Veinte años después de lanzar el Plan Marshall, Estados Unidos ya no era el único país en

estar preocupado, con diversas motivaciones, por la institucionalización de la cooperación internacional para el desarrollo. Como señalaba John Hannah, administrador principal de la USAID, en un discurso pronunciado en 1970:

Hace veinte años, Estados Unidos era el único país seriamente preocupado por ayudar a los pueblos de los países más pobres a ayudarse a sí mismos. Hoy en día, Estados Unidos ocupa la octava posición en términos de ayuda oficial relativa al PIB. Francia, Portugal, Australia, Holanda, Alemania, Bélgica, Reino Unido se encuentran todos al frente de Estados Unidos. Japón está justo detrás y nos adelantará el año que viene (HANNAH, 1970: 302).

En 1953 el gobierno alemán comenzó a prestar asistencia técnica con el fin de ayudar a países importadores de bienes germánicos a usarlos de manera adecuada y eficiente. El gobierno sueco estableció su Ministerio de Asistencia para el Desarrollo en 1954, y el francés, el Ministerio de la Cooperación en 1961, año en el que Japón creó su Fondo de Cooperación Económica (LANCASTER, 2007: 30-31). De la presión estadounidense en favor de la participación de sus aliados en la CID resultó una nueva forma de competencia, en el campo de la legitimidad y de las prácticas, entre los diferentes polos de poder en las relaciones internacionales.

En tercer lugar podríamos agrupar en torno a la categoría *idearios* el conjunto de visiones de mundo, teorías, ideologías y principios que justificaron, delante de la opinión pública de los diferentes países, los fondos direccionados a la cooperación para el desarrollo, pero también a influenciar las pautas de una agenda cada vez más conflictiva. En el campo geopolítico de Occidente la legitimación de la CID se sustentó en una política anticomunista orquestada en los medios de comunicación, en los sectores gubernamentales, junto con los segmentos empresariales, las fuerzas armadas y las clases medias. La lucha anticomunista sirvió de importante vínculo entre la CID y las agendas de la política exterior de EUA. George Kennan afirmaba, a ese respecto, que Estados Unidos no debería abstenerse de intervenir en la política de otros Estados, so pena de que tal abstención pudiera ser considerada una ausencia de responsabilidad:

Existen momentos en los que debemos, obviamente, movernos para apoyar a los demás en la resistencia a las tentativas de someterlos a ese sistema político [...] Ayudarlos ante esa amenaza, por lo tanto, es un deber, no en relación con nuestros intereses nacionales en el sentido estricto, sino, creemos, en una concepción esclarecida de nuestra responsabilidad como potencia y liderazgo mundial (KENNAN, 1971: 178).

Se refería, obviamente, a los programas gubernamentales de ayuda para el desarrollo, y no a las iniciativas individuales (de caridad y filantropía) que consideraba una herramienta de la política exterior, como él mismo decía, “un instrumento valioso e indispensable de nuestra política exterior en la actual fase de nuestro desarrollo nacional” (KENNAN, 1971: 182), pero que debería ser usado parsimoniosamente. “Usado de modo insensato, caprichosamente o sin considerar sus limitaciones inherentes, puede producir más perjuicio que beneficio, no sólo para los otros, sino también para nosotros mismos” (KENNAN, 1971: 182 *in fine*). No en vano los programas del Mutual Security, a finales de los años de 1950, fueron destinados prioritariamente a Corea del Sur, Taiwán, Turquía y Grecia, cuya seguridad parecía estar amenazada ante los avances del comunismo de la Unión Soviética y de China. En los años de 1960 el gobierno de EUA ayudó a Irán, que atravesaba una crisis financiera, pero también aumentó su ayuda oficial a Brasil tras el golpe militar, alegando razones estratégicas y de seguridad, y por último también a Chile, con el fin de apoyar una candidatura a la presidencia chilena que fuese más favorable a los intereses estadounidenses (HUNTINGTON, 1970: 166).

En teoría las décadas de 1950 y 1960 presenciaron la consolidación de un desarrollismo estrechamente asociado al keynesianismo y a la idea de modernización. Se clasificó a los países (desarrollados, subdesarrollados), se crearon indicadores para medir las diferencias entre los países (PIB *per capita*), se realizaron diagnósticos (necesidad de inversión en tecnología, infraestructura física, que asegurarían el *take off* de los países atrasados), se discutieron soluciones en el sentido de sustitución de formas de organización social, instituciones, valores tradicionales y motivaciones considerados poco propicios para el desarrollo, etc., siempre con la expectativa

de que los beneficios del crecimiento pudieran distribuirse automáticamente de arriba hacia abajo, por efecto de la percolación (*trickle down*). En esa concepción, todo indicaba que la política de las asimetrías y de las relaciones de poder no eran variables a ser consideradas en la ecuación del desarrollo. Lo que tenían en común las construcciones teóricas más influyentes en ese momento (Norman Buchanan, Robert Baldwin, Charles Kindleberger, Walt Rostow, Irma Adelman, W. Arthur Lewis, Rosenstein-Rodan, entre otros) era el “llamamiento a terrenos extraeconómicos como algo imprescindible para comprender y administrar el desarrollo económico” (MORAES, 2006: 97).

Desde el punto de vista de las agendas de la CID, los primeros años del proceso de su institucionalización estuvieron marcados por el hincapié en la ayuda alimentaria, en la planificación y en la construcción o reconstrucción de infraestructuras, además de la diseminación de preceptos de desarrollo agrícola que la propia CID pasó a denominar Revolución Verde. Ésta, a pesar del nombre, fue poco o nada “revolucionaria”, ya que tenía por objetivo incrementar la productividad en el campo, sobre todo por medio de nuevos tipos de semillas modificadas genéticamente, pesticidas agrícolas, fertilizantes químicos, proyectos de irrigación y mecanización de los procesos de siembra y de cosecha. Sin embargo, entre las muchas promesas de la CID en la década de 1960 se empezó a difundir la idea de que la Revolución Verde había reavivado la esperanza y respondido a la expectativa de alimentar a los más pobres del mundo. Como ejemplo, se puede mencionar la declaración del director de la USAID en 1970:

En 1969, la producción de trigo en Pakistán fue de siete millones de toneladas, un aumento de 60% desde 1967. La producción de trigo en la India fue de 18 millones de toneladas, un aumento de 45% desde 1965. [...] Los factores responsables de este progreso son el alto rendimiento de las semillas, las aplicaciones intensivas de fertilizantes, el agua adecuada, los insecticidas, las culturas múltiples y los incentivos de precios, todos apoyados por investigaciones locales y por trabajos más amplios. Además, ha tenido particular relevancia el desarrollo de existencias de nuevas semillas en instituciones de investigación en México y en Filipinas, patrocinadas por los EUA (HANNAH, 1970: 305).

Cabe destacar, también, como elemento integrante de los idearios de la CID en sus primeros años, el crecimiento de los movimientos de desarrollo comunitario que *a posteriori*, en las décadas de 1970 y 1980, resultaron en el florecimiento de los proyectos de desarrollo rural integrado, financiados y erigidos en modelos por el Banco Mundial.

No podemos olvidar, sin embargo, que la respuesta a algunos de los fundamentos filosóficos y políticos de la ayuda internacional surgieron en los años cincuenta y sesenta: fue el caso de la Conferencia de Bandung, convocada por los gobiernos de Birmania (o Myanmar), Ceilán (actual Sri Lanka), India, Indonesia y Pakistán, que preparó el camino para el lanzamiento, en Belgrado, en 1961, del Movimiento de Países No Alineados. También merecen ser señalados el establecimiento de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960 y la defensa del principio de *self-reliance* (autosuficiencia) por la Declaración de Arusha en 1967, noción que fue retomada, a partir de la década de 1970, por líderes políticos del Tercer Mundo y por intelectuales (tanto del Sur como del Norte) insatisfechos con las promesas no cumplidas de la CID. La autosuficiencia también integró, a finales de los setenta, la pauta del Plan de Acción de Buenos Aires en el campo de la cooperación técnica entre países en desarrollo.

Por último, algunos datos de la síntesis cronológica presentada en el cuadro I.1 pueden ser agrupados bajo la categoría de *recursos financieros y técnicos movilizados*. El Plan Marshall (oficialmente llamado European Recovery Program) fue, con diferencia, el financiamiento más importante en el proceso inicial de institucionalización de la CID. Del paquete total de 13 billones de dólares (o sea, más de 5% del PIB de Estados Unidos en 1948) que fue definido e implementado entre 1947 y mediados de los años cincuenta, cerca de 25% estaba compuesto de ayuda alimentaria, envío de semillas y fertilizantes (RIST, 1996). Las primeras transferencias del Banco Mundial a Francia, realizadas en mayo de 1946, alcanzaron el importe de 250 millones de dólares. En junio de 1947, en la Universidad de Harvard, George Marshall (entonces secretario de Estado) expuso las grandes líneas del financiamiento para el plan de reconstrucción de Europa, que beneficiaba a 14 Estados: Gran Bretaña recibió 24% del total; Francia,

20%; Italia, 11% y Alemania, 10%. Los financiamientos se destinaron a los miembros de la recién constituida Organización para la Cooperación Económica Europea (que, años más tarde, fue transformada en la OCDE), aunque Grecia y Turquía, que no eran miembros de la OCEE, se beneficiaron de aportes considerables gracias a su situación geopolítica y a la lógica de competencia con la URSS en el contexto regional euro-mediterráneo.<sup>8</sup> Con el fin del Plan Marshall los productores agrícolas estadounidenses tuvieron un interés significativo en la modalidad de ayuda alimentaria internacional y obtuvieron junto con el Congreso la aprobación de una ley que, en 1958, la consolidó como herramienta del programa estadounidense de cooperación.

En cuanto a los recursos técnicos, en esa primera fase de institucionalización de la CID, podemos señalar el lanzamiento, en 1971, del *logical framework analysis* por la USAID. Esta metodología se basaba en el modelo analítico de insumo/producto (*input/output*) que procuraba establecer vínculos (cuantitativos y cualitativos) entre causas y efectos; fue una herramienta de gestión de la ayuda que fue adoptada enseguida por los alemanes, los canadienses y los británicos y, en el plano multilateral, por el PNUD. Se procuraba, de ese modo, definir el marco lógico como instrumento de formulación y aprobación de proyectos en general. A finales de la década de 1970 se convirtió en un instrumento de evaluación por excelencia y fue adoptado por la gran mayoría de los financiadores para la concepción, seguimiento y evaluación *ex post* de sus proyectos. Desde el inicio de los noventa, la literatura ha sido bastante crítica en cuanto al uso de la matriz lógica en proyectos de desarrollo (EGGERS, 1992; ENTEMAN, 1993; HEARD, 1994; HERSOUG, 1996), principalmente por el excesivo hincapié en la planificación y en la previsibilidad, así como por la tentativa de presentar, en términos de horizontalidad,

<sup>8</sup> Como señala el historiador Luiz Alberto Moniz Bandeira, el llamado “milagro alemán” no resultó únicamente del Plan Marshall, sino de la cultura del trabajo, del elevado nivel educacional y de la capacidad tecnológica que poseían los alemanes. Es decir, no se trata de una supuesta superioridad germánica, sino de una base económica, industrial y social anterior al Plan Marshall, que tuvo más importancia moral y política, y menos de carácter material, ya que Alemania recibió cerca de 4.5 billones de dólares de asistencia de los EUA hasta 1952 (MONIZ BANDEIRA, 2011).

relaciones muy asimétricas entre donantes y beneficiarios. Independientemente de las críticas, a las cuales retornaremos al final de este capítulo, es fundamental percibir que la difusión del *logframe* participó en la dinámica micropolítica (en el aspecto de los procedimientos) de institucionalización de lo que se buscaba presentar entonces como el “sistema” de la cooperación para el desarrollo.

#### DE LAS CRISIS DE LOS AÑOS 1970 A LA IDEOLOGÍA DEL ESTADO MÍNIMO EN LA DÉCADA DE 1980

La transición a los años setenta estuvo marcada por una profunda crisis de naturaleza económica, energética, ambiental y social en el Norte y en el Sur, en el Este y en el Oeste, en el Centro y en la periferia. Marcaron esa crisis, entre otros aspectos, la ruptura del patrón oro-dólar y la adopción por Estados Unidos de la diplomacia del dólar fluctuante; la drástica repercusión del aumento de los precios del barril de petróleo (1973 y 1979) en el desarrollo económico de las naciones; la concienciación incipiente de los desastres ambientales y de los límites ecológicos del sistema productivo (capitalista y socialista), asociada a la emergencia de movimientos culturales y sociales contestatarios (juventud, feminismo, minorías culturales, ecologismo, etc.); la creciente insatisfacción de los países en desarrollo, cada vez más numerosos gracias a la descolonización, con el *statu quo* internacional (demanda por un nuevo orden económico internacional); la reducción de las tasas de crecimiento económico en los países industrializados, con el fin de los “treinta gloriosos” (1945-1973) y la emergencia de presiones fiscales que empezaron a afectar la gobernabilidad de las políticas públicas del Estado de bienestar social; obstáculos económicos y movilizaciones políticas en pro de la democratización en Europa del Este, aspectos todos que coincidieron con la fuga de disidentes hacia el mundo occidental.

Este telón de fondo marcado por turbulencias económicas y políticas exacerbó muchas de las incertidumbres en cuanto los efectos reales de la cooperación internacional para el desarrollo, sus motivaciones, los intereses involucrados, pero también interrogaciones sobre sus mecanismos y la propia naturaleza de los modelos de

desarrollo difundidos por ella. La crisis financiera en los países del Norte también afectó los presupuestos destinados a la cooperación: la relación entre ayuda oficial para el desarrollo y producto nacional bruto, según datos de la CAD/OCDE, pasó de 0.51% (1961), 0.49% (1962) y 0.41% (1966) a 0.32% (1970), 0.28% (1973) y 0.31% (1976).<sup>9</sup> En ese contexto de las relaciones Norte-Sur, algunos donantes responsabilizaron directamente a los países en desarrollo por los cambios necesarios en sus economías nacionales: fue el caso del presidente Richard M. Nixon, que, en la Conferencia de Guam (en el Pacífico, en julio de 1969), subrayó la necesidad de que los países del Sur asumieran mayores responsabilidades por su propia seguridad y progreso, ya que “una excesiva dependencia de un protector puede eventualmente comprometer su dignidad” (*apud* HANNAH, 1970: 303, traducción mía).

Involucrar a los actores nacionales siempre ha sido y siempre será fundamental para cualquier proceso genuino de desarrollo social y económico de una nación. Así lo defendían, en ese contexto de crisis de los setenta, los teóricos de la dependencia y algunos economistas críticos, como André Gunder Frank, Celso Furtado, Raul Prebisch, Samir Amim, Teotônio dos Santos, entre otros. También fue ésta la denuncia de otros economistas, educadores, escritores y sociólogos, como François Perroux, Paulo Freire, Albert Memmi, Dudley Seers y Orlando Fals Borda, que trabajaron en torno a ideas como la concienciación, el necesario fin del colonialismo intelectual, el desarrollo endógeno y la participación popular en las políticas públicas (FALS BORDA, 1970; FREIRE, 1980; MEMMI, 2007; PERROUX, 1962; SEERS, 1963).

Sin embargo, esta retórica de responsabilizar a los actores locales, empleada por dirigentes políticos o *experts* de organizaciones internacionales, en un momento de crisis de la economía internacional y de las relaciones Norte-Sur, no resultó del reconocimiento por el Occidente capitalista (ni por el Este socialista) de la autono-

<sup>9</sup> Véase, sobre este tema, W. Hynes y S. Scott (2013), “The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward”, *OECD Development Co-operation Working Papers*, núm. 12, OECD Publishing. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1dv3f024-en>>.



mía necesaria de los países en desarrollo en la conducción soberana de sus propias agendas económicas, políticas y sociales. Ni en el Norte ni en el Este aceptaban, en el contexto de la bipolaridad del orden de Yalta, arrebatos de autonomía o independencia política de sus satélites o áreas de influencia. Los casos de la invasión soviética en Hungría en 1956, del golpe de Estado perpetrado en el seno de la política Exterior Independiente en Brasil, de la Primavera de Praga en 1968 y del apoyo estadounidense a muchos golpes militares en América Latina durante los sesenta y setenta ilustran esto.

Por lo tanto, no sería ilegítimo cuestionarse sobre el fundamento político del hincapié en los factores y actores endógenos por los operadores tradicionales y más influyentes de la CID. No olvidemos que en los ochenta, Ronald Reagan fue uno de los principales partidarios, en el seno del Partido Republicano, de la noción de *empowerment*, pero con el objetivo nada emancipatorio de fomentar el “emprededurismo local” y reducir los compromisos gubernamentales en la promoción de políticas públicas.<sup>10</sup> Se trata, de hecho, de términos semejantes (empoderamiento, participación, emancipación, etc.), pero usados por actores y autores con connotaciones políticas bastante diferentes, incluso radicalmente opuestas. Los procesos de universalización del discurso sobre empoderamiento, ciudadanía y democracia pueden seguir modelos más acordes con la influencia europea o estadounidense, que presentan distinciones, una en relación con la otra. No obstante, con este argumento quiero resaltar la importación de modelos del Norte, que no siempre se adecuan a la realidad de los países en desarrollo en general.

La conjugación política del verbo *participar*, por ejemplo, varía entre “informar”, “consultar” e incluso “decidir conjuntamente”. Como discurso de las organizaciones de la CID, desde los setenta, la participación fue construida paulatinamente como uno de los principios organizativos centrales (declarados y repetidos) de los procesos de formulación de políticas públicas, y en los ochenta, fue transformada en modelo de la gestión pública local. La participación social, también conocida como participación de los ciudadanos,

<sup>10</sup> Véase, sobre este tema, la discusión sobre las “zonas de empoderamiento” (*empowerment zones*) en la página web: <[www.referenceforbusiness.com](http://www.referenceforbusiness.com)>.

participación popular, participación democrática, participación comunitaria, entre los muchos términos utilizados para referirse a la práctica de inclusión de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el proceso decisorio de algunas políticas públicas, fue erigida en principio político. Fomentar la participación de los diferentes actores sociales en sentido amplio y crear una red que informe, elabore, implemente y evalúe las decisiones políticas se convirtió en el paradigma de innumerables proyectos de desarrollo local (auto)cualificados de innovadores y de políticas públicas locales (auto)consideradas progresistas. “Participar” se convirtió en un elogio frecuente en los manuales de las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo (MILANI, 2008). Sin duda, más allá de la polisemia de los términos empleados, muy a menudo encontramos motivaciones políticas y juegos de poder no siempre explicitados por los actores involucrados. Además, existe una amplia variedad de contextos locales, cuyas historias no siempre son consideradas para saber cuán viable sería una política pública local participativa. A fin de cuentas, la participación tiene costes y no puede ser disociada de la cultura política de cada sociedad en su contexto histórico.

Además de los discursos contruidos, del lado del gobierno estadounidense, principal país donante de AOD en términos absolutos, en los setenta se desarrolló la conciencia de que el plan de ayuda internacional para Europa había sido diferenciado, no pudiendo ser comparado con los patrones de la cooperación entonces implementados en países africanos, asiáticos y latinoamericanos:

El éxito del Plan Marshall en la recuperación de Europa Occidental ha sido espectacular. Hemos descubierto que la reparación de la destrucción en sociedades tecnológicamente avanzadas es una tarea mucho más simple que la creación de una nueva atmósfera para el progreso social, donde antes no había ninguna. Hemos aprendido que el desarrollo requiere mucho más que la nobleza de la motivación y la generosidad del espíritu, y que en escenarios de pobreza, ignorancia, enfermedades, desnutrición y desánimo, el progreso no surge fácilmente. No es un resultado automático derivado del orden natural de los acontecimientos (HANNAH, 1970: 303).

Los años setenta son, por lo tanto, paradójicos, ya que los primeros signos de crisis de confianza en los principios y mecanismos de la CID coincidieron con la institucionalización avanzada de sus actores, sus prácticas, sus narrativas y de todo su *modus operandi*, que se mantiene, con algunas alteraciones discursivas y procesos de sofisticación metodológica, hasta la fecha. Muchas de las críticas formuladas por intelectuales y movimientos sociales fueron, incluso, integradas poco a poco en la agenda institucional, corroborando la noción de paradoja. Fue en ese momento que se institucionalizó destinar 0.7% del producto nacional de los países más desarrollados a la CID. El Consejo Mundial de Iglesias ya había sugerido que los países ricos destinaran 1% de sus riquezas a los países en desarrollo, incluidos los flujos oficiales y los privados. En 1969, la Comisión sobre Desarrollo Internacional, coordinada por el primer ministro canadiense Lester B. Pearson, en su informe “Partners in Development”, propuso que 0.7% del PNB fuera destinado a la ayuda oficial (sin incluir los flujos privados, ya que sus fluctuaciones quizá tendrían que ser compensadas por los gobiernos). La propuesta fue oficializada, en octubre de 1970 en la Resolución 2626 de la AGONU. En el párrafo 43, la resolución declaraba lo siguiente:

Dada la importancia especial que se atribuye a la ayuda oficial al desarrollo, y sólo a ella, se deberá realizar bajo esta forma una gran parte de las transferencias de recursos financieros hacia los países en desarrollo. Cada país desarrollado aumentará progresivamente la ayuda oficial a los países en desarrollo, hará todos los esfuerzos por llegar a una suma neta de al menos 0.7% de su producto nacional bruto a precios de mercado, hacia el final del decenio.<sup>11</sup>

Es cierto que algunos gobiernos no reconocieron esa meta: Suiza, que se hizo miembro de las Naciones Unidas en 2002, no se suscribió al objetivo de 0.7%, y el gobierno de los EUA siempre recordó que sus políticas de ayuda no se orientaban por objetivos de esa naturaleza.

<sup>11</sup> *International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade*, UN General Assembly Resolution 2626 (XXV), 24 de octubre de 1970, párrafo 43.

Esa paradoja entre institucionalización y desconfianza también puede ser ilustrada a partir del paso de Robert McNamara (1968-1981) en la dirección del Banco Mundial, considerada fundamental para la expansión de las actividades del banco y su consolidación como agente de desarrollo. Profesor de la Universidad de Harvard, presidente de Ford y secretario de Defensa, antes de convertirse en el primer dirigente del Banco Mundial no procedente del mercado financiero, McNamara argumentó que la violencia social estaba relacionada con el atraso económico, y enfocó su gestión en una estrecha conexión entre reducción de pobreza, seguridad y desarrollo. El mantenimiento de la pobreza y de los patrones de desigualdad social produciría inestabilidad y representaría, según él, una amenaza para la seguridad de todos los países, incluidos los EUA. Por consiguiente, el orden mundial, el mantenimiento de la hegemonía estadounidense y el alejamiento de la influencia comunista significaban la garantía del desarrollo, principalmente en los países del Sur (PEREIRA, 2010).

Partiendo de la premisa de que el crecimiento económico no generaba, automática y necesariamente, reducción de pobreza, el Banco Mundial debía, en la concepción de McNamara, resaltar, en sus programas de crédito, los sectores de la producción agropecuaria, la educación, la salud, la vivienda, el saneamiento básico y la planificación familiar. También debía definir un foco geográfico (África, Asia, América Latina y Caribe). Esta concepción, denominada “lucha contra la pobreza”, resultó en cambios en la cultura organizacional del Banco Mundial y en la reforma administrativa implementada entre 1968 y 1972. Más adelante esta idea fue asumida como la gran estrategia del Banco Mundial, a pesar de carecer de fundamento teórico y de instrumentos cuantitativos de evaluación, a los que sus técnicos estaban tradicionalmente acostumbrados. Con la publicación del documento *Redistribución con crecimiento* (1974),<sup>12</sup> coordinado por el nuevo economista

<sup>12</sup> El informe *Redistribución con crecimiento* otorgó una base teórica al discurso de Robert McNamara. Éste defendía que la reducción de la pobreza absoluta no era incompatible con el crecimiento de la economía, y proponía inversiones centradas en aumento de la capacidad productiva de los sectores pobres, lo que llevaría a un aumento de la renta. Se trataba de una estrategia distributiva en la que sólo una parte de los frutos del crecimiento económico (nuevas rentas y activos) se

jefe del Banco Mundial, Hollis Chenery, fueron lanzadas las bases del *poverty-oriented approach* y se definió la “pobreza rural absoluta” como objetivo de las acciones del Banco Mundial. En ese momento surgieron innovaciones en la gestión del Banco Mundial, por ejemplo, el Country Program Paper, un régimen de objetivos de préstamos para cada tipo de Estado cliente. La estructura del Banco Mundial también fue alterada, con la creación de nuevos departamentos en el área de proyectos y planificación, y cinco vicepresidencias regionales responsables de préstamos y proyectos.

También cabe señalar la creación, en 1971, del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), dirigido a la creación de centros de investigación agrícola en todo el mundo. El CGIAR fue una pieza central en el desarrollo de la industria relacionada con el sector agrícola, que fortalecía redes de empresas, órganos públicos e instituciones científicas. En los años setenta, el departamento de economía, responsable del área de investigación, antes inexpresivo, ganó importancia y se convirtió en el responsable del soporte teórico a la formulación de políticas públicas. Poco a poco, el Banco fue entendiendo que su efecto político sería más expresivo por medio de proyectos de asistencia técnica y de apoyo a la formulación de políticas. Sus préstamos funcionaban más bien como palanca para los cambios propuestos. Es decir, el papel central del Banco Mundial era de asesoría y de concepción intelectual, un aspecto que se reforzó en los ochenta y noventa. Dialécticamente, el banco respondía a una crisis del capitalismo que ya se anunciaba claramente en los setenta: la formulación de políticas y la asistencia técnica pasaron a ser más que necesarias para los cambios de rumbo, a pesar de que el crédito siguiera siendo un instrumento fundamental para la implementación de las transformaciones de la coyuntura económica y política internacional.

---

distribuiría por medio de proyectos y programas financiados por recursos de impuestos y endeudamiento. La lucha contra la pobreza, por lo tanto, simplemente acompañaría el aumento de la renta pública procedente del crecimiento económico. Es decir, no trataba de la redistribución de la riqueza ya existente, ni de la discusión de los regímenes jurídico-institucionales vigentes. En la práctica, no existía cambio sustancial en el modelo económico en curso y el crecimiento económico seguía figurando como primer objetivo (PEREIRA, 2010).

En paralelo a ese proceso de definición de las agendas y de complejidad institucional de los mecanismos (realización de diagnósticos preliminares, formulación de estrategias nacionales, elaboración de criterios de evaluación, etc.), los actores de la CID —sobre todo los Estados donantes tradicionales y las organizaciones intergubernamentales— tuvieron que convivir, contradictoriamente, con las demandas emergentes de los países en desarrollo, bien en forma de denuncias de naturaleza estructural sobre las promesas no cumplidas de la cooperación, bien en forma de reivindicaciones relacionadas con programas implementados a nivel nacional. Por medio de la Resolución 3201 del 1º de mayo de 1974 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, cuyo tono altamente político puede ser ilustrado por medio del siguiente párrafo:

El logro mayor y más significativo en las últimas décadas ha sido la liberación de gran número de pueblos y naciones de la dominación colonial y extranjera, lo que les ha permitido convertirse en miembros de la comunidad de pueblos libres. También se han alcanzado progresos técnicos en todas las esferas de las actividades económicas en las tres últimas décadas, proporcionándose así una sólida posibilidad de mejorar el bienestar de todos los pueblos. Sin embargo, los últimos vestigios de la dominación extranjera y colonial, la ocupación extranjera, la discriminación racial, el *apartheid* y el neocolonialismo en todas sus formas siguen contándose entre los mayores obstáculos para la plena emancipación y el progreso de los países en desarrollo y de todos los pueblos interesados.<sup>13</sup>

Estructuralmente, la Declaración denunció la colonización y la destrucción de los sistemas productivos nacionales como factores clave para entender el subdesarrollo de los países del Sur, pero también destacó la conciencia colectiva de esos Estados acerca de su independencia política respecto a las antiguas metrópolis. Este documento sirvió de plataforma para el Movimiento de Países No Alineados, para los idearios tercermundistas del Grupo de los 77 y

<sup>13</sup> United Nations General Assembly, Resolution 3201 (S-VI), 01/05/1974.

para la denuncia del papel depredatorio de las empresas multinacionales en las economías de los países del Sur (COMELIAU, 1991).

Otro aspecto estructural que ilustra la pérdida relativa de credibilidad de la CID en ese momento concierne a la crisis medioambiental. Ocurrieron grandes desastres en los años cincuenta y sesenta (la enfermedad de Minamata en 1959, el accidente de Torrey Canyon en 1967, las primeras mareas negras en las costas de Francia y de Reino Unido en 1971, entre otros). Los intelectuales ya habían lanzado las bases de las primeras olas del ecologismo (*Primavera silenciosa* de Rachel Carson en 1962, Aldous Huxley con *The Politics of Ecology* en 1963, Kenneth Boulding con *The Economics of the Coming Spaceship Earth* en 1966, José Lutzemberger con *Manifiesto ecológico. ¿Fin del futuro?* en 1976), pero fue en el ámbito de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, que la ecología política internacional empezó a plantear cuestiones críticas sobre el papel de la cooperación para el desarrollo. Con la presencia de más de mil delegados oficiales (sobre todo ministros y embajadores, pero también jefes de gobierno como Olof Palme e Indira Gandhi) y de aproximadamente 500 organizaciones no gubernamentales principalmente procedentes del Norte, Estocolmo fue una de las primeras grandes conferencias de la ONU en debatir sobre los efectos nefastos del modelo económico y los límites impuestos por la problemática ambiental al desarrollo como sinónimo de crecimiento e industrialización (KIM, 1984). Desde el punto de vista sustantivo, “Estocolmo 1972” contribuyó a que los términos científicos adquirieran una connotación política (biósfera, patrimonio natural de la humanidad, ecología, bienes comunes globales) y pasaran a influenciar las relaciones entre Estados donantes y Estados beneficiarios en el seno de la CID. En 1975, a partir de la iniciativa de la Fundación Dag Hammarskjöld y del nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Marc Nerfin, Ahmed Ben Salah, Ignacy Sachs y Juan Somavia prepararon el informe *Qué hacer*, que sostenía cuatro hipótesis fundamentales: i) no existe una única fórmula universal para el desarrollo; ii) el desarrollo debe servir para satisfacer las necesidades esenciales de los más pobres, considerando en primer lugar sus propias capacidades; iii) las relaciones Norte-Sur

deben ser pensadas en las asimetrías entre países, así como dentro de ellos; iv) los límites ecológicos deben ser respetados. A partir de los años setenta, el medio ambiente dejó de ser un tema de especialistas y pasó a integrar las pautas de las políticas públicas, a crear interfaces con la educación y la salud, a despertar el interés de empresarios y consumidores, e incluso a ser integrado en las discusiones cotidianas (frecuentemente mistificadas) sobre cambios climáticos y transgénicos (MILANI, 1998).

Es importante señalar que otras temáticas excluidas de los modelos hegemónicos de desarrollo, por ejemplo, la cultura y los derechos humanos, también pasaron a poner en jaque la legitimidad de las organizaciones y de los discursos de la CID. Como veremos a continuación, la crítica antropológica a los modelos desarrollistas de la CID nace en ese momento. Sin embargo, como en el caso de la problemática ambiental, a pesar de que estas perspectivas tuvieran un origen filosófico más humanístico y contestatario y fueran mediadoras de cuestiones muy radicales sobre los modelos económicos practicados en el Norte y en el Sur, en el Este y en el Oeste, éstas pasaron, a lo largo de los años ochenta y noventa, a ser integradas en las agendas oficiales de la CID. Es decir, aunque la retórica y la filosofía de los derechos humanos tengan su propia tradición y fundamento político, ambos distintos y mucho más radicales que los fundamentos de la CID, las temáticas relativas a los derechos humanos (así como a medio ambiente, derecho de las mujeres, desarrollo sostenible, etc.) pasaron a formar parte del arsenal normativo y de los criterios de diagnóstico y de evaluación de la cooperación para el desarrollo. La “captura estratégica” de estos temas se realizó de modo superficial, transformándolos en adjetivos (o incluso en etiquetas) y produciendo, evidentemente, una reducción de la envergadura política de los derechos humanos, del feminismo o de la ecología.

Fue el caso, por ejemplo, del Informe Willy Brandt (*North-South, a Programme for Survival*) que, en 1980, trató de las interdependencias y de la necesidad de concebir el desarrollo en bases multidimensionales. Como veremos a continuación, en la actualidad los discursos oficiales sobre las prioridades de la cooperación dejarían difícilmente de mencionar esas temáticas y su relevancia para un desarrollo integrado y sostenible. En este caso, percibimos la



resiliencia de la CID y su capacidad de adaptación ante situaciones críticas, como el propio capitalismo.

En los años setenta, impregnados del fervor autonomista, los países del Sur tendieron a destacar en sus discursos y en las relaciones internacionales la noción de “autosuficiencia nacional y colectiva” (*national and collective self-reliance*). En 1978 fue celebrada en Buenos Aires la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD) cuyo Plan de Acción representó un marco en las relaciones Sur-Sur, al intentar construir bases conceptuales y al proporcionar una guía de prácticas a ser desarrolladas para su realización. Éste fue adoptado por consenso en la Conferencia de Buenos Aires por delegaciones de 138 países y, a continuación, endosado por la Asamblea General de la ONU. Al exigir la implementación de un nuevo orden económico internacional que reflejara la nueva realidad del sistema internacional, el Plan de Acción señalaba que el crecimiento de los países en desarrollo dependería de su propio esfuerzo, aunque se viera afectado por la política de los países desarrollados, y que la CTPD sería una forma de cooperación valiosa entre los países en desarrollo, lo que generaría un intercambio de conocimiento y experiencia, necesarios para conquistar la autosuficiencia, si bien ésta no era un fin en sí, ni sustituía a la cooperación con países desarrollados, si era necesaria para la transferencia de tecnologías más avanzadas. Encontramos aquí las semillas de lo que hoy se denomina Cooperación Sur-Sur, como veremos en los capítulos tercero y cuarto.

En los años ochenta las agendas de la CID comenzaron a integrar los programas de ajuste estructural, definidos como el modo de enfrentamiento de las crisis de endeudamiento en los países del Sur. Con el agravamiento de las desigualdades entre países ricos y pobres, la cooperación abandonó sus discursos relacionados con la transformación en las estructuras de las relaciones Norte-Sur y empezó a defender el uso de “condicionalidades políticas”: para que los países en desarrollo recibieran ayuda oficial de los países dominantes tendrían que someterse a recortes de austeridad fiscal, financiera y económica que seguían la receta ideológica y teórica del Estado mínimo, así como los parámetros políticos del Consenso de Washington, es decir, reducción y “racionalización” del sector

público, implementación de políticas macroeconómicas según los preceptos del FMI y del Banco Mundial, apertura de las economías nacionales al comercio internacional y abandono de los modelos nacional-desarrollistas. La presencia de gobiernos conservadores en Estados Unidos (Ronald Reagan) y Reino Unido (Margaret Thatcher) facilitó la legitimación y posterior difusión de esos preceptos en el mundo en desarrollo. Además, la caída del muro de Berlín y la disolución de la URSS, en la transición entre los años ochenta y noventa, representaron profundos cambios en las concepciones de desarrollo vehiculadas por las diferentes organizaciones multilaterales y las agencias bilaterales involucradas, como veremos a continuación. La crisis mundial del socialismo real y el profundo cuestionamiento sobre el papel de las izquierdas en la política, la aceleración de los procesos de globalización y regionalización, la transformación del modelo de Estado de bienestar social (principalmente en Europa y en América del Norte) y, en el caso latinoamericano, el abandono progresivo de la planificación económica fundada en el modelo de industrialización por sustitución de las importaciones, *inter alia*, fueron aspectos muy importantes del telón de fondo que resultó en la reorientación de las prioridades de la CID a partir de los años 1990-2000.

#### LOS AÑOS NOVENTA Y LA TRANSICIÓN HACIA EL SIGLO XXI

Los años noventa, marcados en el ámbito internacional por el fin del orden de la Guerra Fría y por la aceleración de los procesos de globalización, prometían un mundo más pacífico en el que la cooperación para el desarrollo sería prioritaria. Los “dividendos de la paz” anunciaban una agenda para el desarrollo marcada ya no por la competición entre EUA y la URSS, pero sí centrada en los intereses de los países menos desarrollados. Por lo menos retóricamente, convergían así dos de los principales informes producidos por el entonces secretario general de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali: la *Agenda para la Paz* (de 1992) y la *Agenda para el Desarrollo* (de 1994). En su afán por producir un mundo más pacífico, la ONU diversificó sus modalidades de acción (diplomacia

preventiva, construcción de la paz, mantenimiento de la paz),<sup>14</sup> pero también aumentó el número de sus operaciones de paz: entre 1945 y 1988 hubo 13 intervenciones, en tanto que entre los años 1988 y 2006 éstas aumentaron a 46 (ANTONINI y HIRST, 2009: 27). Además, las Naciones Unidas reconocieron la naturaleza multidimensional del desarrollo en torno a cinco ejes principales: la paz como su fundamento, el desarrollo económico como base para el progreso, la sustentabilidad ambiental, la justicia social y la democracia.<sup>15</sup>

Además de la prevención y de la gestión de los conflictos, en los años noventa los siguientes aspectos pasaron a ser más importantes en la agenda de la CID: la lucha contra la diseminación de epidemias (ébola, SARS, gripe aviaria, Covid-19), la protección de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático, las políticas de descentralización y de desarrollo local, los acuerdos entre los sectores público y privado (incluida la actuación del llamado Tercer Sector), así como los programas de reducción de la pobreza y de difusión de las microfinanzas.<sup>16</sup> No menos relevantes fueron los programas relativos a la gestión de la interdependencia en el mundo globalizado, tales como la aceleración de las políticas de convergencia económica entre países en desarrollo e industrializados, políticas de “buena gobernanza”, de equilibrio macroeconómico y de reducción de la deuda externa. Muchos países de la OCDE empezaron a redirigir sus fondos, de forma

<sup>14</sup> Según la *Agenda para la Paz* publicada en 1992 por las Naciones Unidas, la “diplomacia preventiva” (*preventive diplomacy*) representa cualquier acción con el objetivo de prevenir disputas entre las partes, también el impedir que disputas existentes aumenten en magnitud y resulten en conflictos, así como de limitar la difusión de conflictos en curso. La construcción de la paz se refiere a toda acción que pretende conducir las partes a un acuerdo, esencialmente por medio de medios pacíficos (por ejemplo, las herramientas previstas en el capítulo VI de la *Carta de las Naciones Unidas*). El mantenimiento de la paz implica la intervención de fuerzas militares y/o policiales, además de civiles, bajo la bandera de la ONU, con el consentimiento de todas las partes involucradas. Se trata de una modalidad de acción que expande las posibilidades tanto para la prevención de conflictos como para la construcción de la paz. Véase: <[www.un.org/Docs/SG/agpeace.html](http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html)>.

<sup>15</sup> Véase Naciones Unidas, Asamblea General, “An Agenda for Development”, documento A/48/935, 6 de mayo de 1994.

<sup>16</sup> Sobre la diseminación de las agendas relativas al microcrédito, véase Elsa Sousa KRAYCHETE. *Banco Mundial e o Desenvolvimento das Microfinanças em Países da Periferia Capitalista*, tesis de doctorado, Universidad Federal de Bahía, 2005.

prioritaria, hacia Europa Oriental y hacia las denominadas “economías en transición”. Como resultado de las prioridades entonces definidas por los principales donantes bilaterales y multilaterales, se redujeron los proyectos de ayuda alimentaria y se reforzaron los financiamientos sectoriales y programáticos. Se empezó a poner mayor atención a los diálogos sobre políticas públicas (*policy dialogues*), al criterio de la selectividad (con enfoque en las políticas económicas) y a los programas de formación (*capacity-building*). Naturalmente, la ideología de los mercados libres y del Estado mínimo sirvió de telón de fondo para esa nueva agenda de la CID.

Como se indica en el cuadro I.3, en los años noventa, la agenda de la CID fue profundamente ampliada: además de proyectos e intervenciones puntuales, típicos en el inicio de su institucionalización en los años sesenta, los principales donantes pasaron a privilegiar programas (con metas y estrategias) y políticas, lo que aumentó de modo significativo la envergadura temática y el radio de acción de la cooperación internacional para el desarrollo. Si al inicio de su proceso de institucionalización la CID se centró en diálogos técnicos sobre capital financiero, tecnología y organización de las infraestructuras, en los años noventa las agendas abarcaban políticas sociales, instituciones y gobiernos como lo muestra el cuadro I.3. De una cooperación interestatal se pasó de manera gradual a una arquitectura de la ayuda que involucraba a múltiples actores (Estados, organizaciones internacionales, ONG, sector privado). De la lógica de ayuda comunitaria, a nivel micro bastante puntual, se pasó a otra de cooperación más amplia y de múltiples acuerdos (DEGNBOL-MARTINUSSEN y ENGBERG-PEDERSEN, 2003). A pesar de la ampliación del espectro de la agenda temática hacia cuestiones relativas a la reforma del Estado (Poder Judicial, sistema electoral, “buena gobernanza”), la orientación económica y estratégica consistía en enfocar los resultados en grupos muy específicos de beneficiarios (los más vulnerables, los más pobres, las mujeres más necesitadas, etc.). La “ayuda internacional” empezó poco a poco, a privilegiar la reducción de la pobreza vía mecanismos de acceso al microcrédito para los más pobres, por un lado, y programas de distribución compensatoria de renta a los desdichados, por otro (KRAYCHETE, 2005).

CUADRO I.3. *Expansión del alcance de la CID  
(tipo y nivel de las intervenciones)*

<i>Tipos de intervención</i>	<i>Nivel social privilegiado</i>	<i>Años</i>			
		1960	1970	1980	1990
Políticas	Nivel político del Estado: reforma del Poder Judicial, sistema político de partidos, parlamentos, programas de gobernanza pública.				X
	Administración pública central: ministerios de Economía y relacionados con la planificación y las finanzas.		X	X	X
	Administración pública: otros ministerios, consejos nacionales y empresas estatales.	X	X	X	X
Programas	Economía nacional: política macroeconómica, privatización, reformas económicas y apoyo al sector privado.			X	X
	Administraciones locales: consejos de gestión, descentralización de la administración pública nacional.		X	X	X
	Economía nacional: desarrollo agrícola, investigación sobre tecnologías destinadas a la modernización del campo y del sector informal.		X		X
Proyectos	Organizaciones de la sociedad civil, asociaciones nacionales, cooperativas regionales y nacionales.		X	X	X
	Grupos individuales, grupos comunitarios, domicilios, asociaciones de barrio.	X	X	X	X

En ese sentido, podemos decir, de modo bastante esquemático, que tres temas principales estuvieron en el centro de las atenciones de la CID en los años noventa. En primer lugar, tras décadas de supremacía de la renta *per cápita* como indicador exclusivo del desarrollo (para medir el crecimiento económico), el PNUD lanzó el indicador de desarrollo humano (IDH) como el nuevo parámetro integrador de las dimensiones de la salud y de la educación con la lógica del crecimiento (PNUD, 1990). El IDH, que fue resultado de esfuerzos intelectuales de tres destacados economistas (Mahbub ul Haq, Amartya Sen y Richard Streeten), parte de una definición del desarrollo como proceso de ampliación de las opciones y las capacidades de los individuos; por lo tanto, estaba menos centrado en la visión economicista vigente hasta entonces. Tres aspectos fueron considerados fundamentales en la construcción del IDH: mayor esperanza de vida, alfabetización y acceso a los diversos niveles de educación formal, así como disponibilidad de recursos económicos (renta) para tener una vida humanamente digna. Se puede afirmar que, a pesar de sus limitaciones (al no considerar, entre otros aspectos, la problemática medioambiental) y de las distorsiones producidas (por ejemplo, la competencia desenfadada entre los Estados por obtener la mejor clasificación en el *ranking* mundial del IDH), el desarrollo humano inauguró una tendencia de fondo que me parece crucial en las agendas de la cooperación por su enorme contribución a la institucionalización de discursos multidimensionales y a la diseminación de visiones más amplias sobre el desarrollo. Es cierto que al mismo tiempo corroboró una noción más nacionalizada e individual (sedimentada en las capacidades de cada persona) del desarrollo, dejando de lado el debate estructural y político sobre las desigualdades entre países o regiones y las diferencias de clases sociales en el orden internacional.

En segundo lugar, podríamos señalar los temas globales como tendencia importante en los años 1990-2000. Las diferentes conferencias de la ONU pusieron en evidencia la educación para todos (Jomtien, 1990), la protección ambiental (Rio de Janeiro, 1992), los derechos humanos (Viena, 1993), los derechos reproductivos y la demografía (El Cairo, 1994), los derechos de la mujer y la problemática de género (Pekín, 1995), el desarrollo social (Copenhague,

1995), la gestión urbana y la internacionalización de las ciudades (Estambul, 1996), así como la discriminación racial (Durban, 2001). Éstas permitieron el debate sobre un mosaico de posiciones y realidades del Norte, del Sur, de Occidente y de Oriente, entre mundos culturales y religiosos diferentes, además de difundir esas agendas en diferentes geografías del planeta. A pesar de ser muy amplias y con frecuencia presas de la necesidad de producir consensos excesivamente amplios sobre temas delicados y profundos desde el punto de vista cultural, filosófico y político, las conferencias de la ONU contribuyeron a expandir las estrategias de seguimiento, propiciando la creación de redes transnacionales, involucrando incluso movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, que pasaron a funcionar como verdaderos radares de la cooperación para el desarrollo.

En este mismo diapasón se consolidó, en el seno de la ONU y en parte del mundo académico, la noción de bienes públicos globales definidos como aquellos cuyos beneficios superan las fronteras, ya se trate de fronteras entre Estados, generaciones, poblaciones o entre ricos y pobres (KAUL *et al.*, 2003). La erradicación de la viruela en 1988 es un buen ejemplo de ello: una vez vencida la enfermedad toda la humanidad se vió beneficiada, tanto las generaciones actuales como las futuras, los ricos y los pobres. Algunos autores incluyen en esta categoría los bienes públicos a los que todos tienen derecho (medio ambiente, seguridad pública, conocimiento), además de las políticas que buscan combatir las repercusiones negativas de las acciones humanas sobre el medio ambiente y el patrimonio cultural, las “disfunciones” del mercado (asimetrías, externalidades), los problemas éticos relacionados con la prohibición del trabajo esclavo e infantil y con la necesaria protección de las especies en peligro de extinción y las condiciones de funcionamiento del mercado liberal (FREUD, 2010: 1069). El debate en torno a los bienes públicos globales aportó, para la CID, dos conclusiones que merecen ser destacadas: la necesidad de diálogo y cooperación creciente entre los Estados, por un lado, y la configuración de una agenda de grandes temas que supone la comunicación entre tres áreas fundamentales de las Naciones Unidas, que son el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad (ANTONINI

y HIRST, 2009), por otro. Esta última pasó a ser concebida en su dimensión humana y colectiva, y ya no sólo en la perspectiva de la seguridad nacional de los Estados. Es decir, ocurrió un efecto de contaminación de las agendas con temas que pasaron a enriquecer el debate y a convertir determinadas nociones clásicas (por ejemplo, seguridad) en nociones conceptualmente más complejas y multidimensionales.

Un tercer aspecto que podríamos destacar en las agendas de la CID en los años 1990-2000 son los objetivos de desarrollo del milenio, popularmente conocidos como ODM. Conjunto de metas acompañadas de indicadores de seguimiento y evaluación, los ODM pasaron a ocupar el centro de atención de gobiernos, organizaciones internacionales y ONG, entidades filantrópicas e, incluso, de personalidades del mundo mediático como Bono Vox, Matt Damon y Angelina Jolie.<sup>17</sup> Además de la búsqueda de mediatización que llegó incluso a llevar los ODM a *shopping centers*, fueron legitimados mediante conferencias de la propia ONU, por ejemplo, la que tuvo lugar en Monterrey, México, en 2002, cuando gobiernos del Norte y del Sur reconocieron que los importes destinados a la CID todavía se situaban en niveles muy por debajo de los necesarios para que los males del subdesarrollo pudieran ser superados. También fueron reforzados a partir del lanzamiento del Global Compact, programa de acuerdos entre Estados, organizaciones intergubernamentales (ONU) y empresas transnacionales.

Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 ocurrieron importantes inflexiones en la política vigente en materia de la CID: muchos gobiernos y agencias, impulsados por las decisiones y necesidades del gobierno estadounidense, priorizaron las estrategias de seguridad y el combate a las diferentes manifestaciones de terrorismo transnacional. La política de seguridad ganó terreno frente a la idea de cooperación técnica, económica, intelectual y cultural, lo que amenazó el propio ideal del multilateralismo. Con la implementación de una agenda más represiva y de control, algunas

<sup>17</sup> Véase la presentación institucional de los ODM en: <<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>>, <[https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg\\_goals.html](https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html)>.



cuestiones correlacionadas con la CID, por ejemplo, las remesas realizadas por migrantes a sus comunidades de origen, pasaron a ser interpretadas y reguladas no desde la visión de la cooperación y el desarrollo, sino desde la perspectiva — eminentemente realista— de la seguridad de las fronteras nacionales. Todo ello a pesar de la importancia de los importes involucrados: tan sólo los migrantes que trabajan en Europa envían hacia la región de África del Norte cerca de 10 billones de euros al año (SEVERINO y RAY, 2009: 14). Se estima que el total de las remesas de migrantes hacia los países en desarrollo pasó de 74 billones de dólares en 2000, a cerca de 200 billones en 2007; se destacan los casos de países como México, Filipinas, India, Egipto, Turquía y Bangladesh. En 2010 tan sólo los países en desarrollo alcanzaron los 325 billones de dólares y aun la cifra de cerca de 404 billones en 2013, según las estimaciones del Banco Mundial.<sup>18</sup>

En paralelo a la puesta en seguridad de las agendas, la cualidad y la eficacia de la ayuda internacional pasaron a ser objeto de una creciente preocupación de los donantes. Dos declaraciones (París en 2005 y Accra en 2008) destacaron la noción de eficacia de la ayuda internacional para el desarrollo, buscando analizar sus efectos en relación con lo que se acordó denominar “ayuda fantasma”. Para que la CID sea eficaz debería dar prioridad al desarrollo de capacidades nacionales, garantizar la apropiación por los países en desarrollo (*ownership*), alinear los programas y proyectos de los diversos donantes bilaterales y multilaterales con los objetivos de las políticas públicas de los países beneficiarios (*alignment*), reforzar la responsabilidad mutua, implementar herramientas de gestión por resultados y armonizar las prácticas y estrategias de los Estados-donantes (*harmonization*). Esto fue lo que afirmaron, en líneas generales, ambas declaraciones.

El problema de la armonización es particularmente importante ante la proliferación de actores y canales de la CID, principalmente en el campo de la salud pública. Si en los años sesenta el número medio

<sup>18</sup> Datos del Banco Mundial (*Outlook for Remittance Flows 2011-2013*), publicados en mayo de 2011 por *Migration and Remittances Unit (Migration and Development Brief 16)*. Véanse también los datos disponibles en: <<https://www.migrationpolicy.org>>.

de donantes por país, en promedio, era de 12, en los años 2001-2005 pasó a 33. En 2007, existían más de 230 organizaciones internacionales, fondos y programas en la CID. De esa proliferación también resultó una gran fragmentación de la ayuda. Se puede observar, asimismo, un aumento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) gracias a la inclusión en los cálculos de los importes relativos a la cancelación de la deuda externa de los países más endeudados (IDA, 2007). Las deudas contraídas por países en desarrollo durante los años setenta y ochenta —cuando los petrodólares inundaban los bancos occidentales y reforzaban el potencial inflacionista, debido a lo cual muchos de estos países ya habían pagado intereses durante años— al ser canceladas, parcial o totalmente, fueron contabilizadas como ayuda oficial para el desarrollo, un aspecto que merece ser señalado.

En relación con el surgimiento de los llamados “nuevos actores” se rompió en definitiva el monopolio de los Estados en la CID. Klein y Harford (2005) hacen referencia a un verdadero “mercado para la ayuda”, ya que actores y mecanismos privados aportan la tradición, la ética y las prácticas del mercado al mundo de la cooperación. Es cierto que actores no gubernamentales (fundaciones estadounidenses, agencias europeas como Novib de Oxfam) actuaban en la CID desde, por lo menos, los años cincuenta. Sin embargo, a finales de los años ochenta parece cambiar el lugar de los actores no gubernamentales en los esquemas de la cooperación internacional; paradójicamente, ganan mayor visibilidad y aumentan en número, pero también pasan a adherir más directamente las agendas gubernamentales y los intereses del mercado. Más visibles, aunque con menos libertad para experimentos locales y nacionales; más financiadas en los años ochenta y noventa, pero con menos autonomía política y mayor dependencia de recursos gubernamentales.

En el caso de las fundaciones originarias de las grandes corporaciones cabe señalar el papel de la Fundación Bill y Melinda Gates, que tiene un capital de 70 billones de dólares con un presupuesto anual planificado de seis billones, y que se convirtió en un actor clave en la gobernanza de los problemas de salud global (vacunas, por ejemplo). Además de las filantropías empresariales, cabe señalar el papel de las ONG: las mayores (Oxfam, Save the

Children, CARE) tienen presupuestos anuales de aproximadamente 800 millones de dólares; además, se estima un aumento de la ayuda prestada por las ONG de 8.8 billones de dólares en 2002 respecto a los 14.6 billones en 2006 (SEVERINO y RAY, 2009: 5). Cualitativamente, se puede decir que las ONG aportaron a la agenda de la CID preocupaciones sociales, culturales y económicas de nivel micro, respecto a la concepción y la implementación de proyectos. También denunciaron los efectos nefastos de la CID, contrarios a las promesas tanto de Estados como de organizaciones internacionales y empresas transnacionales.

Además, fueron desarrollados nuevos fondos y mecanismos: GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunization), IFFM (International Finance Facility for Immunization, asociado a la GAVI), UNITAID<sup>19</sup> (creada en 2006 para combatir la diseminación del VIH/sida, la malaria y la tuberculosis), Mecanismo de Desarrollo Limpio (en el ámbito del Protocolo de Kyoto), GEF (Global Environment Facility, creado en Rio 92), entre otros. A estos instrumentos financieros y de capital de riesgo se les pueden sumar algunos mecanismos de impuestos a los billetes de avión, así como la tasa Oudin-Santini que, en 2005, permitió que las autoridades locales y las agencias de saneamiento y suministro de agua dedicaran hasta 1% de sus presupuestos a proyectos de cooperación en ese sector. La ciudad de París, en 2006, destinó un millón de euros procedente de las facturas pagadas por los parisinos a esta finalidad (SEVERINO y RAY, 2009: 10-14).

También existen donantes estatales emergentes, con discursos y proyectos de cooperación Sur-Sur que pretenden ser distintos respecto a las prácticas de la cooperación Norte-Sur, como veremos en los capítulos tercero y cuarto. El escenario de la cooperación es mucho más complejo y multifacético. Las fronteras entre solidaridad pública y privada se volvieron cada vez más porosas. Los países beneficiarios también pasaron a definir sus agendas como países donantes,

<sup>19</sup> La sigla UNITAID significa United to Provide AID, entidad que administra la Central Internacional de Compra de Medicamentos (International Drug Purchase Facility, IDPF). Al ser esta segunda entidad el brazo activo de la UNITAID, es común referirse al IDPF como UNITAID.

tal y como ocurrió en el caso de Brasil, Sudáfrica, India, México, Turquía, incluso China. La fragmentación también forma parte de las críticas posibles: 80 000 nuevos proyectos cada año, financiados por al menos 42 países donantes por medio de 197 agencias bilaterales y 263 organizaciones multilaterales (KHARAS, 2010: 4). También resulta de este escenario la necesidad aún mayor de coherencia y coordinación: tan sólo Camboya recibió alrededor de 400 misiones de donantes por año, mientras que Nicaragua recibió 289 misiones y Bangladesh, 250 (SEVERINO y RAY, 2009: 6). No menos relevante es la crítica realizada por Kharas (2010) en el sentido de que las buenas experiencias a nivel de proyectos no repercuten, automática y necesariamente, en el plano macroeconómico. Otro problema destacado en la agenda actual es el siguiente: la AOD y las políticas de comercio, inversión y migraciones crean interdependencias que no son todavía lo suficientemente señaladas en los estudios académicos y en el debate político.

La constatación es clara: son innumerables las iniciativas y las innovaciones en el ámbito de las agendas de la cooperación, pero también son muchas las expectativas frustradas. Según Severino y Ray (2009), estaríamos en la inminencia del “fin de la AOD” la cual estaría pasando por tres “revoluciones concomitantes” en cuanto a la diversificación de sus objetivos, actores e instrumentos. Esto no significaría el fin de la solidaridad internacional, sino simplemente que el sentido político de la AOD estaría en crisis. Hasta aquí estoy de acuerdo con los autores, pero la argumentación que utilizan para justificar esta crisis me parece quizá un tanto errónea. Veamos por qué. Según los autores, en su origen, la ayuda para el desarrollo sirvió a un amplio abanico de objetivos económicos, culturales, sociales y políticos, pero su base de sustentación siempre fue geopolítica y sus actores principales fueron, hasta hace muy poco, los Estados. Afirmar que los Estados actúan conforme a intereses geopolíticos no significa desconocer la existencia de valores solidarios y principios humanísticos generales de la ayuda al desarrollo, ni el grado de importancia de sus proyectos en la promoción efectiva de la mejoría de la calidad de vida de muchas poblaciones de los países en desarrollo. Sin embargo, como vimos a lo largo de este capítulo, la CID respondió (y continúa respondiendo),

desde su comienzo, a una política estratégica más amplia de los Estados donantes.

Según los dos autores el fin del orden de la Guerra Fría habría aumentado la esperanza en los valores liberales y en la gobernanza democrática, produciendo una crisis de identidad de la AOD y, por consiguiente, una reducción de los importes destinados a la ayuda por parte de EUA, Francia y Reino Unido. Tan sólo en el caso estadounidense, la AOD pasó de 16.2 billones de dólares a 8.4 billones entre 1990 y 1997 (SEVERINO y RAY, 2009: 3). Lo que explicaría esta disminución, según los autores, sería la desaparición de la geopolítica de la Guerra Fría; la solidaridad internacional ya no formaba parte de un “gran esquema” estratégico y podría justificarse, en el nuevo contexto histórico, a la luz de una “ética de la compasión” (*compassionate ethics*).

Sugiero una lectura de los años noventa y una interpretación de la crisis que se abatió sobre la CID en ese momento algo diferente. No creo que la complejidad de los mecanismos de financiación, los nuevos acuerdos institucionales y el creciente número de actores de la CID sean aspectos disociados de la geopolítica y la geoconomía de los años 2000. Como veremos a lo largo de este libro, los principios, las normas y las instituciones de la CID se encuentran hoy en día desafiados por una nueva concepción y una lógica distinta de cooperación promovida, entre otros, por China: en vez de financiar proyectos por medio de ayuda pública y subvenciones a fondo perdido, el gobierno chino privilegia el uso de inversiones y la promoción comercial.<sup>20</sup> Ante la crisis por la que pasan Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, ¿estarían las potencias emergentes provocando cambios en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo? ¿Sería la Cooperación Sur-Sur portadora de nuevos discursos, visiones y prácticas en este campo? Procuraremos responder más en detalle a estas preguntas en los capítulos tercero y cuarto.

<sup>20</sup> El número 84 de *Courrier de la Planète* analiza en detalle las nuevas tendencias de la cooperación internacional con la entrada de China, India, Brasil y Sudáfrica como donantes. Véase Andrew HURRELL, “Le front commun des BRICS”, *Courrier de la Planète*, Montpellier, abril-junio de 2007: 13-17.

### TIPOLOGÍA DE LOS ACTORES, MODALIDADES Y FLUJOS FINANCIEROS

La CID involucra a numerosos actores, tanto del lado de los llamados países donantes (tradicionales o emergentes), como en el campo de los beneficiarios (normalmente países de renta baja o, en algunos casos, países de renta media). Cada actor tiene que ser pensado sociológica y políticamente, con identidad, preferencias, intereses y objetivos propios, pudiendo actuar con base en motivaciones políticas y de seguridad nacional, por razones humanitarias o morales, pero también económicas y ambientales (DEGNBOL-MARTINUSSEN y ENGBERG-PEDERSEN, 2003). Sin embargo, no debemos olvidar que el conjunto de las relaciones entre los dos tipos de actores (donantes y beneficiarios) engendra un juego complejo y muchas veces contradictorio, como se pretende sintetizar en el cuadro I.4. Entre donantes (tradicionales y nuevos) y beneficiarios se sitúan los llamados “actores-mediadores”, que desempeñan un papel relevante en la difusión de las agendas, en la legitimación de los idearios y, menos frecuentemente, en la organización de protestas y en la definición de mecanismos de seguimiento y control.

En este conjunto de relaciones podemos encontrar organizaciones multilaterales (las agencias de la ONU, los bancos de desarrollo, algunas organizaciones de carácter no universal tales como la Unión Europea y la OCDE), agencias gubernamentales bilaterales (USAID, Danish International Development Agency/DANIDA, Japanese International Cooperation Agency/JICA, por ejemplo) y no gubernamentales (Oxfam, CARE, Misereor, Novib, Peoples Solidaires, Fundación Ford, Fundación Kellog). Estas últimas pueden actuar directamente apoyadas por gobiernos y agencias internacionales (bilaterales o multilaterales), pero también, en algunos casos cada vez más raros, logran dotarse de autonomía administrativa y financiera, pudiendo así establecer vínculos entre sociedades, organizaciones y movimientos sociales sin pasar necesariamente por la mediación de agencias estatales.

El mapeo de las organizaciones y los actores del lado de los donantes de la CID, conforme se esquematiza en el cuadro I.5, muestra un primer nivel de especialización funcional y de división política

## CUADRO I.4. Actores y jerarquía

ACTORES DONANTES O PROVEEDORES DE COOPERACIÓN
Estados, organizaciones intergubernamentales, bancos de desarrollo, empresas globales, fundaciones, fondos con múltiples actores. <i>Financian presupuestos, definen normas, procedimientos, criterios y reglas.</i>
ACTORES MEDIADORES
ONG nacionales (del Norte y del Sur) e internacionales, empresas de consultoría, medios de comunicación y expertos nacionales. <i>Participan en la difusión de las agendas, identifican prioridades, participan en proyectos, analizan repercusiones, realizan evaluaciones y, en algunos casos, organizan protestas.</i>
ACTORES BENEFICIARIOS
Estados (sus agencias, ministerios y entidades subnacionales), ONG, comunidades nacionales o locales. <i>Actúan directa o indirectamente en la ejecución de proyectos, identifican y comunican prioridades y, en algunos casos, evalúan los resultados y los respectivos efectos.</i>

FUENTE: Elaboración propia.

de las tarifas. Las organizaciones se clasifican en función de su tipo (público, privado o mixto), de su naturaleza (a cuántos Estados involucran, si son gubernamentales o no), del origen y de los tipos de financiamiento (públicos, privados, mixtos, donaciones o préstamos) y, en la última columna, se dan ejemplos que pueden clasificarse en los respectivos tipos.

Con respecto al campo de los actores-donantes —que son, al mismo tiempo, prestadores de servicios técnicos—, podemos observar que los financiamientos presentan la naturaleza de subvenciones, como en el caso de las agencias del sistema ONU, de algunas agencias bilaterales y de organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Sin embargo, las agencias bilaterales y multilaterales también conceden préstamos, muchos de ellos con tasas de intereses más bajas, gracias a los subsidios públicos. Los préstamos con tales características son herramientas usadas sobre todo por los bancos de desarrollo, que de modo excepcional también otorgan subvenciones: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

CUADRO 1.5. Tipología de los agentes proveedores y prestadores de cooperación

<i>Tipos de actores</i>	<i>Naturaleza</i>	<i>Origen del financiamiento</i>	<i>Tipo de recursos concedidos</i>	<i>Ejemplos</i>
1. Organizaciones intergubernamentales multilaterales.	Universales: todos los Estados soberanos pueden ser miembros.  Regionales: únicamente los Estados de una región en particular pueden ser miembros (región = geografía) o los que integran una coalición (región = política).	Cuotas obligatorias y contribuciones voluntarias (denominados fondos extrapresupuestarios) de los Estados miembros.	Donaciones (incluidos gastos en cooperación técnica, diagnósticos, evaluaciones).	Sistema ONU: PNUD, UNESCO, UNICEF, UNAIDS y, excepcionalmente, los bancos de desarrollo (multilaterales o regionales).
		Cuotas financieras definidas en el acto de fundación o en los procesos de reforma de las organizaciones. Gracias a la reputación y respetabilidad de las que gozan en el sistema internacional, también movilizan capital privado en el mercado financiero internacional. Cuotas obligatorias y contribuciones voluntarias.	Préstamos con tipos de interés reducidos.	Grupo Banco Mundial (BIRF, AIF) Fondo Monetario Internacional.
		Cuotas financieras de los Estados y capital privado internacional.	Donaciones (incluidos cooperación técnica, diagnósticos, evaluaciones).	OCDE, Unión Europea, Mercosur, Foro IBAS y, excepcionalmente, los bancos de desarrollo.
2. Agencias gubernamentales bilaterales.	Países desarrollados: son los principales donantes y casi siempre están dotados de, al menos, una agencia bilateral.  Países en desarrollo: son los donantes emergentes, no siempre con instituciones destinadas exclusivamente a la CID.	Fondos públicos (procedentes del pago de impuestos por los ciudadanos) y, en el caso de préstamos, capital privado que puede ser movilizad y asociado al capital público nacional.	Donaciones.	USAID, Millenium Corporation, varias agencias bilaterales de países del CAD (JICA, AECID, CIDA, SIDA, etcétera).
			Préstamos.	Agencia Francesa de Desarrollo.
			Donaciones.	Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), Agencia Turca de Cooperación Internacional (TIKA), departamentos de ministerios (Relaciones Exteriores o Finanzas) y agencias de ministerios nacionales (Salud, Educación, etcétera). BNDES, Eximbank de la India.
		Préstamos.		



CUADRO 1.5 (continuación)

Tipos de actores	Naturaleza	Origen del financiamiento	Tipo de recursos concedidos	Ejemplos
3. Organizaciones gubernamentales descentralizadas.	Entidades gubernamentales subnacionales.	Fondos públicos.	Generalmente cooperación técnica e intercambio de prácticas de políticas urbanas.	Cataluña, Río Grande del Sur, Bahía, Nantes, Puerto Alegre, Río de Janeiro, São Paulo, Montreal, etcétera.
4. Actores no gubernamentales.	Asociaciones religiosas.	Público gubernamental, contribuciones individuales, fondos de campañas ante la opinión pública, proyectos implementados con agencias multilaterales o bilaterales, prestación de servicios, asociaciones con bancos de desarrollo.	Donaciones.	Manos Unidas, Misereor, Terre des Hommes.
	Asociaciones laicas.		Donaciones.	Novib (Netherlands Organization for International Assistance), Oxfam, CARE.
	Fundaciones empresariales.	Contribuciones financieras de las empresas.	Donaciones.	Bill and Melinda Gates Foundation, Ford Foundation, Rockefeller Foundation.
	Fundaciones públicas.	Fondo constitutivo de la fundación.	Donaciones.	Fundación Carolina.
	Movimientos sociales y sindicatos.	Contribuciones de individuos, grupos y gobiernos.	Donaciones.	Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), Via Campesina, Central Única de Trabajadores de Brasil (CUT).
	Universidades.	Fondos públicos y privados.	Donaciones (cooperación académica, formación, cooperación técnica).	En Brasil: UFRGS, UFSC, Unicamp, UFBA, UFRJ, UNILA, entre muchas otras. Bono Vox, Sting, Madonna, Brad Pitt y Angelina Jolie, etcétera. Red social <www.kiva.org>.
5. Individuos.	Celebridades, individuos comunes en redes sociales, migrantes (individualmente o en colectivos).	Contribuciones de diversos orígenes (megaeventos, espectáculos y campañas internacionales).	Donaciones. Microcrédito.	GEF, GAVI Alliance.
6. Asociaciones de múltiples donantes.	Alianzas público-privadas y fondos específicos (salud, medio ambiente).	Generalmente fondos públicos (gubernamentales), pero también pueden ser corporativos.	Donaciones.	

NOTAS: a) AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo); b) SIDA, Swedish international Development Agency (Agencia Sueca de Cooperación Inter-nacional); c) JICA, Agencia Japonesa de Cooperación Internacional; d) GAVI, Global Alliance for Vaccines and Immunization (Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización).

(del Grupo Banco Mundial), Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo y, en el caso brasileño, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, que, aunque nacional, actúa cada vez más en el escenario internacional, sobre todo en el ámbito regional de Sudamérica, pero también en el continente africano. Los préstamos concedidos por los bancos de desarrollo tienden a presentar tasas de intereses más bajas de las que practican los bancos privados internacionales, de ahí el interés que pueden despertar entre los gobernantes de países en desarrollo. En el caso del BNDES, los préstamos también tienen por objeto la internacionalización de las empresas brasileñas —sobre todo las empresas de construcción civil—, lo que genera innumerables preguntas sobre las tensiones entre intereses públicos y privados en esos programas de cooperación y financiamiento.

En el caso del Grupo Banco Mundial, cabe señalar que sólo el BIRF prestó, hasta el final del año fiscal de 2008, cerca de 446 billones de dólares; en el año 2008 fueron prestados 13.5 billones en nuevos compromisos con 34 países (PEREIRA, 2010: 40). Históricamente, aunque comenzó a prestar a países menos desarrollados a partir de 1948, hasta finales de los años cincuenta más de la mitad de sus préstamos fueron dirigidos a países industrializados. Es importante recordar que el BIRF presta únicamente a gobiernos e instituciones públicas con plazo de amortización de 15 a 20 años y carencia de hasta cinco años. Sus recursos tienen su origen en tres fuentes: i) capital de los Estados miembros, que corresponde a una media de 20%; ii) fuentes privadas (cerca de 80% del total de los recursos) a las que el banco tiene acceso gracias a su credibilidad ante la banca internacional al ser considerado acreedor privilegiado y al poder aceptar préstamos a costes moderados y prestar nuevamente a los países miembros en condiciones más ventajosas que las del mercado internacional; iii) una fuente mucho menos expresiva corresponde a las ganancias obtenidas por el BIRF mediante el pago de préstamos por parte de los Estados beneficiarios y las inversiones financieras realizadas.

Los préstamos presentan dos formatos principales: inversión (productiva, infraestructuras de transporte, educación, etc.) y ajuste (adecuación de la economía nacional con las configuraciones de la

economía internacional, por ejemplo, los préstamos de ajuste estructural concebidos en 1979 para reforzar las finanzas de las economías altamente endeudadas condicionándolas a la implementación de un conjunto de medidas de carácter macroeconómico y estructural). En respuesta a las sucesivas crisis de los años noventa, el BIRF creó dos nuevas modalidades de préstamos: la de ajuste estructural “especial”, que agilizaba el desembolso de préstamos en mayores cantidades, así como la de préstamos programáticos con desembolsos sucesivos condicionados a la evaluación de los resultados. Sin embargo, el Banco Mundial también otorga financiamientos a países más pobres por medio de la Asociación Internacional de Desarrollo (AID o IDA/International Development Association), creada en 1960 para conceder créditos a largo plazo (30 a 40 años, con 10 años de carencia). La IDA ofrece a países más pobres (por ejemplo, Afganistán, Albania, Angola, Bangladesh, Cabo Verde, Guyana, Haití, Honduras, Mongolia, Nicaragua, Senegal, entre otros) tasas de interés muy bajas o nulas, ya que sus gobiernos e instituciones públicas no tienen acceso a los mercados internacionales de capitales. Los criterios de elegibilidad son el grado de pobreza, la insolvencia en la obtención de recursos y, sobre todo, la implementación de políticas económicas consideradas “sólidas” y “responsables” (PEREIRA, 2010).<sup>21</sup>

Otro aspecto importante que debe ser mencionado es el papel que han adoptado los préstamos y las donaciones, y las asistencias

<sup>21</sup> En 2008 la AID contaba con 167 miembros, 82 de ellos los más pobres, los que podían contraer préstamos (llamados “créditos”). Aunque de manera formal es independiente, su estructura administrativa y sus cadenas de mando son las mismas que las del BIRF, pero sus fuentes de financiamiento difieren: donaciones voluntarias renovadas cada tres años por los países ricos y por algunas economías emergentes (Brasil, México, Corea, Hungría, Rusia, Turquía); resarcimiento de sus propios créditos; transferencias de la renta líquida del BIRF y de la IFC. Las condiciones de financiamiento, a pesar de ser blandas, no constituyen donaciones. Hasta los años noventa, la dificultad de las naciones más pobres en pagar los créditos de la AID había sido ocultada por el recibimiento de nuevas donaciones, pero la reducción drástica de las donaciones por EUA puso esta situación problemática en evidencia. Cuanto más grande es la parcela de fondos de los Estados donantes, mayor es su influencia en las políticas y operaciones de la AID (PEREIRA, 2010).

multilateral y bilateral desde los años setenta. La reducción relativa de los préstamos a gobiernos, en paralelo a un aumento de las donaciones, indica una tendencia de reorientación de los financiamientos al sector privado, sobre todo a partir de los años ochenta y noventa. La presencia significativa de la dinámica bilateral, como veremos más adelante, ilustra la relevancia de los mecanismos de cooperación y la ayuda internacional para las agendas de política exterior, sobre todo de los Estados más poderosos. Según el informe de la OCDE de 2015, el total de la AOD líquida alcanzó 137.2 billones de dólares en 2014 lo que representó un aumento absoluto en relación con los 134.8 billones del año anterior, pero una reducción de 0.5% en términos reales. Los mayores donantes en términos absolutos fueron Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia y Japón, pero sólo Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suecia y Reino Unido alcanzaron ese año el nivel prescrito por la ONU de 0.7% del PIB dirigido hacia la AOD. La preponderancia de la dimensión bilateral de la AOD permanece: de media, entre los años 2008 y 2013, los países del CAD dirigieron cerca de 38% de su AOD por medio de canales multilaterales, mientras que en 2014 esos canales fueron responsables de apenas 31% de la AOD total (OCDE, 2015).

No obstante, es importante señalar que más allá de los financiamientos y de su dimensión bi/multilateral los actores donantes establecen normas y definen criterios que son esenciales en el proceso de institucionalización de la CID. Articulan apoyos financieros, difunden y legitiman conceptos, prescriben modelos de acción del Estado, definen mecanismos de regulación de las relaciones entre lo “público” y lo “privado” e influyen las agendas de las políticas públicas. Al tratar del concepto de “acuerdos” para el desarrollo en la agenda internacional, el mismo informe de la OCDE publicado en 2015 señala la centralidad del sector privado en los programas de educación, salud y mudanzas climáticas (OCDE, 2015). También pueden constituir grupos de afinidad: grandes donantes bilaterales (EUA, Japón, Francia, Alemania, Reino Unido), donantes menores movidos por tradiciones culturales próximas (Dinamarca, Noruega, Suecia, Holanda, Canadá), programas, agencias y fondos de las Naciones Unidas (PNUD, UNICEF, UNESCO, OMS, OIT), bancos de

desarrollo (Banco Mundial y bancos regionales), además de redes de ONG internacionales. Punto fundamental: como señalan Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen (2008: 53), existe una “tendencia a la convergencia en el mundo de la ayuda internacional”, los donantes han modificado cada vez más sus agendas en la tentativa de construir una “estrategia común para la ayuda internacional” en torno a la liberalización económica y política, la defensa de los derechos humanos y la necesidad de la reforma política del Estado.

Además del BIRF y la AIF del Grupo Banco Mundial, varias otras organizaciones multilaterales y bilaterales actúan basadas en el trípode entre finanzas, conceptos y política. Entre ellas podemos señalar la USAID, la Unión Europea y la OCDE (principalmente por medio del Comité de Ayuda para el Desarrollo). En los capítulos dedicados a las organizaciones multilaterales (capítulo II) y bilaterales (capítulo III) analizaremos sus funciones, agendas y mecanismos de gobernanza de modo más detallado, pero aquí, con el fin de presentar el proceso de institucionalización de la CID, no podemos olvidar, de antemano, el papel fundamental que el CAD de la OCDE, creado en 1961, desempeñó en la formulación y difusión de conceptos como en el caso de la propia definición de “ayuda oficial para el desarrollo” (también denominada “asistencia oficial para el desarrollo”, AOD).

De hecho, la OCDE fue un actor clave en el proceso de institucionalización histórica de la CID, toda vez que logró movilizar a distintos países donantes y a organizaciones multilaterales en torno a la necesidad de armonización de los conceptos y de coordinación de las políticas. Uno de los primeros pasos del CAD fue formular un concepto de AOD, propuesto en los siguientes términos: la ayuda oficial para el desarrollo está constituida por flujos financieros remitidos a los países y territorios que constan en la lista de beneficiarios del CAD de la OCDE y a las instituciones multilaterales de desarrollo (Grupo Banco Mundial, PNUD, UNICEF, bancos regionales, etc.), siempre que sean oficiales (o sea, prestados por gobiernos, centrales o locales, y por agencias públicas), destinados a la promoción del desarrollo económico y del bienestar de las sociedades de los países en desarrollo, y concedidos a fondo perdido

(sin generar la obligación de reembolso) en por lo menos 25% del total enviado. En este sentido, no pueden ser contabilizados como AOD los siguientes:

- i) *Gastos militares* (suministro de equipos y de servicios militares, cancelación de deudas contraídas para compras militares). Sin embargo, los costes adicionales derivados de la ayuda militar a los que se exponen los países donantes con el fin de garantizar la seguridad de operaciones humanitarias o la ejecución de proyectos de desarrollo pueden ser calculados como AOD. Es el caso, por ejemplo, de los gastos derivados de la creación de corredores humanitarios para distribuir la ayuda de emergencia o de servicios militares de seguridad en zonas de conflicto o recién pacificadas (por ejemplo, las zonas de frontera entre Líbano e Israel, de Palestina, de Haití, etcétera).
- ii) *Operaciones relativas al mantenimiento o al refuerzo de la paz* desarrolladas por las Naciones Unidas, tales como los costes derivados de la supervisión de elecciones, rehabilitación de tropas desmovilizadas, entrenamiento de oficiales de aduana y de soldados, retirada de minas o de bombas de guerra. Si estas actividades son desarrolladas con base en un acuerdo bilateral, es decir, fuera del ámbito de las Naciones Unidas, sus costes pueden ser contabilizados como AOD, siempre que no se caractericen como ayuda militar.
- iii) *Servicios de entrenamiento* que se ejerzan como funciones paramilitares o de control de movimientos de oposición o resistencia al gobierno (el entrenamiento simple de policías puede ser considerado en el cómputo de la AOD).
- iv) *Programas sociales y culturales*, de naturaleza puntual, por ejemplo, exposiciones en museos, conciertos de música o el apoyo a los viajes de atletas. Tampoco cuentan como AOD las actividades culturales que buscan promocionar valores o de la cultura del país donante. Sin embargo, pueden ser contabilizados los costes relacionados con la promoción de museos, bibliotecas, escuelas de arte y de música, así como intervenciones para mejorar las salas de deporte o estadios.
- v) *Gastos en aplicaciones no pacíficas de la energía nuclear*.

- vi) *Gastos en investigación*: únicamente los gastos derivados de investigaciones que sean relevantes para la realidad de los países en desarrollo pueden ser contabilizados como AOD (enfermedades tropicales, desarrollo de la agricultura).
- vii) *Gastos en programas y medidas de lucha contra el terrorismo*.

La ayuda exterior oficial puede ser pensada, como señala Carol Lancaster (2007), como una política pública aunque sea, de hecho, sólo *uno* de sus instrumentos, que sea empleada con objetivos diplomáticos (cuestiones de seguridad y política internacional), de desarrollo, humanitarios, comerciales (promoción de empresas y productos del país donante) y culturales (proximidad lingüística, identidad compartida, promoción del idioma del país donante). Es por ello que la autora ofrece una definición distinta de la que presenta la OCDE: la ayuda oficial sería

una transferencia voluntaria de recursos públicos, de un gobierno a otro gobierno independiente, a ONG o a organizaciones internacionales (como el Banco Mundial o el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas), con por lo menos 25% que sea a fondo perdido, con el objetivo, entre otros, de mejorar la condición humana en el país beneficiario de la ayuda (LANCASTER, 2007: 9).

En su propuesta son considerados no sólo los países de renta baja (lo que permite incluir a Rusia, Israel, Ucrania, etc., como potenciales beneficiarios) y el término *desarrollo* es reemplazado por “mejoría de las condiciones humanas”. El vínculo entre la AOD y la política exterior de los Estados donantes, por los datos hasta aquí presentados y ante el historial del campo, es más que evidente, un aspecto que aparece muy poco en la definición de Carol Lancaster.

Se puede señalar también, según ambos conceptos de la OCDE y de Carol Lancaster, que no es necesario que la totalidad de los financiamientos a ser calculados como AOD esté compuesta por concesiones a fondo perdido, como ocurre en el caso de la definición establecida por el informe del Instituto de Investigación en Economía Aplicada de Brasil (IPEA) y la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) sobre lo que Brasil invierte en la cooperación para el desarrollo:

la totalidad de recursos invertidos por el gobierno federal brasileño, totalmente a fondo perdido, en el gobierno de otros países, en nacionales de otros países en territorio brasileño, o en organizaciones internacionales con el propósito de contribuir al desarrollo internacional, entendido como el fortalecimiento de las capacidades de organizaciones internacionales y de grupos o poblaciones de otros países para mejorar sus condiciones socioeconómicas (IPEA; ABC, 2010: 11).<sup>22</sup>

Definir lo que es la AOD se puede considerar, por lo tanto, como un acto político, en la medida en que la OCDE prescribe el mínimo necesario para que tales financiamientos puedan ser considerados y calculados como “ayuda internacional”.<sup>23</sup> Otras agencias de otros países no miembros de la OCDE, como en el caso de Brasil, pueden desafiar el *statu quo* de la cooperación internacional para el desarrollo proponiendo nuevos contornos conceptuales. Pero no podemos ser ingenuos y olvidar que, en el caso brasileño, también existen intereses gubernamentales en el sentido de no contabilizar todas las otras formas de financiamientos (por ejemplo, del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) en el informe publicado en 2010. Tal vez las cifras de la ayuda oficial brasileña serían más asombrosas y pondrían en jaque la naturaleza de país beneficiario, como todavía es el caso de Brasil.

Punto fundamental: la AOD es únicamente una de las modalidades de flujos —oficiales y privados— que pueden ser dirigidos hacia los países en desarrollo. Otras modalidades incluyen las transacciones oficiales relativas a inversiones y exportaciones, el financiamiento oficial para el desarrollo (que no alcanza el grado mínimo en términos de concesión a fondo perdido), los fondos privados dirigidos por vías bilaterales o multilaterales (por ejemplo, préstamos privados e inversiones externas de corporaciones transnacionales) y las donaciones realizadas directamente por organizaciones no gubernamentales. Es decir, la AOD es sólo una parte, aunque

<sup>22</sup> Se trata, no obstante, de un concepto en construcción por los diversos órganos del gobierno federal brasileño (CAMPOS, LIMA y GONZALEZ, 2012).

<sup>23</sup> Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Is it ODA? Factsheet*, documento publicado en noviembre de 2008 y disponible en línea en: <[https://www.sheffield.ac.uk/polopoly\\_fs/1.659262!/file/Is\\_it\\_ODA.pdf](https://www.sheffield.ac.uk/polopoly_fs/1.659262!/file/Is_it_ODA.pdf)>.



muy significativa, del importe total de financiamientos realizados en el ámbito de la CID, en su vertiente Norte-Sur.

En este sentido, es interesante contrastar el flujo de AOD en valores totales con porcentaje de AOD en relación con el PIB de los países donantes. En los años noventa, por ejemplo, con la reducción de los flujos de AOD, tuvo lugar una clara compensación por el aumento de los flujos privados, sobre todo las inversiones extranjeras directas (realizadas por las corporaciones transnacionales). En 1996 la AOD representó apenas cerca de 40% del total de los flujos antes mencionados (HJERTHOLM y WHITE, 1998). Otro aspecto relevante es que los fondos de AOD para sectores productivos (agricultura e industria, por ejemplo) disminuyeron de modo significativo a partir de los años ochenta, y se establecieron nuevas prioridades presupuestarias en los sectores de la gobernanza y de la reforma del Estado. Del mismo modo, la asistencia programática (incluida la ayuda alimentaria) y técnica, tras haber desempeñado un importante papel en los años setenta, representaba menos de 10% del total de la AOD en 1997. Los programas de reducción de las deudas externas de los países en desarrollo pasaron a desempeñar un papel relativamente más importante en los años ochenta (planes Baker y Brady) y noventa (Iniciativa HIPC/Heavily Indebted Poor Countries del FMI y del Banco Mundial).

Algunos aspectos críticos sobre la AOD y el papel del CAD de la OCDE tienen que ver con el excesivo enfoque en la medición de los flujos y presupuestos de los países donantes y la relativa importancia atribuida a los efectos reales sobre la superación del subdesarrollo de los países del Sur. Por otro lado, numerosas listas y clasificaciones establecidas por la OCDE constituyen instrumentos relevantes en la orientación estratégica y en el proceso decisorio sobre con qué países cooperar y en qué sectores. Uno de los ejemplos es la lista de países beneficiarios de AOD, cuya versión usada para medir los flujos de 2009 y 2010 se encuentra reproducida en el cuadro I.6. En la lista constan cuatro clasificaciones de países: *i*) países menos desarrollados; *ii*) otros países de renta baja; *iii*) países y territorios de renta media baja; *iv*) países y territorios de renta media alta.

Por un lado, esas formas de contabilidad de la ayuda y de clasificación de los países permiten orientar a los responsables de la

CUADRO I.6. *Lista CAD/OCDE de países beneficiarios de AOD (2018 y 2019)*

<i>Países menos adelantados</i>	<i>Otros países de renta baja</i>	<i>Países y territorios de renta media baja</i>	<i>Países y territorios de renta media alta</i>
Afganistán	República	Armenia	Albania
Angola	Democrática	Bolivia	Antigua y Barbuda
Bangladesh	de Corea	Cabo Verde	Argelia
Benín	Zimbaue	Camerún	Argentina
Bhután		Congo	Azerbaiyán
Burkina Faso		Costa de Marfil	Belarús
Burundi		Egipto	Belice
Camboya		El Salvador	Bosnia y Herzegovina
Chad		Eswatini	Botswana
Comoras		Filipinas	Brasil
Djibouti		Georgia	China
Eritrea		Ghana	Colombia
Etiopía		Guatemala	Costa Rica
Gambia		Honduras	Cuba
Guinea-Bissau		India	Dominica
Haití		Indonesia	Ecuador
Islas Salomón		Jordania	Fiji
Kiribati		Kenya	Gabón
Lesoto		Kirguistán	Granada
Liberia		Kosovo	Guinea Ecuatorial
Madagascar		Marruecos	Guyana
Malawi		Micronesia	Irak
Maldivas		Moldova	Irán
Mali		Mongolia	Islas Cook
Mauritania		Nicaragua	Islas Marshall
Mozambique		Nigeria	Jamaica
Myanmar		Pakistán	Kazajstán
Nepal		Palestina	Líbano
Níger		Papua Nueva Guinea	Libia
República		Sri Lanka	Macedonia
Centrafricana		Siria	Malasia
República		Tayikistán	Maldivas
Democrática		Tokelau	Mauricio
del Congo		Túnez	México
		Ucrania	Montenegro

CUADRO I.6 (continuación)

<i>Países menos adelantados</i>	<i>Otros países de renta baja</i>	<i>Países y territorios de renta media baja</i>	<i>Países y territorios de renta media alta</i>
República Democrática de Laos		Uzbekistán Vietnam	Montserrat Namibia Nauru Niue Palau Panamá Paraguay Perú República Dominicana Samoa San Vicente y las Granadinas Santa Elena Santa Lucía Serbia Sudáfrica Suriname Tailandia Tonga Turkmenistán Turquía Venezuela Wallis y Futuna
Rwanda			
Santo Tomé y Príncipe			
Senegal			
Sierra Leona			
Somalia			
Sudán			
Sudán del Sur			
Tanzania			
Timor Oriental			
Togo			
Tuvalu			
Uganda			
Vanuatu			
Yemen			
Zambia			

FUENTE: OCDE, disponible en: <<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC-List-of-ODA-Recipients-for-reporting-2018-and-2019-flows.pdf>>.

toma de decisiones en el proceso político de asignación de recursos escasos. Por otro, parte de lo que se contabiliza como AOD por la OCDE puede ser objeto de cuestionamiento: por ejemplo, en 2005, más de 100 billones de dólares fueron desembolsados por los Estados donantes, de los cuales 60% fue usado para cancelación de deuda externa, cooperación técnica, costes administrativos, ayuda humanitaria y alimentaria, y 40% para fondos aplicados en proyectos concretos en los países beneficiarios. En el caso de Irak gran parte de la deuda cancelada en los años ochenta fue reutilizada

para la compra de armas de alta tecnología fabricadas en Occidente, que fueron empleadas por el ejército iraquí en la guerra contra Irán. Esto significa que las estadísticas de la OCDE incluyen datos que son cuestionables desde el punto de vista de los intereses de los países beneficiarios. Además, lo que algunos nuevos donantes han realizado (sector privado, países emergentes) no integra las cuentas de los 22 donantes tradicionales que forman parte del CAD de la OCDE (SEVERINO y RAY, 2009: 17-18).

En el conjunto de modalidades de cooperación existentes (técnica, financiera, económica, cultural, educacional, científica) el CAD de la OCDE indica que la AOD incluye:

- i) la *asistencia bilateral* (cerca de 70% del total): apoyo a presupuestos nacionales mediante la transferencia de recursos de un país donante al tesoro nacional del país beneficiario; apoyo a programas sectoriales y a programas específicos gestionados por organizaciones intergubernamentales, a ONG y a centros de investigación; intervenciones puntuales en forma de proyectos; envío de mercancías, alimentos y medicamentos en forma de ayuda humanitaria; cooperación técnica, entrenamiento y desarrollo de capacidades nacionales por medio de expertos; concesión de becas de estudios; programas de reducción de la deuda externa;
- ii) la *ayuda multilateral* (cerca de 30% del total): contribuciones a las agencias de la ONU, a la Unión Europea, a la Asociación Internacional de Desarrollo y otras organizaciones del Grupo Banco Mundial, a bancos regionales de desarrollo, al GEF, al Protocolo de Montreal, etc. Los capitales privados funcionan siguiendo los términos del mercado financiero y no forman parte del cálculo estadístico de la AOD, a pesar de su creciente importancia en dirección a los países en desarrollo, pudiendo representar dos o tres veces, en volumen, el importe de la AOD total: los flujos privados representaron 65% (en 2011 y en 2012) y 60% (en 2013) del total de los flujos de los países del CAD en dirección hacia países en desarrollo (OCDE, 2015: 311).

En relación con los beneficiarios, ¿cuáles son los principales actores? ¿Por qué la perspectiva de los países beneficiarios tiende a

aparecer menos en los artículos y libros sobre la CID y sus procesos de institucionalización? Este aspecto merece ser destacado. Por lo general, la literatura silencia en gran medida el papel de los actores beneficiarios en los procesos de cooperación, salvo cuando se trata de señalar la implementación ineficaz de los proyectos por motivos de corrupción, falta de transparencia o incapacidad de la administración pública. Por lo tanto, me parece fundamental analizar su papel e intentar crear ejes de análisis que nos permitan entender su función en los proyectos de cooperación. Los actores beneficiarios podrían ser clasificados en: *a*) actores directos de la administración pública nacional (y federal, como en el caso de Brasil, México y Argentina), es decir, actores gubernamentales de los distintos ministerios o agencias de los gobiernos que están involucrados en la decisión, concepción o implementación de un proyecto (en el sector de la educación, la salud, el desarrollo agrícola, los transportes urbanos, la planificación, etc.); *b*) organismos públicos de entidades subnacionales (estados federados y municipios); *c*) organizaciones no gubernamentales que prestan servicios en el seno de proyectos de cooperación (Norte-Sur, Sur-Sur o triangular); *d*) universidades que prestan servicios de cooperación técnica en el campo de la educación; *e*) consultorías que conciben o implementan metodologías de construcción de diagnósticos, de evaluación o de seguimiento de proyectos; *f*) empresas y fundaciones privadas que cofinancian proyectos en el ámbito de sus programas de filantropía o de responsabilidad social corporativa. Los actores clasificados en *c*, *d*, *e* y *f* también desempeñan un importante papel de mediadores en el campo de la CID, conforme al cuadro I.4.

En términos de enfoque regional, la AOD ha sido concentrada en África y en Asia. Los números revelados por el informe de 2015 confirman esa posición de relevancia de los continentes Africano y Asiático: en 2010, África representó 36.4% de los flujos recibidos de AOD y Asia 27.9%; en 2011 África 36.6%, y Asia 26.9%; en 2012 aumentó la relevancia del continente africano, que representó 38.6% de los flujos de AOD de los países del CAD de la OCDE, en tanto que el continente asiático representó 25.4% del total; en 2013 los porcentajes fueron, respectivamente, de 37.1% y 29.5% (OCDE, 2012; OCDE, 2015).

De este modo, a pesar de que, en los últimos años el importe relativo a inversiones extranjeras directas y comercio internacional haya atenuado la importancia de la CID en la economía política internacional, sus organizaciones siguen actuando en la formulación de estrategias económicas destinadas a los Estados nacionales, en la configuración de los idearios del desarrollo, en la implementación de infraestructuras y proyectos operacionales, en el financiamiento de programas, en la definición de normas y patrones internacionales, así como en la promoción de los discursos relativos a la cooperación y a las promesas de solidaridad internacional. Gran parte del contenido respecto a las políticas y los modelos contemporáneos de desarrollo es concebida, analizada y difundida en el ámbito de la cooperación internacional. Su relevancia en términos de capital simbólico es, por lo tanto, más que evidente porque a pesar de la multiplicidad de agencias y la diversidad de sus mandatos, son muchos los esfuerzos que éstas dedican para construir una visión compartida en torno al desarrollo. Es decir, existe una concepción universalizante del desarrollo que se encuentra en la raíz de las acciones de las agencias de la cooperación internacional; esa visión universal integra la defensa de los derechos humanos, la noción de progreso, la cultura del pacifismo y de la negociación, así como el ideal del intercambio en la construcción de consensos plurales y de gran alcance.

#### ¿RÉGIMEN, SUBSISTEMA INTERNACIONAL O CAMPO POLÍTICO?

Ante el historial del proceso de institucionalización de la CID presentado, las perspectivas analíticas sobre su naturaleza y su papel en las relaciones internacionales no han sido objeto de consenso. Existen visiones favorables y otras más críticas en cuanto a sus objetivos políticos y resultados históricos, o incluso en cuanto a los efectos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales engendrados por ella. Tanto los más optimistas como los más críticos comparten, sin embargo, la idea de que la fuerza del discurso sobre la CID es proporcional a la seducción que ejerce, en el sentido de “agradar, fascinar, engañar, pero también abusar, desviar de la rea-

lidad, engañar” (RIST, 1996: 9). Sin embargo, uno de los aspectos que más llama la atención de los analistas es que, después de tantas décadas de inversión discursiva, institucional y, en menor medida, financiera (principalmente cuando se comparan los flujos de AOD con inversiones directas en el extranjero o con el comercio mundial de armas), la desigualdad y la asimetría siguen siendo rasgos característicos en la configuración de las relaciones internacionales y del contexto mundial del desarrollo.

Samuel Huntington (1970: 186) afirmaba, en los años de 1970, que serían cuatro las fuentes intelectuales de la crítica a la CID: el nacionalismo (la CID como ejercicio de política exterior y como injerencia en los temas de Estados soberanos), el socialismo (la CID como expresión sistémica y hegemónica del capitalismo), el tradicionalismo (la CID como irrespetuosa de las tradiciones y vehiculizadora de la modernización desarrollista) y el antioccidentalismo (la CID como expresión del etnocentrismo occidental). Con base en esas cuatro fuentes, ya señaladas en los años setenta, el objetivo de esta sección es hacer una sistematización actualizada de las contribuciones intelectuales en relación con la CID.

El cuadro I.7 esquematiza esas posiciones, sobre todo a partir del campo de las relaciones internacionales y del análisis de política exterior, pero también con base en la sociología del desarrollo, la antropología política y la economía política. Las posiciones fueron clasificadas de acuerdo con las repercusiones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales que puedan resultar de las acciones concebidas e implementadas en nombre de la cooperación internacional para el desarrollo (o de la “ayuda internacional”), tanto a nivel micro de los agentes (países donantes y países beneficiarios) como en el plano estructural y sistémico de las relaciones internacionales (economía política internacional, hegemonía, relaciones Norte-Sur y Centro-periferia, multilateralismo). El nivel macro de la estructura conlleva dimensiones materiales e inmateriales de la cooperación internacional para el desarrollo; es decir, respecto de la materialidad de los flujos transferidos y de los proyectos implementados, pero también del régimen simbólico y de las normas producidas y difundidas en el ámbito de la CID, ya sea Norte-Sur o Sur-Sur (además de la experiencia histórica de la cooperación Este-Sur).

En la columna de las “visiones optimistas” domina la posición del liberalismo, que de hecho puede ser considerada ambivalente. Por un lado, adopta la premisa de que los agentes (individuos, Estados) son racionales y, por lo tanto, capaces de cooperar: algunos liberales adoptan el concepto de régimen para interpretar la CID,<sup>24</sup> y presentan como su principio fundamental la práctica de la cooperación económica como una política racional. Con base en el deber moral de ayudar a los países menos desarrollados, la cooperación sería portadora de un ideal de justicia social y apertura hacia el “otro”, basada en una verdadera ética del desarrollo (GOTTSBACHER y LUCATELLO, 2008).

En ese sentido, la cooperación para el desarrollo resultaría de la creciente necesidad de los Estados de responder a los problemas generados por la “interdependencia compleja” (KEOHANE y NYE, 2000) y de producir bienes públicos globales o regionales (KAUL, GRUNBERG y STERN, 1999). La CID sería una forma de gestión de los riesgos sociales, cada vez más globales y transnacionales; por lo tanto, produciría algunos beneficios que, según el nuevo institucionalismo liberal, serían notables: *i*) reducción de los costes de transacción para negociar y mantener acuerdos; *ii*) establecimiento del ideal de la reciprocidad y del principio de previsibilidad; *iii*) circulación de información para que las preferencias se vuelvan más transparentes; *iv*) definición de patrones de comportamiento e institucionalización de mecanismos de sanción, además de la obtención de ventajas colectivas.

<sup>24</sup> Señalamos aquí el concepto de *régimen* propuesto por Stephen Krasner, según el cual el régimen es una forma de construcción del orden internacional que se inicia cuando sus miembros respetan o se refieren a sus aspectos principales, sus normas y principios. Los regímenes son variables intervinientes y externas (*intervening variables*) entre factores de causalidad primaria (poder, interés estratégico) y elementos relativos a resultados y comportamientos de los actores internacionales. Por lo tanto, el régimen es más que un conjunto de reglas, que supone un nivel elevado de institucionalización; éste está integrado por cuatro elementos principales: principios (cómo debe funcionar el mundo), normas (para orientar los comportamientos, definir derechos y deberes), reglas (herramientas de resolución de los conflictos, con un carácter más instrumental) y procedimientos de toma de decisión, por ejemplo, el sistema de votación (KRASNER, 1982; LITTLE, 2001).



CUADRO I.7. *Visiones sobre la cooperación internacional para el desarrollo*

Niveles	Repercusiones	Visiones optimistas	Visiones escépticas	Visiones críticas
Micro (nivel de los agentes).	Para el país donante (el que ofrece la cooperación).	Los países más ricos tienen el deber moral y humanitario de ayudar a los menos desarrollados. La CID sigue las estrategias de apertura de los mercados a los productos nacionales y proyecta una imagen positiva (prestigio) del país donante.	La CID expresa los intereses de la política exterior del país donante (seguridad, poder, influencia, interés económico). Puede configurar una política estratégica de dominación, de búsqueda de alineamientos, de sumisión o de control neocolonialista sobre los gobiernos y las sociedades.	La CID está —estricta y únicamente— ligada a los intereses estratégicos del Estado donante.
	Para el país “beneficiario” (el que recibe la cooperación).	Promueve el crecimiento económico y el desarrollo de los países beneficiarios. Permite la modernización de las sociedades y de las instituciones políticas.	La CID como soborno y modo de enriquecimiento ilícito de las élites corruptas.	Genera dependencia, ya que el crecimiento y el desarrollo son el resultado de esfuerzos endógenos, basados en capacidades, recursos y actores situados en sus propios contextos.

CUADRO I.7 (continuación)

Niveles	Repercusiones	Visiones optimistas	Visiones escépticas	Visiones críticas
Macro (nivel estructural).	Repercusiones sistémicas y para las relaciones internacionales.	Promueve la integración (comercial, económica), la paz y la prosperidad en las relaciones internacionales. Contribuye a la construcción y difusión de valores y normas progresistas (derechos humanos, protección del medio ambiente, democracia, igualdad de género) y a la socialización de los Estados y los actores no estatales en los ámbitos multilaterales.	La CID es una interferencia de los Estados y gobiernos en el mundo de los mercados, de las inversiones, del comercio, considerados como los verdaderos cimientos del desarrollo de las naciones.	Impide o dificulta la construcción de modelos de desarrollo más autónomos.  Reproduce las relaciones Centro-periferia y las representaciones sociales sobre el desarrollo como un valor exclusivamente occidental. Ignora la alteridad y reproduce un régimen simbólico neocolonial. Expresa las desigualdades del sistema capitalista interestatal, sosteniendo las relaciones asimétricas entre los Estados, las economías y las sociedades.

FUENTE: Adaptado a partir de PANKAJ (2005: 105).

La CID sería, en estos términos, interpretada como corolario de la integración paulatina entre las sociedades, por un lado, y de los desafíos políticos generados por los procesos de globalización y sus externalidades (principalmente las externalidades negativas, por ejemplo, las crisis financieras, económicas, ambientales o de salud pública), por otro. Existiría, para muchos liberales, un ideal de nivel de civilidad a ser alcanzado y las sociedades nacionales estarían, poco a poco, orientándose en dirección a ese ideal de integración. Ante las eventuales dificultades políticas de cooperación (asimetrías, intereses, relaciones de poder), algunos liberales han señalado que la cooperación internacional sería posible en campos técnicos (MITRANY, 1943), por ejemplo, la cooperación en salud, educación o desarrollo de infraestructuras. La CID sería interpretada, en este sentido, como una forma de cooperación funcional (en los sectores posibles) y confirmaría el ideal de construir la paz poco a poco (*peace by pieces*).

Otros ultraliberales (Friedrich Von Hayek, Milton Friedman, Peter Bauer, Frances Moore Lappé) señalan la hipótesis de que la ayuda internacional debería ser considerada como un obstáculo que retrasa el desarrollo de las naciones y la autoorganización de los mercados. Aquí yace la ambivalencia citada antes. En esa concepción ultraliberal, la CID es una práctica de intervención estatal que convierte a los pobres en más pobres todavía, beneficiando a determinadas élites gobernantes de los países receptores de la “ayuda internacional” y reduciendo el ritmo de crecimiento de sus economías. La afirmación de que la ayuda internacional podría remediar la pobreza, según el economista Dambisa Moyo, no pasa de ser un mito: existiría, por el contrario, una relación de causa y efecto entre la ayuda internacional y los males del desarrollo africano, a pesar de que la autora deje de articular la AOD con las variables relativas al capitalismo, a la colonización y a sus legados. Ello significa que Dambisa Moyo disocia la AOD de las propias dinámicas históricas del capitalismo en suelo africano. Clasificando la ayuda internacional en ayuda humanitaria o de emergencia, en ayuda “caritativa” (asociaciones de beneficencia) y en ayuda sistemática, multilateral y bilateral, Moyo afirma que tal modalidad de cooperación contribuiría a aumentar la corrupción en los países beneficiarios

y que la solución para el subdesarrollo debería ocurrir por la vía de la apertura de mercados, aumento de las exportaciones, inversiones extranjeras, programas de microfinanzas para los pobres y abandono de la ayuda (MOYO, 2009: 34-35). En su libro, la autora defiende estas hipótesis con base en el modelo chino de inversiones en el continente africano; critica las visiones excesivamente románticas sobre los beneficios de la cooperación internacional para el desarrollo, construidas por personas o instituciones y basadas más en la emoción que en la razón (MOYO, 2009).<sup>25</sup>

Bajo la influencia de Hugo Grotius, autores como David Halloran Lumsdaine y Olav Stokke tendieron a destacar el papel del derecho, de las normas, de los factores inmateriales y de los ideales éticos de la cooperación para el desarrollo. La CID sería, por sí misma, una construcción social resultante de las relaciones de socialización entre los Estados. Por medio de la interacción cooperativa, la CID generaría conocimiento compartido, engendrando instituciones y reglas facilitadoras de la práctica de la cooperación y, así, de su aprendizaje. David Halloran Lumsdaine señala que la teoría realista del poder y los argumentos fundados en los intereses económicos y políticos serían incapaces de abarcar las convicciones humanitarias y explicar por qué los gobiernos cooperan y prestan ayuda internacional en la promoción del desarrollo (LUMSDAINE, 1993). Muchos estudios sobre las prácticas de la cooperación de los países nórdicos emplearon esas lentes teóricas con el fin de interpretar la influencia de los valores de la tradición socialdemócrata

<sup>25</sup> En el año 2000 China canceló una deuda de 1.5 billones de dólares a diferentes países africanos; en 2003 canceló más de 750 millones. La cancelación de deudas de Estados africanos permite la concesión de nuevos préstamos, muchos de ellos vinculados a la explotación de recursos energéticos y a la concesión de tierras para la producción agrícola. En 2006 asignó acuerdos comerciales por valor de 60 billones de dólares. Entre 2000 y 2005 los flujos de inversiones directas chinas dirigidas a África alcanzaron los 30 billones de dólares en sectores como cobre y cobalto (República Democrática del Congo y Zambia), hierro y platino (Sudáfrica) y madera (Gabón, Camerún y Congo-Brazzaville). Pero la mayoría de las inversiones chinas tuvieron lugar en Nigeria y Sudán (petróleo, construcción del oleoducto). Angola es el principal proveedor de petróleo de China (20% en 2006, del total importado por China). En 2006, 64% de las exportaciones de petróleo de Sudán fueron dirigidas a China (MOYO, 2009).

en la política de ayuda internacional desarrollada por ellos. Olav Stokke empleó la expresión *humane internationalism* para referirse a los determinantes de la política de ayuda internacional de Dinamarca, Canadá, los Países Bajos, Noruega y Suecia.<sup>26</sup> El internacionalismo humano integraría, según el autor:

1) la aceptación de la obligación de reducir la pobreza global y de promover el desarrollo económico y social en el Tercer Mundo; 2) la convicción de que un mundo más equitativo respondería a los mejores intereses a largo plazo de las naciones industrializadas occidentales; 3) el presupuesto de que alcanzar tales responsabilidades internacionales sería compatible con el mantenimiento de una política nacional socialmente responsable de bienestar económico y social (STOKKE, 1989: 11).

Como contrapunto del internacionalismo liberal y de los valores humanitarios asociados a la CID, la corriente realista de la CID tendería a resaltar que no todas las formas de cooperación son inherentes ni necesariamente benignas, razón por la cual sería importante distinguir entre cooperación como una forma particular de interacción instrumental y los fines perseguidos por la interacción cooperativa.<sup>27</sup> Conforme esto, cuando los Estados cooperan son racionales, oportunistas y estratégicos con el fin de mejorar su propia condición; actuar de modo diferente sería no sólo ingenuo, sino peligroso para su seguridad y el bienestar de su población. Además, las reglas de la CID no definen, de forma clara y obligatoria, las sanciones para los agentes impunes. En acciones colectivas

<sup>26</sup> Dinamarca, tras haberse mantenido por encima de 0.9% durante más de 30 años, alcanzó 0.82% en 2008 y 0.88% de su PIB en 2009. Véase un análisis detallado de la cooperación de Dinamarca en OECD/Development Assistance Committee (DAC), Peer Review 2011, Denmark, en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/38/41/47866608.pdf>>.

<sup>27</sup> Como señala James Robinson, la cooperación es un tipo particular de interacción que no es ni conflictiva ni armoniosa. Se trata, sociológicamente, de una de las formas más frecuentes de interacción, pero su grado de complejidad merece un análisis exhaustivo. En la teoría política la salida encontrada para el dilema de cooperar o no ante la diferencia de intereses produjo pensamientos y tradiciones diferentes, de Maquiavelo, Grocio, Hobbes, Locke a Kant (ROBINSON, 2008: 71-82).

en las que las sanciones no están claramente establecidas, la tentación de llevar ventaja aumenta para los *free riders*, es decir, quienes prefieren beneficiarse de los resultados de la acción colectiva sin tener que asumir los costes de esa acción. Sin embargo, las ganancias obtenidas mediante la cooperación pueden, eventualmente, ser superiores para los Estados que la practican, si se comparan con las ganancias obtenidas por los que optan por no cooperar. Eso significa que, al analizar la cooperación, autores de la corriente realista admiten la existencia de ganancias absolutas para los Estados. No obstante, toda vez que la distribución de esas ganancias es desigual entre los Estados, muchos podrían preferir no cooperar porque no estarían seguros de ganar más de lo que sus rivales o competidores principales. Por lo tanto, cuando los autores de la corriente realista colocan a la CID en las agendas de la política exterior de los Estados tienden a destacar las ganancias relativas y no las ganancias absolutas, a diferencia de los autores de la corriente liberal.

Al retomar el análisis del historial de la CID percibimos que, incluso después de algunas décadas de proyectos de cooperación internacional, las razones y las justificaciones que proclaman algunos Estados para cooperar con otros países no son claras y permanecen muchas tensiones entre normas éticas, promesas de desarrollo y ganancias mutuas, por un lado, y relaciones de poder, intereses estratégicos y capacidades asimétricas en las prácticas de la CID, por otro (BLACK, 1968; EBERSTADT, 1988; HOOK, 1995; PRADO LALLANDE, 2008). Así pues, en la lectura realista, la cooperación prestada por Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial estaría motivada por el orden de la Guerra Fría, y la de Francia y la de Reino Unido, por la necesidad de mantener una zona de influencia africana después de la descolonización. Como señala Huntington (1970: 175), la obligación moral se refiere a ayudar a los pobres de los países menos desarrollados y no a sus gobiernos, lo que hace que muchos de los programas de la cooperación canalizados por medio de organizaciones privadas puedan, según el autor, cumplir más eficazmente ese deber moral en comparación con estructuras burocráticas públicas que tenderían a ser movidas por intereses de política exterior. Huntington retoma aquí a Max Weber en la distinción entre una

ética de la convicción y otra de la responsabilidad.<sup>28</sup> Entre los tipos de beneficios que proyectos y financiamientos aportarían al país donante, el autor señala el acceso a recursos estratégicos (minerales, productos agrícolas, etc.), la obtención de votos favorables en los espacios multilaterales, la contención de enemigos ideológicos (por ejemplo, el comunismo durante la Guerra Fría), la promoción de intereses vinculados con el comercio exterior y con las inversiones, la venta de excedentes de *commodities*, así como la imposición de modelos de políticas públicas (ajuste económico, liberalización del comercio exterior, etcétera).

En este mismo sentido de una interpretación realista de la CID, Hans Morgenthau afirma que las visiones sobre la ayuda exterior varían en un amplio espectro político desde la concepción de que la cooperación sería un fin en sí misma, justificable desde el punto de vista de la moral y, por lo tanto, de forma independiente de la política exterior de los Estados, hasta, en el otro extremo, sus mayores opositores según los cuales ésta no sería objeto de justificación política, puesto que no serviría ni a los intereses del Estado donante ni a los de los países beneficiarios. Reconociendo la diversidad de las políticas existentes, el autor identifica seis tipos de ayuda exterior, todas con respecto a la transferencia de fondos financieros, bienes y servicios de una nación a otra: i) ayuda humanitaria; ii) ayuda para la subsistencia; iii) ayuda militar; iv) ayuda-soborno (*bribery*); v) ayuda para obtener prestigio; vi) ayuda exterior para el desarrollo económico (MORGENTHAU, 1962: 301).

La ayuda humanitaria (por ejemplo, prestada a las víctimas de desastres naturales) seguiría principios morales y, *per se*, sería “no

<sup>28</sup> En los textos de Max Weber (*La política como vocación, La ciencia como vocación*), la ética de la convicción se refiere a las acciones morales individuales, practicadas en nombre de creencias y de valores e independientemente de los resultados a ser alcanzados. Puede ser atribuida como justificación del conjunto de acciones y prácticas de asociaciones en nombre de banderas políticas muy diversas (por ejemplo, derechos humanos, protección ambiental, derechos de las minorías, etc.). La ética de la responsabilidad se refiere a la moral colectiva, de un grupo, una clase, una comunidad política. Se puede referir a las decisiones tomadas por el gobernante en nombre del bienestar general, aunque puedan ser consideradas erróneas ante los ojos de la moral individual (WEBER, 1999).

política”, aunque pudiera desempeñar una función política siempre que opere en un contexto político. La ayuda para la subsistencia tendría por objeto garantizar servicios públicos mínimos en países que no disponen de recursos presupuestarios para ello; como en el caso anterior, no sería política intrínsecamente, a pesar de contribuir al mantenimiento del *statu quo* en el contexto del país beneficiario y de las relaciones entre el país donante y el beneficiario. Según Hans Morgenthau, el soborno habría formado parte, hasta el siglo XIX, de las estrategias diplomáticas de los Estados; los dirigentes practicaban el soborno activa y pasivamente; son conocidos los casos de Lord Robert Cecil (ministro de la reina Isabel I de Inglaterra, que recibió fondos de España), del embajador Henry Wolton (embajador británico en Venecia durante el siglo XVII, que recibió ofertas financieras del Reino de Saboya) o incluso de los subsidios franceses a los dirigentes austriacos entre 1757 y 1769 (MORGENTHAU, 1962: 302). Tales prácticas históricas del soborno en las relaciones diplomáticas internacionales correspondían a valores pagados por servicios políticos prestados o por ser prestados, diferentes en su naturaleza de las prácticas contemporáneas de soborno a las que se refiere Hans Morgenthau, implementadas en nombre de la ayuda exterior para el desarrollo económico de las naciones consideradas más atrasadas y que el autor considera políticamente menos efectivas.

También según Hans Morgenthau, un raciocinio semejante se aplicaría al tipo de ayuda-prestigio cuyo objetivo principal se escondería detrás de metas definidas en el campo económico o militar. La ayuda militar, a su vez, correspondería, según el autor, a la mayoría de los proyectos y financiamientos en el campo de la ayuda exterior. La crítica severa de Morgenthau a la noción de ayuda exterior concierne a la tendencia de considerarla una técnica económica separada de la política, como si fuese posible descuidar el hecho de que la “ayuda exterior debe ir de la mano de los cambios políticos, ya sean voluntariamente inducidos a partir de dentro, o sean producidos por medio de presiones externas” (p. 306). Morgenthau denuncia el hecho de que esa tendencia más economicista y tecnicista de la ayuda exterior partiría de premisas muy claras: el subdesarrollo, en los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo,



sería el resultado de la falta de capital, de tecnología y de conocimiento, es decir, éste sería un accidente de recorrido o una deficiencia y podría ser superado a partir de la inyección de los ingredientes ausentes en el contexto local y nacional (p. 305).

Otro contrapunto, en mi opinión no menos relevante, a la interpretación liberal sobre el papel de la CID en las relaciones internacionales se origina en la corriente marxista de algunos teóricos de la dependencia y de defensores de la teoría crítica (AMIN, 1976; HALLIDAY, 2007; HAYTER, 1971; MOLNAR, 1975; KUBALKOVA y CRUICKSHANK, 1989). Tales autores señalan que la CID puede ser explicada a la luz del materialismo histórico como tentativa de preservación del capitalismo, sirviendo como herramienta de mantenimiento y legitimación de la hegemonía de los países centrales en el orden internacional. Las antiguas colonias, ahora emancipadas, podrían ser mantenidas en relaciones de dependencia y garantía del funcionamiento de la economía internacional. La ayuda prestada estaría condicionada al respeto de una gramática más amplia del capitalismo: no nacionalizar empresas extranjeras sin que se definan medidas de compensación, no establecer reglas rígidas acerca de la repatriación de los beneficios de las multinacionales, implementar políticas de ajuste estructural, seguir patrones internacionales de estabilidad macroeconómica, asegurar el respeto de los derechos de propiedad (material e inmaterial), etcétera.

Además, algunos factores determinantes del desarrollo podrían no ser afectados de manera favorable por el influjo de fondos de la CID, por ejemplo, las actitudes económicas, los valores sociales y políticos, así como los objetivos y los principios cualitativos del desarrollo (PANKAJ, 2005: 114). La CID también podría reducir cualitativamente los procesos de aprendizaje: cuando los recursos son producidos de manera endógena, el país en cuestión tiene la oportunidad de desarrollar los procesos de producción, nuevas habilidades y tecnologías, pero si son importados simplemente por medio de la ayuda exterior, los procesos de aprendizaje y desarrollo de las capacidades locales se ven perjudicados. Se crea, pues, una dependencia a partir del momento en el que el planeamiento en los países beneficiarios tiende a considerar, con seguridad, la entrada de recursos exteriores, sin la preocupación de producirlos, por medio de

mecanismos de innovación, en el plano nacional. Sin embargo, como afirma Pankaj (2005: 116), “el desarrollo no puede ser logrado sin que, nacionalmente, se hagan inversiones y avances en capital humano, progreso científico y tecnológico, construcción de infraestructuras básicas y alguna forma de organización industrial”.

Observamos, por lo tanto, que cada una de las corrientes teóricas ilumina, basada en premisas filosóficas y supuestos políticos distintos, algunos de los aspectos de la CID en sus articulaciones con las relaciones internacionales contemporáneas. Cada analista debe tomar sus propias decisiones desde el punto de vista ontológico y epistemológico. Llamo la atención del lector respecto a un aspecto fundamental: la comprensión profunda de las dinámicas de la CID significa no descuidar, además de los aspectos mencionados anteriormente, los factores y los actores nacionales de los respectivos países (donantes y beneficiarios), que tienden casi siempre a ser dejados de lado por las corrientes teóricas de las relaciones internacionales.

¿Por qué y de qué manera es importante el contexto nacional en la comprensión de las dinámicas de la CID? Fundamentalmente porque la política exterior y sus agendas de cooperación para el desarrollo están cada vez más conectadas a las otras políticas públicas (nacionales). En Brasil y en el mundo la política exterior ha sido, en tiempos recientes, entendida y analizada a la luz de las preferencias y los intereses de una pluralidad de actores. Diplomáticos y militares tuvieron que acostumbrarse a la compañía, aunque a veces tímida y no siempre asidua, de burócratas del sector de la salud (o de la cultura, de la educación, del desarrollo agrario, etc.), de diputados y senadores (y sus asesores legislativos), alcaldes y gobernadores, operadores económicos, líderes de ONG, movimientos sociales, organismos de los medios de comunicación y personalidades de la academia. Los actores tradicionalmente invisibilizados de la cooperación internacional pasaron a ganar voz en el escenario internacional y nacional, haciendo que el aumento de interés y el debate público tendieran a conducir el campo de la política exterior a un proceso lento y gradual de apertura y conflictividad política (PINHEIRO y MILANI, 2012). Este proceso depende más directamente de la existencia de repercusiones distributivas internas que ocurren

cuando los resultados de la acción exterior dejan de ser simétricos para los diversos segmentos sociales, como en el caso de decisiones sobre la importación de bienes, la negociación de acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales o incluso la adhesión a regímenes internacionales. Como afirma Maria Regina Soares de Lima (2000), la política exterior refleja no sólo las limitaciones sistémicas procedentes de la propia estructura del orden internacional, sino también, y principalmente, las estrategias establecidas por los actores nacionales en el contexto de la distribución de intereses y preferencias en el interior del Estado.

Por lo tanto, la opinión pública, las disputas electorales, las instituciones nacionales, entre otras variables, son relevantes en la comprensión de las decisiones de los Estados en materia de la CID. Este siempre ha sido un fenómeno patente en las decisiones del gobierno estadounidense y de la USAID, de la misma manera que la República Federal de Alemania, al convertirse en un importante donante a partir de la década de 1960, empezó a exigir contrapartidas relativas a su seguridad nacional. Con base en la doctrina Hallstein, el gobierno federal alemán demandaba —y eso perduró hasta los años ochenta— que los países beneficiarios de su ayuda no reconocieran a la República Democrática Alemana. Taiwán también hizo ese mismo juego diplomático en relación con China, aunque su estrategia se volvió mucho menos eficaz tras la visita de Richard M. Nixon a Pekín y ante los importes invertidos por el gobierno chino a partir de los años noventa en el campo de la cooperación para el desarrollo.

Desde los años noventa otras críticas han sido formuladas, fuera del campo teórico de las relaciones internacionales, por antropólogos, sociólogos, geógrafos, economistas y estudiantes del desarrollo en general sobre los conceptos de *desarrollo* y *progreso* que tienden a justificar las promesas de la CID (DUPAS, 2006; ESCOBAR, 1994; HARVEY, 2005; LATOUCHE, 2004; 1994; RIST, 1996; SACHS, 2005; SAID, 2007; SANTOS, 2001; SOUSA SANTOS, 2001). Estas críticas atacan las premisas filosóficas del desarrollo, su recurrente economicismo, las exclusiones producidas a lo largo de su historia, las asimetrías y jerarquías mantenidas y generadas, pero también denuncian la incapacidad de muchas de las recetas propuestas por agencias multi-

laterales o bilaterales —como veremos con más detalle en los capítulos segundo y tercero— de integrar las dimensiones relativas a las desigualdades (dentro de las naciones, pero también entre ellas) y a las crisis ambientales y ecológicas provocadas reiteradamente por el capitalismo.

También deberíamos señalar las críticas formuladas sobre los procedimientos, las reglas establecidas y la propia realidad del “juego interno” de la cooperación para el desarrollo. Según Easterly y Pfutze (2008), los datos estadísticos sobre los gastos de cada agencia (bilateral y multilateral) son poco transparentes, sobre todo respecto a los costes administrativos (de los donantes y los beneficiarios) y cómo se gastan los fondos. Además, existe una fragmentación de los esfuerzos de cooperación internacional para el desarrollo: numerosas agencias, alta sectorialización en las dimensiones enfocadas y en los sectores del desarrollo y, por lo tanto, falta de coordinación. Un tercer aspecto analizado por los autores se refiere al direccionamiento de los fondos hacia gobiernos corruptos y por medio de canales institucionales poco efectivos. Con base en estas críticas, los autores proponen una clasificación de las agencias y las prácticas, buscando expresar lo que entienden por efectividad, transparencia y selectividad, lo que revela tres tipos de ayuda internacional que, según ellos, podrían ser consideradas menos efectivas: la ayuda exterior “atada” (*tied aid*), según la cual el beneficiario debe comprar bienes o servicios del país donante; la ayuda alimentaria, por los efectos de sustitución que provoca en el sector productivo local; la asistencia técnica, que puede acabar por engorدار las cuentas bancarias de los consultores seleccionados en detrimento de las reales necesidades nacionales de desarrollo. Otro aspecto importante por ellos mencionado es la ausencia de reacción y evaluación de los beneficiarios a las agencias bilaterales y multilaterales sobre los resultados y los impactos de las prácticas. Las agencias bilaterales más transparentes, según los autores, serían las de Reino Unido, Suecia y Estados Unidos, y las menos transparentes serían las de Luxemburgo, Nueva Zelanda y Finlandia. En cuanto a las agencias multilaterales más transparentes, resaltan la AIF (del Grupo Banco Mundial) y los tres bancos regionales de desarrollo para Asia, África y América Latina. Las multilaterales

menos transparentes serían el UNFPA, el GEF, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, la Comisión Europea y el Nordic Development Fund (EASTERLY y PFUTZE, 2008: 35). También revelan que los 10 principales donantes (EUA, Japón, AIF, Comisión Europea, Francia, Reino Unido, Alemania, Holanda, Suecia y Canadá) representan cerca de 79% del total de la ayuda, mientras que las 20 agencias menores corresponden a 6.5%. Además, algunos países poseen dos agencias responsables de la ayuda, por ejemplo, EUA y Japón.<sup>29</sup> En el caso particular de EUA, la fragmentación es estimulada por la presencia de más de 50 agencias burocráticas diferentes. En el caso de Luxemburgo (datos de 2004), el presupuesto fue de 141 millones de dólares repartidos entre 87 países y 30 sectores temáticos distintos, lo cual resultó en que 67 países y 15 sectores recibieron menos de 1% del total de la ayuda (BRAINARD, 2007: 40). Uno de los resultados de este proceso de fragmentación es el excesivo número de misiones de diagnóstico, seguimiento y evaluación realizadas por las agencias financiadoras: los 31 gobiernos de los países más pobres (principalmente africanos) recibieron 10837 misiones de asistencia técnica en 2005 (ETIENNE, 2007: 897).

Otro aspecto mencionado en la literatura es la heterogeneidad de los flujos financieros de la CID, que dificulta la evaluación de su efectividad. Los diferentes tipos de ayuda exterior tienen, de manera muy improbable, efectos económicos semejantes, en el sentido de mantenimiento de viejas formas de dependencia o generación de otras nuevas. Pero la comparación entre países donantes se vuelve difícil por el hecho de que los importes no son desglosados (por sectores, por países), o lo son muy raramente: por ejemplo, la lucha contra la expansión del VIH/Sida influyó directamente

<sup>29</sup> En el estudio realizado por los autores, las agencias que obtuvieron mejores resultados en el área del financiamiento a países de renta baja fueron el Nordic Development Fund y el BAFD (restricción geográfica), y entre las bilaterales sobresalieron Luxemburgo y Reino Unido. Las que peores resultados obtuvieron en esta área fueron Estados Unidos y Grecia. Respecto a la ayuda atada, ayuda alimentaria y asistencia técnica, entre las agencias bilaterales, Irlanda, Noruega, Reino Unido, Portugal y Suiza obtuvieron buenos resultados, pero EUA, Grecia e Italia son los países que más usan estos tipos de ayuda internacional, consideradas poco efectivas por los autores.

la asignación de recursos en los países beneficiarios, pero no ocurrió lo mismo con la educación primaria. Esto significa que no basta con hacer promesas y asumir compromisos de aumentos de la ayuda exterior, puesto que lo fundamental sería definir focos en sectores y por regiones o por países (MAVROTAS y NUNNENKAMP, 2007: 591). Enfocarse en la educación primaria tiene sentido para países de renta baja, pero no parece constituir una prioridad para beneficiarios de renta media y en estado más avanzado de desarrollo humano. De la misma forma, la Iniciativa Multilateral de Reducción de la Deuda, proclamada en el G-8 de Gleneagles (en el Reino Unido, en 2005), no produjo los mismos efectos fiscales en todos los países en desarrollo. Los proyectos elaborados por consultores externos, los gastos operacionales excesivos, el debilitamiento de capacidades en los países en desarrollo por sustracción o cooptación de expertos, discontinuidad, falta de consideración del contexto local, entre otros, son aspectos apuntados como problemáticos en la concepción y ejecución de proyectos de la CID (CORRÊA, 2010: 212-221).

Desde el punto de vista inmaterial, la CID puede producir un verdadero efecto de “conversión” de los países beneficiarios a la retórica y a la política de la buena gobernanza, del apoyo a la democracia, del desarrollo de las comunidades locales y la lucha contra la pobreza, sobre todo cuando las condicionalidades políticas se encuentran asociadas a la obtención de recursos financieros (como en el caso de los programas de ajuste estructural en los años de 1980 y 1990). Si se analiza empíricamente y más de cerca, la conversión de los países en desarrollo tiende a ser más contradictoria de lo que aparenta: muchos gobiernos, presionados por las cláusulas de condicionalidad, concibieron y promovieron políticas de buena gobernanza, de modernización democrática y de lucha contra la pobreza, pero con efectos a corto plazo o poco efectivos sobre la vida de los ciudadanos. La apariencia de la conversión tiende, en algunos casos, a satisfacer las agencias internacionales, que descuidan el hecho de que la promoción de la democracia de fuera hacia adentro rara vez produce resultados concluyentes.

En este sentido, algunos autores señalan que los aspectos inmatriciales y sociopolíticos del desarrollo han sido excesivamente pri-

vilegiados por los financiamientos en detrimento de los aspectos materiales y productivos (ETIENNE, 2007). Por ejemplo, la AOD destinada a la agricultura fue reducida a la mitad entre 1986 y 1991, y en 30% entre 1996 y 2001 (ETIENNE, 2007: 899). Durante la presidencia de James Wolfensohn, el Banco Mundial tuvo que ceder a las presiones de diferentes ONG ecologistas y dejó de financiar proyectos de grandes presas, centrales hidroeléctricas y proyectos de irrigación (p. 900). El enfoque pasó a ser la programación por sectores de políticas públicas (programas de reforma del Estado, de transparencia y acceso a la información, de lucha nacional contra la pobreza, etc.), en detrimento del financiamiento de infraestructuras. Gracias a la elaboración y al anuncio público de programas, la “conversión” de los países en desarrollo parecía real, como si de la retórica a la práctica o si de la votación de una ley a su eficacia social no hubiera distancias y dificultades de implementación.

No menos importante es el hecho de que los Estados donantes pueden no cumplir sus obligaciones, sin que ello conlleve sanciones: no alcanzan la meta de 0.7% del PIB destinado a la CID, pueden promover la reducción de los importes previstos, realizar cambios en términos de prioridades, etc. Como señala Domínguez (2011), los Estados donantes no cumplen con sus compromisos a pesar de las penalidades defendidas por la Comisión Brandt en 1980; siguen asociando intereses políticos y comerciales a la ayuda prestada (por ejemplo, cerca de 30% de la CID, descontada la cooperación técnica, permanece “atada” a la compra de bienes y servicios de los Estados donantes), y eso a pesar de que hubiera sido prohibido por la Comisión Pearson en 1969, y proliferan sus programas de cooperación, corroborando la lógica de fragmentación de la CID, independientemente de lo que había afirmado Harry Truman, en el Punto 4 sobre el desarrollo como empresa cooperativa y conjunta de los Estados, de la ONU y de sus agencias especializadas.

Por consiguiente, en función de los esfuerzos de construcción de una agenda consensual en el campo del desarrollo, muchas cuestiones relativas a las relaciones de poder, a las divergencias entre los actores y a las jerarquías entre distintas formas de conocimiento podrían acabar siendo marginadas o puestas de lado. Las cuestiones analizadas por autores de enfoque más crítico tienden a no

aparecer en los discursos y debates oficiales de las agencias sobre el futuro del desarrollo (ESCOBAR, 1994; COOKE y KOTHARI, 2001; GUIJT y SHAH, 1998; MORAES, 2006; RIST, 1996). ¿Habría contribuido el discurso universal del desarrollo a reforzar una concepción según la cual las sociedades “subdesarrolladas” serían sociedades “bloqueadas”? ¿Se estaría nutriendo el desarrollo de una visión según la cual las sociedades tradicionales deberían seguir un camino preciso de modernización de sus patrones de desarrollo? ¿En qué medida las agencias de cooperación no acaban por reforzar la idea de un desarrollo acorde con la visión de un “colonizador” o de un “misionario”? ¿Es el desarrollo, como valor universal, determinista en cuanto a las etapas que los diferentes países deberían seguir para alcanzar el patrón de “país desarrollado”? ¿No serían, de hecho, el desarrollo y el subdesarrollo las dos caras de Jano, es decir, los dos lados de un mismo proceso global e histórico de desarrollo del capitalismo? Es decir, ¿no serían el desarrollo y el subdesarrollo estructuras parciales, sino interdependientes, que conforman un mismo sistema?

Las respuestas a estas preguntas se encuentran a la orden del día, ya que se refieren a la legitimidad política del campo del desarrollo y del régimen de la cooperación internacional. Al procurar llevar la discusión a los orígenes históricos, culturales y políticos de las concepciones sobre el desarrollo, tales preguntas vuelven a poner en debate la razón de ser, las motivaciones, los porqués de la cooperación internacional para el desarrollo. Sabemos que las agencias de la cooperación internacional son centrales en términos de definición de prioridades políticas, sociales y económicas, sobre todo en los países menos desarrollados. En el caso de América Latina, el papel que desarrollan tales organizaciones es fundamental para reflexionar sobre la evolución de los paradigmas relativos al desarrollo en el continente. Hubo un tiempo en el que la CEPAL recomendaba el intervencionismo del Estado en el planeamiento económico, y esta agencia fue determinante, en los años sesenta y setenta, en el proceso de legitimación de las medidas gubernamentales y en la definición de prioridades económicas para la región. De la misma forma, el enfoque que se le da hoy al desarrollo local y a los procesos de descentralización en América Latina tiene



también el respaldo —incluso el origen discursivo— de innumerables agencias de la CID.

#### PREGUNTAS PARA EL DEBATE

¿Qué nos revelan las diferentes visiones sobre la CID acerca de las prácticas de los Estados, de las empresas y de las organizaciones no gubernamentales? ¿Es la CID un subsistema de las relaciones internacionales? ¿Un régimen? ¿Por qué es importante no disociar la CID de la política? ¿Es la CID un campo político? Construir respuestas a estas interrogantes pasa, ante todo, por el reconocimiento de que no existe consenso entre investigadores e intelectuales sobre la naturaleza y los objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo. Defendemos en este libro el argumento de que la CID debe ser considerada como un campo político cuyas bases filosóficas (la creencia en el progreso, la esperanza como deber político o imperativo, el desarrollo como meta) alimentan relaciones de asimetría, de jerarquía y de dependencia contradictorias. Es cierto que existen actores (sobre todo no estatales) basados en una ética de la convicción que son movidos por el interés colectivo y adoptan prácticas de interés mutuo, reveladoras de un solidarismo internacional genuino. En el mundo de las relaciones entre los Estados, sin embargo, la política tiene prioridad sobre la moral, de ahí la necesidad de concebir a la CID como campo político.

Como diría Pierre Bourdieu (1979, 1994), un campo político es un universo social particular y relativamente autónomo, con su *nomos* (ley fundamental) y *doxa* (supuestos cognitivos y evaluativos aceptados y reconocidos por los agentes), en el ámbito del cual los agentes se reconocen, con base en una división diferenciada de capitales disponibles (capital simbólico, económico, cultural y social). Pueden ocurrir cambios en el campo político, aunque las jerarquías tiendan más bien a permanecer que a transformarse. A lo largo de los últimos 30 o 40 años, gracias, entre otras cosas, a muchas de las críticas que hemos tratado en este capítulo, las nociones relacionadas con la modernización occidental fueron sustituidas por otras formas de modernización y emancipación, los desafíos

de la descolonización fueron actualizados por los de la globalización económica, pero lo que ha permanecido conceptualmente en la CID es el vínculo fundamental que une naciones y sociedades con carencias y necesidades, por un lado, con agentes y operadores económicos que disponen de recursos para suplirlas, por el otro. Es importante señalar que esa relación entre actores (desarrollados y subdesarrollados, del Norte y del Sur, del Centro y de la periferia, pero también del “Sur” y del “sur”) se construyó tanto sobre bases materiales como inmateriales, es decir, los recursos de los que disponen los agentes en ese campo son productivos, tecnológicos y financieros, pero también normativos, ideológicos y cosmogónicos. Como señala Gilbert Rist (1996: 131),

al definir el subdesarrollo como un estado de carencia —y no como el resultado de circunstancias históricas—, al caracterizar los subdesarrollados como pobres (sin preguntarse sobre las razones de esa pobreza), convierten el crecimiento y la ayuda internacional, concebidos en términos tecnocráticos y cuantitativos, en la única respuesta posible.

Además de las muchas críticas realizadas a lo largo de este capítulo deseo dejar al lector algunas consideraciones finales en torno a la “política de la piedad” de Hannah Arendt, que me parece cuestionar profundamente, mediante el ángulo de la política, la razón de ser de la CID en el mundo contemporáneo. Según la autora, existen dos dimensiones importantes en la política de la piedad en las que se entremezclan y pueden confundirse sentimientos de compasión y piedad. Esas dimensiones son los tipos de relaciones entre los que sufren y los no afectados, así como las maneras en las que los no afectados responden a los que sufren (ARENDR, 1965, 2011). La compasión es sentida a partir del sufrimiento del otro; puede existir tan sólo entre dos individuos en una relación directa y singular. Si la compasión es genuina, derivada de la pasión y no de la razón no puede, por lo tanto, ser generalizada. La compasión es más que la simpatía. Se reacciona al sufrimiento como un sentimiento particular e inmediato de co-sufrimiento (de sufrir con el otro).

A diferencia de la compasión, la piedad es indirecta y mediada, y puede ser generalizada. Es como sentir sin la necesidad de haber

sido tocado. Es una reacción, por así decirlo, despersonalizada del sufrimiento de un “otro” abstracto e impersonal. Nunca se trata de sufrir con el otro, sino de sufrir distante del otro, disociado y desconectado. La piedad genera una distancia (temporal, geográfica, psicológica, social) entre su objeto y aquel que podría ser denominado el “observador del sufrimiento”. Hannah Arendt (1965: 84) afirma que la piedad, “al no ser sentida en carne propia y al mantener una distancia sentimental, podrá lograr lo que no consigue la compasión; puede alcanzar a la multitud y, por lo tanto, como la solidaridad, integrar el mercado”. Las poblaciones que reciben ayuda ya no son los africanos, los latinoamericanos, los asiáticos, ni siquiera los quechuas, aimaras, balineses, bereberes, bantúes, zulúes, fangs, fons, bambaras, mongoles, etc., sino simplemente los “subdesarrollados”, que pasan a constituir una única categoría simplificadora y cosificadora de la diversidad de las culturas y de las realidades económicas vividas por los pueblos en contextos diversos. Esta categoría de “subdesarrollados” contribuye, al mismo tiempo, a un sentido más superficial de la piedad distanciada.

Retomando las dos dimensiones de Hannah Arendt, los autores Boltanski (1993) y Naylor (2011) reafirman que la política de la piedad requiere que se pueda distinguir entre los que sufren y los que no sufren, pero también que se involucre alguna forma de “espectáculo” del sufrimiento. En el caso de la política internacional, existiría un tercer elemento: la necesidad de actuar. En los medios (por ejemplo, en la CNN, *National Geographic*, *Times*, etc.) son divulgadas imágenes que singularizan una cena o un rostro y movilizan la opinión pública de Occidente. La piedad, en ese caso, se vuelve política internacional, porque las relaciones de poder jerarquizan los sentimientos de quien sufre a distancia y de quien necesita ayuda o intervención. Asimismo, el sufrimiento pasa a formar parte de un discurso sin profundizaciones temporales o espaciales objetivas. Las mujeres afganas sólo pasaron a ser consideradas víctimas del fundamentalismo de los talibanes después de los ataques del 11 de septiembre de 2001. Los *experts* en materia de desarrollo traducen, por medio de cálculos, de indicadores y “verdades objetivas”, la necesidad de intervenir de forma tecnocrática (NAYLOR, 2011: 186).

Esas prácticas de conversión operan en el campo de la política sin que salgan a la superficie desigualdades estructurales subyacentes a las relaciones entre los que sufren y los que se apiadan. “La compasión, verse afectado por el sufrimiento de otro como si se tratara de un contagio, y la piedad, lamentarse sin sufrir en carne propia, no sólo no son iguales, sino que tampoco pueden tener relación alguna entre sí” (ARENDR, 1990: 85). La piedad puede ser “la distorsión de la compasión” (ARENDR, 1990: 88). Sin infortunios o desastres ampliamente difundidos, la piedad “no existiría y por eso tiene interés en la existencia de los infelices, tanto como la sed de poder tiene interés en la existencia de los débiles” (ARENDR, 1990: 89). Compasión es co-sufrimiento, su fuerza depende de la fuerza de la propia pasión, que, al contrario de la razón sólo consigue abarcar lo particular sin ninguna noción de lo general y ninguna capacidad de generalización (p. 85). ¿Qué nos revelan las consideraciones de Hannah Arendt, Luc Boltanski y Tristan Naylor sobre el campo político de la CID? Planteo esta pregunta al lector y espero que, a lo largo del libro, los datos, los ejemplos y los análisis presentados le permitan formular elementos de respuesta crítica a esta interrogante.

## II. ORGANIZACIONES MULTILATERALES: NORMAS, PRÁCTICAS E IDEOLOGÍAS

### INTRODUCCIÓN

Las organizaciones multilaterales incluyen a las agencias intergubernamentales con vocación universal (por ejemplo, las Naciones Unidas y el Banco Mundial), a las organizaciones internacionales de carácter regional (como la Unión Europea, los bancos regionales de desarrollo, etc.), así como los clubes formales e informales de convergencia política e ideológica (por ejemplo, la OCDE, el G-7, el G-20, el grupo BRICS y el Foro IBAS). En los últimos 70 años han desempeñado un papel fundamental en la institucionalización de la CID al haber contribuido, como señalan Craig Murphy y Enrico Augelli, a la transición racional del colonialismo al paradigma del desarrollo, facilitando el establecimiento de regímenes internacionales en diferentes ámbitos (por ejemplo, finanzas, comercio, cooperación) y reduciendo los costes políticos de esa delicada transición. En otras palabras, una de las funciones de las organizaciones multilaterales en los orígenes de la CID fue precisamente “transformar esa racionalización en una realidad política” (MURPHY y AUGELLI, 1993: 72).<sup>1</sup>

Las organizaciones multilaterales han sido muy importantes en la codificación de las relaciones diplomáticas entre Estados, en la construcción de los temas prioritarios de la agenda política mundial, en la organización de grandes conferencias internacionales (y en su seguimiento mediante planes de acción), en la celebración de acuerdos internacionales, así como en la difusión de normas y

<sup>1</sup> Traducción mía, al igual que todas las citas subsecuentes, excepto cuando esté indicado lo contrario.

valores, por ejemplo, sobre derechos humanos, protección del medio ambiente, igualdad de género, gobernanza democrática y eficacia de la ayuda. Debido a su naturaleza intergubernamental, estas organizaciones no son del todo inmunes a los intereses estratégicos de los Estados, especialmente de los más poderosos y de las potencias medias o intermedias (como Canadá, Países Bajos, Suecia o, más recientemente, Brasil, Sudáfrica, India y México).<sup>2</sup> Sin embargo, esas organizaciones (en especial las financieras) pueden disfrutar de una relativa autonomía en la definición y ejecución de los programas, además de ser un espacio de socialización y aprendizaje tanto para los participantes estatales como para los no gubernamentales. Las redes no estatales (de activistas ambientales, de derechos humanos, de pacifistas, entre otros) utilizan a menudo las organizaciones multilaterales como plataformas políticas para ejercer presión, hacer denuncias, organizar campañas o para tratar de encontrar formas de colaboración entre sus banderas de lucha política y las amplias agendas de las organizaciones multilaterales (FINNEMORE y SIKKINK, 1998).

Es importante señalar que, aunque las organizaciones multilaterales no son la principal fuente de financiación de los programas y las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud o el transporte en los países en desarrollo (los Estados ocupan ese lugar), pueden, sin embargo, ejercer una influencia decisiva en la formulación, planificación e implementación de esas políticas públicas, en la elección de instrumentos de gestión orientados a la obtención de resultados y en el establecimiento de acuerdos público-privados (BUTHE, MAJOR y MELLO, 2012; FANG y STONE, 2012).<sup>3</sup> También

<sup>2</sup> Los países del Sur geopolítico también utilizan las organizaciones internacionales con fines de resistencia; además, pueden actuar en espacios regionales para crear sus propias organizaciones y normas. Este proceso de elaboración de normas desde la perspectiva de los países en desarrollo ha sido estudiado y teorizado (con un enfoque constructivista) en particular por Amitav Acharya (ACHARYA, 2011 y 2014).

<sup>3</sup> Según cálculos de la ONG británica Development Initiatives (DI, 2013: 3), en el caso de los países en desarrollo, los recursos nacionales (5.9 trillones de dólares) superaron significativamente los recursos internacionales (2.1 trillones) destinados a políticas públicas.

participan en el diseño y la difusión de discursos sobre participación (véanse los llamados “métodos participativos”), hacen uso de la *expertise* de participantes sociales locales y no gubernamentales, promueven diálogos y otras tareas de naturaleza eminentemente política (COOKE y KOTHARI, 2001; MILANI, 2008). Su área de influencia no se limita a las políticas públicas concebidas por el Poder Ejecutivo, ya que los organismos multilaterales también llegan al campo de la justicia y del Poder Judicial (SANTOS, 2012). Se convirtieron en personajes importantes, por ejemplo, en el debate sobre los bosques tropicales, al estar en el origen de los principales paradigmas sobre la sostenibilidad ambiental proyectados a nivel mundial, nacional, regional y local. El programa piloto del PPG-7 para los bosques brasileños y el acuerdo para la cuenca del Congo ilustran ese tipo de poder, ejercido, en estos casos en particular, por el G-7, por la Unión Europea y el Banco Mundial.<sup>4</sup> El poder político y la influencia de las organizaciones multilaterales están estrechamente vinculados con sus capacidades financieras: a finales de la década de 1990 los presupuestos de la UE y del Banco Mundial, combinados, representaron 41% del total de la cooperación oficial para el sector forestal (SINGER, 2004; SMOUTS, 2003). En 2011, del total de recursos brutos clasificados como AOD por la OCDE (148.4 billones de dólares), 30% fue destinado a organismos multilaterales (Development Initiatives, 2013).

Como vimos en el capítulo anterior, en el ámbito de la CID puede existir una gran distancia y asimetría entre los proveedores de financiamientos, los formuladores de valores-normas y de instrumentos políticos (los países donantes) y los usuarios finales

<sup>4</sup> La Alianza Forestal de la Cuenca del Congo (Congo Basin Forest Partnership) reúne a cerca de 70 socios, entre los que figuran países africanos, organismos donantes y gobiernos del Norte, organizaciones internacionales y no gubernamentales, instituciones científicas y del sector privado, con el objetivo anunciado de coordinar diferentes esfuerzos en torno a la sostenibilidad de los recursos forestales de la cuenca del Congo. La alianza fue lanzada en 2002 (en Río+10, en Johannesburgo, Sudáfrica) y fue coordinada por Estados Unidos (2003-2004), Francia (2005-2007), Alemania (2008-2010), Canadá (2010-2012) y nuevamente por Estados Unidos en 2013-2015. Conferencia, en: <<http://pfbc-cbfp.org/home.html>>.

(los beneficiarios reales), tanto por razones de naturaleza económica o cultural, como también en términos de poder decisorio. Al tratar de construir consensos en lugar de comprender las contradicciones, las organizaciones multilaterales han contribuido, al menos en términos formales, a encontrar respuestas a esa distancia, principalmente mediante propuestas de armonización, homogeneización y profesionalización del campo de la CID. En el ámbito del pensamiento crítico, la creación de amplios consensos por las organizaciones multilaterales en materia de cooperación y de modelos de desarrollo también puede interpretarse como una hegemonización del campo. Independientemente de la interpretación que se adopte, sin embargo, cabe señalar que ese proceso ha llevado de manera gradual a la creación de un mercado competitivo de agentes en torno a una verdadera “industria de la ayuda”, con sus propias tecnologías, demandas específicas de competencia y *expertise*, modos particulares de cultura organizacional, intereses económicos de los profesionales de ese mercado y consideraciones sobre las ventajas necesarias para actuar en el “lugar de trabajo” (salarios más altos según los lugares, ventajas asociadas a la expatriación, etcétera).

Asociados a esta “industria de la ayuda”, pueden ser destacados dos aspectos: la burocratización de los procedimientos y el riesgo de sobreestimación cuantitativa y cualitativa en los informes publicados. La burocratización significa la definición de métodos rígidos de gestión del ciclo del proyecto, metodologías de diagnóstico y evaluación, un conjunto de talleres participativos que deben acompañar la ejecución del proyecto, etc. En cuanto al segundo aspecto: desde el punto de vista cuantitativo, se sobreestima el número de profesionales capacitados (sin que exista un recuento preciso), de beneficiarios directos e indirectos del programa, etc. Cualitativamente, se producen extrapolaciones discursivas peligrosas, por ejemplo, cuando 50 mujeres capacitadas se convierten en “las mujeres” (como si representaran a todas las mujeres), o cuando 280 jóvenes africanos que se benefician de un programa educativo se convierten en “los jóvenes africanos”. Es decir, desde un punto de vista discursivo, los informes de misión redactados por funcionarios internacionales y los informes publicados por las agencias promueven a personas concretas, y poco numerosas, a la amplia



categoría de grupos que se supone que representan. Así pues, en los informes se tiende a dar prioridad a la cantidad en detrimento de los procesos experimentados, del contexto histórico y de las trayectorias de desarrollo de cada sociedad en la que se han realizado intervenciones mediante proyectos.

Algunas organizaciones multilaterales, sobre todo las que dependen de las Naciones Unidas, tratan de contratar sobre una base multicultural con el objetivo de pluralizar el debate interno sobre las visiones del desarrollo y asegurar que sea mantenida alguna memoria institucional mediante secretarías permanentes. La reciente evolución, desde el periodo histórico posterior a la Segunda Guerra Mundial, ha sido en el sentido del crecimiento y la institucionalización de las organizaciones intergubernamentales (BARNETT y FINNEMORE, 2004; CLAUDE, 1966; COX y JACOBSON, 1973; Murphy, 1994). El número de organizaciones intergubernamentales era de 72 en 1920 y de 82 en 1940 (WALLACE y SINGER, 1970), pero llegó a 5 387 en 2005 (UIA, 2012-2013). En este sentido, el origen de los funcionarios internacionales se ha diversificado en cuanto a nacionalidades, antecedentes y estudios universitarios y de posgrado de las personas contratadas.

Sin embargo, sigue habiendo una convergencia importante en lo que respecta a la educación universitaria, al tipo de formación profesional y disciplinaria, y a la distribución de nacionalidades en las jerarquías funcionales relevantes (o sea, las nacionalidades que tienden a ocupar puestos de dirección), es decir, algunos aspectos que pueden comprometer la intención meritocrática de la contratación multicultural y la distribución más democrática de los puestos de dirección entre nacionalidades a fin de reflejar la realidad de los países miembros de las Naciones Unidas. Según el informe del secretario general de las Naciones Unidas publicado en 2016, los puestos de dirección (D-1 y D-2) fueron distribuidos de la siguiente manera: 206 puestos D-1 y 67 puestos D-2 fueron ocupados por ciudadanos procedentes de países en desarrollo, en tanto que los ciudadanos de los países desarrollados eran 318 y 95, respectivamente, en ese mismo año. Es decir que, en promedio, 41% de los puestos de dirección fueron ocupados por ciudadanos procedentes del mundo en desarrollo; los porcentajes de 2015 fueron de 37% para

D-2 y de 40.18% para D-1, sin grandes variaciones desde 2012, año inicial de las estadísticas presentadas en este informe. Es curioso y revelador observar que del total de funcionarios de las Naciones Unidas (es decir, si se suman todas las categorías de profesionales y de servicios generales) el porcentaje cambia de modo drástico en favor de los países en desarrollo: en 2016 los ciudadanos de esos países representaban 68.8% del total de funcionarios de las Naciones Unidas, 69.5% en 2015 y 70% en 2014.<sup>5</sup>

En términos cuantitativos, según el informe de la OCDE de 2015, la AOD multilateral representó 59 billones de dólares en 2013 (41% del total de la AOD de ese año). Según el mismo informe de 2011, la AOD multilateral había alcanzado un promedio de 25 billones de dólares, para el periodo 1990-1994; 23 billones de dólares para 1995-1999; 27 billones de dólares para 2000-2004 y 32 billones de dólares para 2005-2009. En 2006 el valor total asignado por los países miembros del CAD como AOD multilateral fue de 43 billones de dólares, de un volumen total de 133 billones de dólares. Entre 2000 y 2009 la AOD multilateral proporcionada por los países miembros del CAD aumentó, en términos absolutos, de 26.6 billones de dólares a 36.2 billones. En 2011 el nivel de las transferencias de los donantes a la AOD multilateral aumentó a 38 billones de dólares, a pesar de una disminución general en toda la AOD mundial ese mismo año, y ello por primera vez desde 1997.<sup>6</sup>

La proporción de AOD canalizada por cada uno de los países miembros del CAD a través de organizaciones multilaterales es variable; para el periodo 2004-2006 se alcanzó 72% en el caso de la AOD italiana y apenas 12% en el caso de EUA. Según el informe de la OCDE en el que se presentan datos de 2013, esa heterogeneidad en cuanto a la naturaleza multilateral o bilateral de la AOD se mantiene: Reino Unido, España, Islandia, Suiza e Italia fueron los países miembros del CAD que más aumentaron sus contribuciones

<sup>5</sup> Datos a partir de *Composition of the Secretariat: Staff Demographics*, Report of the Secretary-General, A/71/360 (31 de agosto de 2016), p. 26. Este documento está disponible en: <<https://digitallibrary.un.org/record/843203>>.

<sup>6</sup> Datos a partir de los informes disponibles en: <[www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)>: *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* y *2011 DAC Report on Multilateral Aid*.

por medio de canales multilaterales, en tanto que Australia y Canadá fueron los que más las redujeron.<sup>7</sup> Además, el Reino Unido se convirtió en el principal país del mundo en cuanto a contribuciones multilaterales en 2013 (con 58% de su AOD canalizada mediante agencias internacionales) y superó a Estados Unidos. En el caso de las potencias emergentes, existen variaciones importantes: China e India tienden a ser sobre todo bilaterales en su forma de acción internacional (que se realiza mediante inversiones, comercio exterior), mientras que Brasil, Sudáfrica y México han recurrido de manera predominante a agencias multilaterales para canalizar su oferta de cooperación (sobre todo de cooperación técnica).

Es interesante observar que existe una zona gris en esas estadísticas respecto a los “fondos multi-bilaterales”, así denominados en la terminología del CAD. En realidad, ese tipo de financiación se refiere a las contribuciones voluntarias de los países donantes a las agencias multilaterales, pero con indicación del tipo de programas que deben desarrollarse y, muy a menudo, en qué países o regiones deben implementarse. En el caso de las agencias de las Naciones Unidas, la distinción es bastante clara: una parte del presupuesto de esas agencias (UNESCO, OMS, FAO, OIT, etc.) se refiere a las contribuciones obligatorias de sus Estados miembros (también llamadas “fondos presupuestarios” o *core funds*) y otra parte se refiere a las contribuciones voluntarias (“fondos extrapresupuestarios” o *non-core funds*). En el primer caso, corresponde a las propias agencias (a su director general o a su secretario ejecutivo, asistido por su secretaría permanente) decidir, sobre la base de la gobernanza interna de cada organización, la implementación de esos fondos. El debate y la decisión suelen tener lugar en el seno del consejo ejecutivo de cada organización compuesto, por regla general, por cinco o seis docenas de Estados miembros elegidos por la asamblea general. En otras palabras, existe alguna forma institucional de pluralismo en la conducción del debate y el proceso de toma de decisiones.

<sup>7</sup> *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World*. Los datos presentados en este capítulo figuran en el mismo informe; salvo excepciones, la fuente será indicada donde así corresponda.

En el segundo caso, el Estado donante dirige los fondos que decide donar a la organización multilateral hacia algún sector específico (educación de los jóvenes, salud de la mujer, investigación del genoma humano, etc.), grupo de población (mujeres, ancianos, niños o adolescentes) o región geográfica (continente africano, países menos adelantados), según sus propias prioridades de política exterior. En este segundo caso, el debate y la decisión se limitan a un número de actores mucho menor, y existe menor capacidad de negociación por parte de las agencias multilaterales. El soberano que adquiere preponderancia en el proceso de toma de decisiones es, por lo tanto, el donante, no necesariamente un Estado miembro de la organización multilateral, ni el beneficiario del proyecto. La soberanía en este caso es la de la moneda y la de la financiación, no la del voto o la representación. Estados Unidos y Reino Unido se retiraron de la UNESCO en 1983 y 1984, respectivamente, pero ello no les impidió seguir proporcionando financiación *non-core* a programas científicos del organismo, por ejemplo, la Comisión Oceanográfica Intergubernamental, hasta que decidieron regresar a la UNESCO en 1997 (Reino Unido) y 2002 (Estados Unidos). Los Estados no miembros pueden aportar fondos *non-core* a las agencias de la ONU de acuerdo con sus agendas de política exterior. La participación de Brasil en los mecanismos de financiación *non-core* aumentó a principios del siglo XXI, especialmente en organismos como la FAO o el Programa Mundial de Alimentos (PMA). El gobierno de Brasil comenzó a utilizar este tipo de financiación para proyectar sus intereses en determinadas agendas de políticas públicas por medio de organizaciones multilaterales, por ejemplo, el programa Compras a los Africanos para África (PAA-África), puesto en marcha en 2012. Casi al mismo tiempo, Brasilia también invirtió en el reclutamiento y la elección de brasileños para puestos clave de dirección y de dirección general en agencias multilaterales (como la FAO y la OMC). En el cuadro II.1 se clasifican algunas de las ventajas y desventajas de la AOD multilateral *non-core* desde la perspectiva del donante, del beneficiario y de la propia organización multilateral.

En 2013, por ejemplo, fueron destinados 59.2 billones de dólares de la AOD de miembros del CAD a organizaciones multilaterales, incluidos fondos presupuestarios (*core*) y fuera del presupuesto

regular (extrapresupuestarios o *non-core*). En 2013 se produjo un aumento absoluto del importe de la AOD destinado a organizaciones multilaterales en comparación con años anteriores, lo que representó alrededor de 41% del total destinado a la AOD por los miembros del CAD ese año. Sin embargo, más de 81% de los fondos *core* y *non-core* fueron dirigidos hacia seis agencias: UE (36%), Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial (22%), fondos y programas de las Naciones Unidas (9%), Banco Africano de Desarrollo (5%), Banco Asiático de Desarrollo (3%) y Fondo Mundial de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria (6%). El porcentaje restante, 19%, abarcó ese mismo año, más de 200 organismos que participaron en cooperación técnica, construcción de normas y definición de patrones internacionales. Según la OCDE, el valor total de 59 billones de dólares de AOD multilateral en 2013 se desglosa en 18 billones de dólares, es decir, 30.6% del total de la AOD multilateral y 41 billones de dólares de AOD efectivamente multilateral, es decir, 69.4% (OCDE, 2015).

En resumen, los datos recientes tienden a confirmar lo que ya señalaba Ralph Clark en 1964: en lo que respecta a recursos mundiales, los programas de cooperación multilateral deben considerarse con modestia. Si en el decenio de 1960 “el total de la ayuda exterior a Pakistán era, sumando todas las fuentes, equivalente al presupuesto de la Universidad de California” (CLARK, 1964: 23), hoy en día, el importe disponible para todas las organizaciones multilaterales que actúan en el campo del desarrollo no supera los 60 billones de dólares al año, ligeramente por encima del presupuesto de la Universidad de Harvard (45 billones de dólares). No obstante, en el caso de algunos países con un PIB más modesto (Honduras, Nicaragua, Guinea-Bissau, etc.), el peso de la cooperación multilateral proporcionada por las agencias puede ser significativo. Por ejemplo, el total de la AOD aportada a Mozambique en la actualidad es de alrededor de 42% de su presupuesto nacional, aunque la parte correspondiente a las organizaciones multilaterales es muy pequeña. Como veremos en el tercer capítulo, mediante los canales bilaterales (directamente de un Estado a otro) pasan los flujos y los proyectos financieramente más voluminosos en el campo de la cooperación para el desarrollo.

CUADRO II.1. *Ventajas y desventajas de las contribuciones non-core*

Según...	Ventajas	Desventajas
El país beneficiario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El comité encargado de la financiación puede ofrecer al país beneficiario mecanismos de gobernanza más accesibles y representativos que el comité ejecutivo de la organización multilateral, que siempre es más restringido numéricamente.</li> <li>• Se puede lograr una mayor armonización entre los donantes, en particular cuando sustituye a las iniciativas bilaterales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las relaciones más directas con el Estado donante pueden incluir más limitaciones para el país beneficiario.</li> <li>• Los mecanismos de rendición de cuentas pueden ser menos transparentes.</li> </ul>
La organización multilateral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumenta el importe presupuestario de la organización multilateral.</li> <li>• Cuando el fondo es la iniciativa de varios donantes, se vuelve preferible a los múltiples programas bilaterales.</li> <li>• En el caso de objetivos específicos, enfocados y limitados en el tiempo, son preferibles al establecimiento de una nueva organización (mucho menos costosos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede convertirse en una forma de evitar el proceso decisorio (más pluralista) del consejo ejecutivo de la organización.</li> <li>• Aumentan los costes de transacción (incluido en materia de informes y evaluaciones).</li> <li>• Puede generar conflictos con las políticas estratégicas de la organización.</li> </ul>
El país donante	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidad de centrarse en sectores específicos o áreas en las que la agencia multilateral tiene una <i>expertise</i> reconocida o presencia sobre el terreno, a fin de complementar objetivos de la cooperación bilateral.</li> <li>• Mayor visibilidad de la cooperación prestada.</li> <li>• Puede evitar la lentitud y la carga del proceso decisorio del consejo ejecutivo de las organizaciones multilaterales.</li> <li>• Puede configurarse como experiencia piloto para futuras agencias o programas amplios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las contribuciones estatutarias de los Estados miembros (<i>core</i>) terminan financiando los gastos de administración de programas y fondos extrapresupuestarios (<i>non-core</i>).</li> <li>• Multilateralización de la cooperación bilateral.</li> </ul>

FUENTE: 2011 DAC Report on Multilateral Aid.

Otro aspecto importante: las agencias multilaterales no son homogéneas en sus modalidades de acción o prioridades políticas, aunque las jerarquías que existen entre ellas puedan producir convergencias en torno al desarrollo sostenible, a la eficacia de la ayuda, al desarrollo participativo, a la descentralización, a la reforma del Estado, entre otros temas que, desde los años ochenta y noventa, han guiado la agenda multilateral de la CID. Las agendas más conocidas suelen ser las que tienen su sede en capitales occidentales (OCDE, UE, Banco Mundial, FMI), pero no se pueden dejar de lado las organizaciones multilaterales, por ejemplo, de los países árabes y musulmanes, como el Banco Árabe para el Desarrollo Económico de África, el Banco Islámico de Desarrollo, el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional y el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social. Este último, cuya sede se encuentra en la ciudad de Kuwait, inició sus operaciones en 1974 y, hasta 2001, desembolsó cerca de 7.8 billones de dólares en proyectos, todos ellos destinados exclusivamente a países miembros de la Liga de los Estados Árabes. Sin embargo, el financiador más importante es el Banco Islámico de Desarrollo, que desembolsó cerca de 10 billones de dólares en proyectos en 2014, y un total de 101 billones de dólares entre 1976 y 2014.<sup>8</sup> Gran parte de los financiamientos fueron destinados a los países que tienen frontera con Israel: Egipto, Jordania, Líbano y Siria, un elemento a menudo criticado por los analistas occidentales. En segundo plano, aparecen los países africanos. Entre 1985 y 1989, 34.3% del total de la cooperación multilateral árabe prestada se destinó a países de renta media baja, pero ese porcentaje alcanzó 66.4% entre 1990 y 1994 (NEUMAYER, 2004). En otros años, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos han destacado como los principales proveedores de cooperación entre los países árabes, y sus proyectos y financiamientos han sido canalizados casi exclusivamente mediante canales bilaterales: en 2013, los fondos concesionales de Arabia Saudí y de los Emiratos Árabes Unidos alcanzaron los 5.7 y 5.4 billones de dólares, respectivamente, lo

<sup>8</sup> Islamic Development Bank. 2014, *Annual Report, Together We Build a Better Future*, en: <[https://www.isdb.org/sites/default/files/media/documents/2018-12/IsDB-Annual%20Report-1435H\(2014\).pdf](https://www.isdb.org/sites/default/files/media/documents/2018-12/IsDB-Annual%20Report-1435H(2014).pdf)>.

que en cifras absolutas situaría a ambos países entre los principales donantes internacionales, en niveles similares a los de Suecia y Noruega. En el caso de los Emiratos, ese importe fue canalizado de modo bilateral y representó 1.34% de su PIB.

Como señala Clark (1964: 24), “las agencias internacionales son muy diferentes en lo que hacen, en la manera en la que operan y en la forma en la que son gestionadas”. Algunas pueden tener instancias de decisión basadas en el principio de que “a cada Estado le corresponde un voto” (ONU y sus agencias), en tanto que otras adoptan el valor de las cuotas financieras de cada Estado para definir su poder de voto en el proceso decisorio (Banco Mundial, FMI). Algunas son de alcance universal (agencias de la ONU), otras están reservadas a países que cumplen criterios técnicos y políticos (OCDE) y, por último, otras son grupos informales (G-20), lo que no significa que dejen de ser relevantes para los debates sobre el futuro de la cooperación para el desarrollo. Por consiguiente, en este capítulo es muy importante examinar el papel y la función política que pueden desempeñar las diversas organizaciones intergubernamentales que actúan en el campo de la CID. Para ello, analizaré las ventajas y desventajas de la cooperación multilateral en comparación con la modalidad bilateral; describiré los principales tipos de agencias intergubernamentales (financieras, de coordinación y de cooperación técnica), sus discursos y prácticas, tratando de comprender cómo se construyen las convergencias y por qué existen algunas diferencias. Por último, haré una reflexión más analítica sobre la armonización de los instrumentos y los mecanismos de la gobernanza multilateral de la CID. A lo largo del capítulo aportaré ejemplos y estudios de casos para ilustrar mis argumentos.

#### COOPERACIÓN MULTILATERAL *VERSUS* COOPERACIÓN BILATERAL: EL PAPEL DEL CAD DE LA OCDE

La United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA), a la que se le dio la etiqueta de organización de las Naciones Unidas sin formar parte de la ONU en términos formales, fue la primera iniciativa multilateral en el campo de la CID después de la Segunda



Guerra Mundial. Según Robert Asher, aunque durante sus primeros meses de existencia causó pocas controversias en el ámbito nacional de los Estados Unidos, el hecho de que Washington financiara alrededor de 70% de la iniciativa y tuviera derecho a un solo voto generó cierta incomodidad en la prensa estadounidense, en particular porque gran parte de la cooperación prestada por el UNRRA se dirigía a países que se adentraban de manera gradual en el ámbito ideológico de la URSS, como Bielorrusia (hoy conocida como Belarús), Ucrania y Polonia. Los proyectos financiados estaban, según el autor, reforzando el papel de la URSS en Europa del Este y no reducían la hostilidad de la opinión pública local en relación con Estados Unidos. Esta percepción ayudaría a justificar la preferencia de Washington, más adelante, por la cooperación bilateral o por las organizaciones multilaterales de Bretton Woods, donde el poder de decisión de Estados Unidos era (y sigue siendo) superior. Esta desafortunada experiencia de cooperación multilateral en el marco de la UNRRA habría influido, según el autor, en las preferencias de Estados Unidos en la década de 1950 en favor de la cooperación bilateral y, más aún, de la cooperación militar asociada a la asistencia para el desarrollo, una tendencia que sólo fue revisada a principios de los años sesenta (ASHER, 1962).

Es interesante observar que el autor no menciona en su artículo la relevancia, al menos a nivel regional interamericano, de factores tales como la Revolución cubana y la crisis de los misiles soviéticos en 1962 y sus repercusiones en América Latina; pero sí presenta una serie de argumentos sobre el uso de la cooperación multilateral y sobre los contrastes entre la cooperación bilateral y multilateral, cuyas líneas generales siguen siendo actuales, por lo que los destaco a continuación:

- *Coordinación.* Según Asher, las organizaciones multilaterales son más aptas que los Estados, ya sean donantes o beneficiarios, para coordinar programas de cooperación para el desarrollo gracias a la participación de los distintos agentes en su proceso decisorio.
- *Aceptación por parte del beneficiario.* Los países en desarrollo tienden a estar más abiertos al diálogo con organismos multilaterales,

pero el autor aclara que la aceptación no debe considerarse un *si-nónimo* inmediato de eficiencia.

- *Condicionalidades*. Aunque no haya consenso sobre el uso de condicionalidades políticas y económicas (*tied aid* o *aid with strings*, es decir, “ayuda atada”), según el autor, éstas son más legítimas cuando son discutidas y aprobadas en el ámbito multilateral.<sup>9</sup>
- *Carácter no político de la cooperación multilateral*. Las Naciones Unidas inspiran menos sospechas que los Estados en el ejercicio de la cooperación por estar más alejada de los intereses de la política exterior. La ONU refleja la creación de amplios consensos sobre temas globales. Es cierto que los actos constitutivos de muchas organizaciones multilaterales fueron redactados y aprobados después de la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos gozaba de prestigio internacional y tenía amplia capacidad para influir en los órganos multilaterales. Sin embargo, la “política”, según el autor, se refiere a las estrategias nacionales de política exterior y a los intereses de defensa. Aun así, en diálogo con el autor, cabe preguntar: ¿se encuentra la ONU realmente tan alejada de la política exterior de las potencias?
- *Neutralidad de la Secretaría de la ONU*. Las estrategias de cooperación multilateral son definidas por los miembros de una secretaría internacional, lo que les garantiza una mayor exención. Sin embargo, como señala Asher, la neutralidad es más difícil en organizaciones con decenas de miembros y ante la división del mundo entre Oriente y Occidente (y, podríamos añadir, entre el Norte y el Sur, un aspecto que el autor no analiza).
- *Eficiencia*. Depende más de la claridad de los objetivos, del profesionalismo y de la capacidad de gestión, que del carácter bilateral o multilateral de las agencias.
- *Costes relativos*. El autor señala que muchos analistas estadounidenses tienden a argumentar en contra de los organismos multilaterales debido a sus elevados costes (especialmente para Estados

<sup>9</sup> La condicionalidad significa que el donante condiciona la cooperación a ciertos criterios para que el beneficiario pueda firmar un acuerdo o permanecer en los programas ya firmados; es decir, se trata de un instrumento político usado en relaciones asimétricas entre un donante (o varios donantes) y un receptor con el fin de provocar o dirigir cambios políticos o económicos.

Unidos) y a sus resultados muy por debajo de lo esperado. Sin embargo, el autor considera que es necesario establecer una división de trabajo entre la cooperación multilateral y bilateral, a pesar de ser bastante crítico respecto a los costes y la calidad de la *expertise* proporcionada por las Naciones Unidas.

- *Efectos sobre la balanza de pagos*. La cooperación técnica, de bajo coste, tiene efectos casi imperceptibles en la balanza de pagos del país donante. Los efectos de la asistencia en forma de capital son más preocupantes. En el caso de la cooperación técnica, las compras se hacen casi siempre a proveedores del país donante. En este sentido, Robert Asher tiende a estar más en favor de las modalidades de “ayuda atada”.
- *Disponibilidad de fondos*. Aquí el autor aporta un argumento relativo a la política nacional, al mencionar que el Congreso es más escéptico en cuanto a la aprobación de fondos y financiamientos por vías multilaterales que bilaterales.
- *Lealtad pública y crédito gracias a la cooperación prestada*. La cooperación bilateral es más eficaz en la producción de lealtad política que la cooperación multilateral, aunque no se pueden subestimar las ganancias obtenidas por los Estados que construyen una imagen pública favorable al multilateralismo (como los países nórdicos, Canadá o los Países Bajos).
- *Satisfacción de la opinión pública*. El autor afirma que la cooperación multilateral tiende a ganar más puntos en la opinión pública que la cooperación bilateral, pero señala que no se debe confundir “multilateral” con Naciones Unidas, ya que otros grupos de organizaciones (el autor cita a la OCDE) merecen atención en el conjunto de iniciativas multilaterales (ASHER, 1962).

Los criterios utilizados por Robert Asher parecen bastante exhaustivos. Y, en vista de lo anterior, la preferencia del autor por el argumento estratégico queda clara. En resumen, tiende a estar en favor de la cooperación multilateral siempre que no perjudique los intereses de Estados Unidos y de Occidente. El mundo libre debe optar por la cooperación multilateral para distinguirse de la URSS y de China, y así construir un capital simbólico fundamental para legitimar el orden liberal en construcción desde 1945. Sin embargo,

el autor no resuelve la controversia multilateral-bilateral, sino que se limita a afirmar que los argumentos sobre coste, crédito político y aceptabilidad son periféricos; lo más importante son las cuestiones de enfoque y coordinación, razón por la cual propone la alternativa centrada en la coordinación multilateral y en la financiación bilateral. No trata la cuestión de manera empírica, ni alude a los debates sobre el papel de las organizaciones multilaterales en la CID ni a la objeción de la ayuda bilateral debido a su potencial uso como instrumento de presión política directa, un argumento que, en principio, podría ser utilizado en favor de la cooperación multilateral (CLARK, 1964).

En años recientes, algunos autores han corroborado la hipótesis de que la CID multilateral limita la influencia de los intereses nacionales de los Estados, intereses que en el caso de la cooperación bilateral tienden a vincularla a las condicionalidades políticas y a las preferencias comerciales. Según esos autores, “la evidencia empírica confirma que el multilateralismo ayuda a combatir las facciones dominantes, protege a las minorías vulnerables y promueve las virtudes epistémicas de la democracia” (KEOHANE, MACEDO y MORAVSČIK, 2009: 9). Se puede encontrar un argumento similar en el informe del CAD de la OCDE de 2011 sobre la cooperación multilateral, que hace referencia a las encuestas de opinión dentro de la Unión Europea: los ciudadanos de 26 de los 27 Estados miembros consideran que las organizaciones internacionales están mejor situadas que las propias agencias bilaterales para promover programas en los países en desarrollo.<sup>10</sup> Según el *Special Eurobarometer 352 (Europeans, Development Aid and the Millennium Development Goals)*, publicado en septiembre de 2010 por la Comisión Europea, la opinión de los 26 500 europeos entrevistados para el estudio tiende a ser muy favorable a la CID: 89% concede una gran importancia a la cooperación; 76% cree en el trabajo colectivo de los países de la Unión Europea para promover el desarrollo; 30% participa concretamente en proyectos como voluntarios (4%) o dona dinero a programas (26%); pero 42% no participa personalmente y 21% permanece indiferente. En resumen, el informe revela una opinión pública

<sup>10</sup> 2011 DAC Report on Multilateral Aid, *op. cit.*

que, en general, presta más apoyo a los proyectos de ayuda de emergencia, pero que parece tener poca fe en que esos proyectos cambien algo en la realidad de los países beneficiarios. Las generaciones más jóvenes suelen apoyar más la CID, pero no existe una correlación entre las condiciones económicas del Estado donante y un mayor apoyo a la CID.<sup>11</sup> Como afirman Henri Lecomte e Ida McDonnell (2006), no parece haber cansancio en la opinión pública europea en relación con la CID, pero el apoyo público debe considerarse, al mismo tiempo, generalizado y superficial, tal como revela la confusión entre la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria.<sup>12</sup>

De hecho, la opinión pública y los enfoques institucionalistas de la CID parecen captar el sentido de que el multilateralismo puede considerarse como la construcción institucional del mundo de los Estados que más se acerca a un ideal de relaciones internacionales más democráticas. El multilateralismo define reglas, principios con pretensión universal, mecanismos de financiación, etc. Sin embargo, hay que recordar que ese paralelismo con la democracia nacional no hace que el multilateralismo de la CID esté menos impregnado de relaciones de poder, conflictos y, por lo tanto, de política. De la misma manera que la democracia representativa y liberal presenta serios límites en cuanto a la reducción de las desigualdades sociales y de las jerarquías políticas en el plano nacional, es importante ir más allá de las apariencias institucionales democráticas del multilateralismo. Las organizaciones multilaterales no están muy

<sup>11</sup> Comisión Europea, Directorate-General for Communication, *Special Eurobarometer 352 (Europeans, Development Aid and the Millenium Development Goals)*, septiembre de 2010.

<sup>12</sup> Los autores revelan otro aspecto que me parece relevante para el caso brasileño: la importancia de las políticas de sensibilización de la opinión pública. Afirman, para el contexto europeo que analizan, que sería fundamental implementar programas institucionales de información, publicaciones específicas, consultas y foros públicos, ferias de solidaridad internacional. Por lo tanto, sugieren un aumento de los presupuestos destinados a la educación y sensibilización en el campo de la CID. A modo de comparación, recuerdan que en 2006 los países del CAD/OCDE gastaron alrededor de 200 millones de euros para ese fin, en tanto que tan sólo la campaña de reclutamiento militar de EUA (en 2002) costó a los ciudadanos estadounidenses 1.2 billones de dólares (LECOMTE y MCDONNELL, 2006).

alejadas de los intereses de las superpotencias, ni tampoco están fuera del alcance de las relaciones de poder. Éstas también son tributarias de una tradición histórica y política cuyas raíces se encuentran en la internacionalización del liberalismo como pensamiento y práctica de los Estados en la construcción del orden capitalista (MURPHY y AUGELLI, 1993). En otras palabras, la simple crítica del uso político de las modalidades bilaterales de la CID no exenta por sí sola a las organizaciones multilaterales de haberse comportado también, en diversos momentos de la historia, como actores políticos e intelectuales en el campo de la CID. La contradicción es una marca esencial del multilateralismo y de las modalidades multilaterales de cooperación para el desarrollo.

La relación entre las motivaciones de la cooperación para el desarrollo y las agendas de política exterior es más directa y evidente en el caso de la cooperación bilateral, pero sería ingenuo eliminar la cooperación multilateral para el desarrollo del campo de la política, de los conflictos de intereses, de la proyección de poder, del uso estratégico del conocimiento producido en Occidente, de las jerarquías y asimetrías existentes en el orden internacional. Me parece fundamental no descuidar este aspecto, ya que la cooperación multilateral también puede constituir modos de interferencia en los temas nacionales de los países menos adelantados, especialmente en la política nacional de los más débiles y con una reducida capacidad de negociación, coyuntural o estructuralmente, en el plano de las relaciones internacionales. En ciertos momentos del orden económico y político internacional, países como Argentina, Brasil o México se vieron obligados a aceptar condiciones prescritas en las "cartas de intención" del Fondo Monetario Internacional. Esto no significa que sus gobiernos no estuvieran dotados de agencia, con capacidad de actuar, pero la intensidad de las restricciones y de las condicionalidades era muy alta, sobre todo durante los años ochenta y noventa, marcados por la crisis de la deuda y por la implementación de programas de ajuste estructural. Aunque las economías regionales prosperaban, esos países no lograron, ante la coyuntura global, negociar su inserción soberana en las relaciones internacionales en términos más favorables. Como recuerdan Hunter y Brown (2000: 117), "las agencias internacionales prometen apoyo financiero

a cambio de cambios políticos específicos, amenazando con retirar la ayuda si no se cumplen las condiciones”.

Otros países con economías menos importantes (Haití, Timor Oriental, Honduras, por ejemplo), también llamados “países menos adelantados” (PMA en la jerga de la CID), pueden acabar involucrándose en relaciones de dependencia estructural con la cooperación multilateral y bilateral. En 2006, el porcentaje de la AOD en relación con el PNB alcanzó 14.1% en Burkina Faso; 14.7% en Etiopía; 21.4% en Malawi; 25.7% en Sierra Leona; 26.2% en Mozambique, y 27.9% en Guinea-Bissau (Banco Mundial, 2006; ILORAH, 2008). En 2010 la organización no gubernamental Action Aid presentó datos muy ilustrativos sobre los 20 países en desarrollo que más dependían de la cooperación multilateral y bilateral en 2000 y 2009, y calculó el grado de dependencia según la participación de la AOD de los principales donantes de la OCDE programada en los gastos gubernamentales de los respectivos países. El hecho de formar parte o no del *top 20* puede variar de un año a otro en función de diferentes factores, tales como la existencia de conflictos étnicos y regionales —que tienden a interrumpir proyectos más estructurantes y a largo plazo, y privilegiar gastos de ayuda humanitaria de emergencia—; cambios de prioridad por parte de los principales donantes; la no aceptación por parte del país en desarrollo de los criterios de política del CAD/OCDE; el descubrimiento de recursos minerales estratégicos que pueden reducir la necesidad de buscar apoyo financiero internacional; el aumento de los precios de los productos básicos exportados por los países en desarrollo (como en los 10 primeros años del siglo XXI), o la entrada de nuevos donantes que no forman parte del grupo del CAD en el campo de la CID. Durante ese periodo, la dependencia en relación con la AOD para cubrir los gastos gubernamentales se redujo de 47 a 27% en Ghana, de 22 a 13% en Vietnam y de 85 a 45% en Ruanda, según datos de la ONG Action Aid.<sup>13</sup>

No podemos olvidar que las agencias multilaterales son un vector muy importante en la defensa de varias narrativas sobre el

<sup>13</sup> Fuente: Action Aid, en: <[https://actionaid.org/sites/default/files/real\\_aid\\_3.pdf](https://actionaid.org/sites/default/files/real_aid_3.pdf)>, p. 20. Consultado en septiembre de 2017.

universalismo nacidas en Occidente. Parafraseando a Immanuel Wallerstein, éstas podrían considerarse como importantes difusoras de los llamamientos al universalismo, tales como: 1) el argumento de que la política seguida por los dirigentes del mundo paneuropeo defiende los derechos humanos y promueve la democracia, y que ello no causa controversia; 2) la superioridad de la civilización occidental, ya que está basada en valores y verdades universales, ante la incapacidad epistemológica de construir lo universal por otros medios, y 3) la afirmación de la verdad de la ciencia y el mercado, del concepto de que “no hay opción” (como diría Margaret Thatcher) a la economía autorregulada de los mercados (WALLERSTEIN, 2007).

Es cierto que la literatura poscolonial (Arjun Appadurai, Arturo Escobar, Edward Said, Homi Bhabha, Kwame Anthony Appiah, Partha Chatterjee, entre muchos otros autores) señala la necesidad de construir lo universal a partir de otros orígenes y contextos culturales, más allá de la fuente occidental. Sin embargo, la entrada de los valores universales en el tablero político de los Estados y de las organizaciones multilaterales, con los criterios y el estado actual de los procesos decisorios, tiende a convertirlos en obispos, torres, reinas y reyes, acostumbrados a una forma particular de hacer política y a una manera específica de construir lo universal y su proyección hacia el mundo. En este contexto Occidente sigue estando en el centro, a pesar de las crisis y las demandas de cambio de algunas potencias emergentes, pero el resurgimiento de China en la escena internacional tiende a diversificar a los competidores y las reglas del juego. Puede decirse que estos tres elementos señalados por Immanuel Wallerstein en el párrafo anterior son los pilares del multilateralismo liberal, de los discursos y programas de las organizaciones de cooperación multilateral como el Banco Mundial, la Unión Europea y muchas agencias de las Naciones Unidas. El universalismo —ya sea relativo a los derechos humanos, al desarrollo sostenible o a los derechos de la mujer— es siempre un valor construido, portador de una norma con la que se puede o no estar de acuerdo. Esta norma que, en el origen, siempre es local (porque parte de una geografía precisa) no sería en sí un problema político si no fuera traída hacia el mundo de las relaciones internacionales, de las disputas entre Estados, de las denuncias de violaciones (algunas de



ellas, no todas...), pero también hacia el mundo de las negociaciones rara vez horizontales entre las ONG y las redes de activismo transnacional. ¿Cómo separar la defensa de los valores, por un lado, de la política estratégica de los Estados y los intereses económicos de las grandes empresas, por el otro? ¿Qué papel pueden desempeñar las organizaciones multilaterales de la CID al evitar la confrontación con las tensiones generadas por este cuestionamiento?

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, desde su creación en septiembre de 1961, ha tratado de aportar respuestas a algunas de estas preguntas. Si retomamos la expresión acuñada por Stanley Hoffmann, el CAD podría considerarse un organismo internacional que ha contribuido, a su manera, a la universalización de la preocupación (*universalization of concern*) por la cooperación para el desarrollo (HOFFMANN, 1970: 412). Ha desempeñado un papel fundamental en la coordinación institucional, en la armonización de las prácticas y en la creación de una ideología lo más convergente posible en el campo de la cooperación. También hace pública, y razonablemente transparente, una gran cantidad de información sobre el comportamiento de los órganos de cooperación bilateral o multilateral, pero siempre con un enfoque más o menos restringido a sus 29 miembros (en 2016): Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Comisión Europea, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Reino Unido, Suecia y Suiza. Los miembros del CAD informan con regularidad sobre sus prácticas en el campo de la CID y se reúnen para promover el consenso y forjar agendas comunes.

En el informe sobre cooperación multilateral de 2011 el CAD efectuó una distinción, recogida en informes posteriores, entre la AOD multilateral, definida y medida como la financiación destinada a las organizaciones multilaterales (*inflows*), y los recursos de las agencias multilaterales destinados a los países en desarrollo (*outflows*). La AOD multilateral se compone de contribuciones destinadas a agencias multilaterales sin obligación de devolución, que pueden ser cuotas obligatorias y contribuciones voluntarias (fondos *non-core*). Según el CAD, para ser considerada AOD multilateral,

la agencia a la que se destinan los fondos debe llevar a cabo sus actividades, de modo parcial o total, en favor del desarrollo; la agencia debe ser intergubernamental y puede ser una organización o un fondo; debe tener autonomía administrativa y financiera respecto a los Estados que la constituyen. El conjunto de AOD multilateral (fondos *core* y *non-core*) aumentó de 37% (47 billones de dólares) del total de la AOD en 2007 a 40% (51 billones de dólares) en 2009, alcanzando 41% (59 billones de dólares) del total de la AOD en 2015.

El CAD sigue históricamente la evolución de la AOD y publica datos actuales sobre los avances de la cooperación multilateral y bilateral. Con el fin de la Guerra Fría aumentó la brecha entre la cooperación multilateral y bilateral, claramente en detrimento de la primera. Se pueden hacer varias hipótesis para explicar este distanciamiento: la erosión de las organizaciones multilaterales, a menudo acusadas de ineficiencia y de superposición de proyectos; la pérdida de la funcionalidad que las agencias multilaterales realizaron durante los años de competencia entre la URSS y Estados Unidos cuando la confrontación militar directa fue sustituida, la mayoría de las veces, por otros modos de disputa por el prestigio político, y el aumento de la preferencia de Estados Unidos, el principal donante en términos absolutos, por desarrollar sus actividades sobre una base bilateral; las nuevas realidades en la arquitectura de la CID con el surgimiento de la cooperación privada, la cooperación triangular y la cooperación Sur-Sur.

En 2011 el CAD publicó lo que denominó “Ocho buenas prácticas emergentes en materia de cooperación multilateral”: 1) articular, publicar y revisar periódicamente los casos nacionales específicos de contribuciones multilaterales; 2) revisar periódicamente el equilibrio entre cooperación multilateral y bilateral; 3) si existen criterios generales para la adopción de decisiones sobre el gasto de la AOD, asegurarse de que tengan una amplia cobertura y un fundamento empírico; 4) utilizar mecanismos conjuntos de evaluación y agencias independientes; 5) publicar indicadores y calificaciones que influyan en el proceso de adopción de decisiones sobre la asignación de AOD multilateral; 6) evaluar el rendimiento multilateral en función de las prioridades nacionales y globales; 7) examinar

minuciosa y periódicamente las asignaciones a las diferentes agencias multilaterales; 8) mantener un órgano burocrático dedicado a examinar con frecuencia todo el gasto público por medio de organismos multilaterales.<sup>14</sup>

Además, respecto de la diferencia entre AOD bilateral y multilateral, el informe del CAD de la OCDE de 2011 indica que en 2009 se destinaron 91 billones de dólares a la AOD bilateral y 37 billones de dólares a la multilateral. Si miramos dentro de los dos sobres, observamos que la distinción se produce en lo que respecta a la ayuda humanitaria (10% del total de la AOD bilateral y apenas 5% de la multilateral), a la relevancia de Oriente Medio como región de destino de la AOD bilateral (10% del total, frente a 5% del total de la AOD multilateral), a la fuerte presencia de África en la AOD multilateral (49% del total asignado a diferentes regiones del mundo, frente a 26% en el caso de la AOD bilateral) y a la entrada de Europa como región de destino de la AOD multilateral (7% del total, por el papel de la Unión Europea en los países de Europa del Este). Llama la atención la diferencia entre ambas formas de cooperación oficial en las categorías “otros sectores” (12% en AOD bilateral y sólo 3% en AOD multilateral) y “países o regiones no especificados” (23% en AOD bilateral y 7% en AOD multilateral). Lo que nos revelan estas cifras, *inter alia*, es la posibilidad que tienen los Estados, principales donantes en el ámbito de la CID, como veremos en el tercer capítulo, de no divulgar una parte importante de sus partidas presupuestarias (por razones estratégicas y de seguridad militar), lo que tiende a ser menos frecuente, debido a la propia naturaleza del multilateralismo, en organizaciones intergubernamentales.

En cuanto a las prácticas de los principales Estados donantes, existen variaciones en el uso de la AOD multilateral. Países como Suecia, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, los Países Bajos y Finlandia destacan como campeones de la cooperación multilateral, con proporciones relativas mucho mayores en comparación con otros países. Algunos Estados, como Portugal, Grecia, Estados Unidos y Corea del Sur, se sitúan entre los que tienden a favorecer la cooperación bilateral. Tradicionalmente, la AOD multilateral de

<sup>14</sup> 2011 DAC Report on Multilateral Aid, *op. cit.*

Estados Unidos ha variado entre 10 y 30% del total de su financiación destinada a la cooperación, y el Banco Mundial ha sido su principal beneficiario. Estos datos confirman la literatura sobre este tema, que tiende a subrayar el hecho de que los países más pequeños y progresistas favorecen a las Naciones Unidas y a otras agencias multilaterales (DEGNBOL-MARTINUSSEN y ENGBERG-PEDERSEN, 2003).

El caso de Dinamarca es muy ilustrativo, con cerca de 600-700 millones de dólares asignados anualmente a la cooperación oficial multilateral. En 1996 la agencia danesa, DANIDA, publicó el informe “Plan of Action for Active Multilateralism”, en el que se definía el objetivo de destinar 50% de su AOD a través del multilateralismo y se destacaba la necesidad de aplicar criterios políticos y normativos (democracia, derechos humanos, protección del medio ambiente) para fortalecer el papel de las agencias multilaterales. Sin embargo, es interesante observar que el mismo documento, además de destacar los objetivos del milenio y el seguimiento de los planes de acción de las principales conferencias de la ONU (en especial en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague), también menciona la necesidad de que sean empleados más daneses en el conjunto de las organizaciones en cuestión y que se adquirieran más bienes y servicios daneses en ese proceso (DANIDA, 1996). En un documento posterior el gobierno afirma que “reforzará su cooperación con las organizaciones multilaterales, aumentará el uso de los recursos presupuestarios y reavivará el multilateralismo activo de Dinamarca para reforzar la coherencia, el enfoque y los resultados” (DANIDA, 2012).

Al hacer pública y transparente la información sobre el gasto y los métodos de los diferentes países donantes, el CAD también desempeña un papel importante en la explicación de la dimensión nacional de los Estados, cuya variación de comportamiento en términos de AOD multilateral se encuentra bajo la influencia de diferentes actores políticos partidistas, sociales, económicos y de los medios de comunicación, de las tradiciones y experiencias nacionales y de las decisiones del gobierno. Respecto a la pregunta “¿cuáles son los factores determinantes de la financiación por los Estados de organizaciones multilaterales de la CID?”, la investigación

de Addison, McGillivray y Odedokun (2004) sobre los países miembros de la OCDE revela que las economías más grandes tienden a cargar, de manera desproporcionada, el peso de las organizaciones multilaterales, siendo factores relevantes la preferencia del Estado donante por la inclusión social en el ámbito de sus políticas públicas nacionales, por la agenda de lucha contra la pobreza en el plano bilateral y por la naturaleza político-ideológica del partido o coalición gobernante. Según los autores, los partidos de derecha tienden a ser menos favorables a las agencias de la ONU. Dani Rodrik (1995) sostiene que las organizaciones multilaterales tienen una mayor capacidad para definir e imponer condiciones a los beneficiarios, mientras que John Ruggie (1992) sostiene que el multilateralismo constituye arreglos políticos e institucionales que, mediante presiones normativas, inducen a los Estados a incrementar la cooperación.<sup>15</sup>

En un artículo, Milner y Tingley (2012) concluyen que el “modelo de agente principal” es el que mejor refleja las decisiones involucradas en la elección de los Estados en favor del multilateralismo. En ese modelo los gobiernos son “principales” con la opción de delegar o no el poder de formulación de políticas (*policy-making*) a los “agentes” (es decir, instituciones internacionales). Un donante estatal individual (principal) y una agencia multilateral (agente) están en desacuerdo sobre el control de los fondos y los beneficios de reparto de los costes. Los Estados tienden a intercambiar el control sobre la política (contenido de los programas) por un mayor reparto de los costes (*burden sharing*), es decir, aceptan participar en acuerdos multilaterales en los que ceden el control, siempre que

<sup>15</sup> Es útil señalar aquí que el bilateralismo se refiere a políticas que no son coordinadas con otros países y que son implementadas directamente con un país beneficiario. El multilateralismo, por otro lado, se refiere a la coordinación política entre tres o más Estados en torno a principios generales de conducta; pudiendo o no, implica incluir una institución formal. En el caso particular de la CID, históricamente el multilateralismo ha representado coordinación por medio de agencias regionales (Unión Europea) o internacionales (ONU, Banco Mundial). Como señalan Milner y Tingley (2012: 4), “no todas las formas de multilateralismo significan delegación a instituciones internacionales, pero toda coordinación de políticas entre países que significa delegación a una institución internacional es una forma de multilateralismo”.

participen otros Estados y que, por consiguiente, haya varios financiadores. Para que haya delegación, los principales deben obtener una reducción en sus costes de transacción y/o la posibilidad de resolver problemas de acción colectiva; sin embargo, la delegación al agente trae consigo el problema del control de las acciones, ya que el agente puede tomar decisiones con las que los Estados no siempre estén de acuerdo. Es importante señalar que la cuestión del reparto de los costes no conduce necesariamente a un aumento de la AOD global en un país beneficiario determinado, pero una mayor AOD multilateral por parte de un donante puede significar un mayor compromiso multilateral de otros donantes. Éste es el argumento teórico y empírico de Milner y Tingley (2012).

Al analizar el caso de Estados Unidos, los autores también señalan el hecho de que la hipótesis del reparto de los costes incluye también el argumento de representantes políticos como Robert Rubin, secretario del Tesoro de Estados Unidos, que afirmó, en 1999, respecto de la AIF del Grupo del Banco Mundial: “Por cada dólar que nosotros ponemos, son prestados más o menos 8.5 dólares”. Las organizaciones no gubernamentales como World Wildlife Fund (WWF) también se orientaron en la misma dirección, afirmando en esa ocasión que:

La Asociación Internacional de Fomento también es eficaz desde el punto de vista de los costes: cada contribución de un dólar estadounidense moviliza varios dólares adicionales de otros donantes. Por último, la AIF es sensible al liderazgo de Estados Unidos, lo que recientemente ha dado lugar a reformas con el fin de que la institución sea más transparente y responsable.<sup>16</sup>

Milner y Tingley (2012) concluyeron que las preferencias nacionales difieren de los intereses de las agencias multilaterales, ya que gran parte de la opinión pública, de los diputados y senadores, así como de la élite gobernante estadounidense tiende a ser más

<sup>16</sup> Citas tomadas del Subcommittee on Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs (Senate Appropriations Subcommittee Hearings, 17 de marzo de 1999).

favorable al control sobre la política de cooperación (*aid policy*). Pueden existir diferentes preferencias por parte de demócratas (que favorecen la AOD destinada a los países más pobres y a mejorar la calidad de vida) y de republicanos (más inclinados a asociar la AOD con los programas de cooperación militar), pero el debate sobre el control de la agenda siempre tiende a estar presente. El límite del estudio de Milner y Tingley (2012) tiene que ver con el campo empírico, ya que los autores sólo analizan el caso de Estados Unidos.

Van der Veen (2011) trata de superar esta limitación examinando los casos de cuatro países: Italia, Bélgica, Noruega y Países Bajos. El autor señala que la literatura sobre la AOD multilateral tiende a considerarla más cercana a la cooperación de carácter humanitario que la AOD bilateral, ya que las agencias multilaterales favorecen los intereses de los países receptores. Sin embargo, el autor considera que las normas e ideales difundidos por las organizaciones internacionales desempeñan un papel secundario en la evolución de lo que denomina *aid frames*: categorías de motivaciones que movilizan a los Estados y a sus representantes para actuar en el campo de la CID en general. Las siete categorías motivacionales son: 1) seguridad; 2) poder e influencia; 3) riqueza e interés económico; 4) interés propio; 5) reputación y autoafirmación; 6) obligación; 7) valores humanitarios. De las siete, las últimas cuatro son las que más se relacionan con la CID multilateral. En la selección de países estudiados las agencias multilaterales, según el autor, pueden ejercer una mayor influencia sobre esas categorías de motivación en los casos de Noruega o de los Países Bajos, pero sobre todo la influencia proviene del sentimiento de obligación de sus dirigentes respecto a los compromisos asumidos en el seno de las Naciones Unidas. En el caso de los Países Bajos, el autor cita el *White Paper* del gobierno publicado en 1956 que ilustra muy claramente la relevancia del *aid frame* en términos de influencia: “la ayuda holandesa directa y bilateral será sólo una gota en el océano, y, por lo tanto, nos pondrá en desventaja porque operaremos en un campo en el que socios mucho más fuertes ya son muy activos. Un enfoque multilateral garantiza mejor nuestra participación e influencia” (VAN DER VEEN, 2011: 135). Volveremos a analizar la contribución de este investigador en el capítulo tercero.

En el caso de los países que no son miembros del CAD también existen grandes variaciones del comportamiento, aunque los datos disponibles son escasos y todavía no son sistemáticos. La política de Rusia de financiación multilateral, por ejemplo, representa 70% de su cooperación oficial y tiende a reflejar una buena dosis de pragmatismo en términos de orientación: Rusia adopta los canales multilaterales existentes y capaces de producir resultados, en particular en la región de la CEI. Un objetivo importante de Rusia, anunciado en su informe más reciente sobre cooperación para el desarrollo, es mitigar el efecto negativo de la crisis financiera y económica, en particular en sus vecinos más cercanos, razón por la cual dirige casi la mitad de los fondos hacia los países pobres de sus regiones vecinas. De los cerca de 472 millones de dólares que se dedicaron a la AOD en 2010, alrededor de 40% fueron gastos en seguridad alimentaria e inversiones en salud. Éstos fueron proporcionados a través de organizaciones multilaterales, incluida una contribución de 22 millones de dólares al Fondo Mundial y otros 62 millones de dólares para la seguridad alimentaria mediante contribuciones destinadas al Banco Mundial, al PMA y a la Organización Internacional de Protección Civil (ICDO). En el sector de la salud, Rusia también contribuye al Programa Mundial de la OMS y del Banco Mundial de lucha contra el paludismo en los países de África y de la CEI.<sup>17</sup> En el caso de Brasil, las contribuciones a organizaciones internacionales alcanzaron los 248 millones de dólares en 2009, muy por encima de los 189 millones de dólares de 2005. Cerca de un tercio de la cooperación multilateral brasileña se destina al Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM); una quinta parte de su cooperación multilateral se destina al BID y 1% al BAFD (IPEA, 2010).

Según el informe de 2015 del CAD/OCDE, los procesos decisivos sobre la asignación de recursos nacionales a las organizaciones multilaterales de la CID involucran a diferentes actores nacionales. Nueve Estados miembros del CAD adoptan un modelo centralizado, según el cual un único ministerio, departamento o agencia decide la asignación de fondos para la CID: en el caso de los países nórdicos y de Nueva Zelanda, el ministerio encargado de las relaciones exteriores es

<sup>17</sup> 2011 DAC Report on Multilateral Aid, *op. cit.*



el que decide en última instancia, mientras que en el caso de Australia y el Reino Unido son las respectivas agencias de cooperación las que deciden. Otros 14 donantes adoptan un modelo más descentralizado, en el que por lo menos dos órganos gubernamentales comparten la decisión sobre la cuantía y la forma de asignar los fondos públicos a las organizaciones multilaterales. En este caso, dos o más ministerios y/o agencias pueden dirigir parte de sus fondos a la cooperación multilateral. Fuera del CAD, Brasil, por ejemplo, presenta el Ministerio de Relaciones Exteriores como el órgano encargado de supervisar los pagos de cuotas a las distintas organizaciones multilaterales de la CID de las que Brasil es miembro. Sin embargo, la financiación multilateral es autorizada, en última instancia, por el Ministerio de Planificación y ejecutada por el Tesoro Nacional.

Según el informe de 2011, las decisiones de los miembros del CAD sobre el destino multilateral o bilateral de la AOD dependen de una gran variedad de factores: *a)* relevancia para las prioridades e intereses de los propios donantes; *b)* relevancia para la arquitectura de la ayuda (importancia del mandato, posicionamiento de la organización multilateral, sus ventajas comparativas); *c)* las evaluaciones de desempeño, así como percepciones de la eficacia de la organización; *d)* la influencia de los donantes, capacidad de toma de decisiones y visibilidad dentro de la organización; *e)* consideraciones políticas, acuerdos, diálogo y consulta con las organizaciones multilaterales; *f)* contribuciones históricas a las organizaciones multilaterales (tradicción en la agenda de política exterior del Estado en cuestión); *g)* implementación de las agendas de eficacia de la ayuda y objetivos de desarrollo pactados internacionalmente; *h)* credibilidad ante el país beneficiario y opinión favorable de la sociedad civil.<sup>18</sup> A continuación analizaremos tres de las principales organizaciones multilaterales que actúan financiera, política e intelectualmente en el campo de la CID, a saber: el grupo Banco Mundial, las Naciones Unidas y la Unión Europea.

<sup>18</sup> El Reino Unido fue el primer miembro del CAD en publicar evaluaciones (y sus metodologías de evaluación) de manera amplia. El Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) publicó su *Multilateral Aid Review: Ensuring Maximum Value for Money for UK Aid through Multilateral Organisations*, en marzo de 2011. Para un análisis detallado de la AOD británica, véase la tesis defendida en 2017 por Rubens de Siqueira Duarte en la Universidad de Birmingham (DUARTE, 2017).

## EL GRUPO BANCO MUNDIAL

El Grupo Banco Mundial (BM) está formado por siete organismos con diferentes mandatos. Como se muestra en el cuadro II.2, cada uno de esos organismos tiene una fecha de creación y funciones diferentes. El BIRF, la AIF, la IFC y el IBM son los cuatro organismos más directamente activos en el campo de la cooperación para el desarrollo, en sus vertientes pública y privada, mediante subvenciones y préstamos. Analizaremos cada uno de éstos con más detalle, a partir de la síntesis de elementos de varios artículos, libros y, sobre todo, de la excelente obra de referencia producida por João Márcio Mendes Pereira (2010) sobre el Banco Mundial como actor político, intelectual y financiero del desarrollo internacional.

Es importante señalar que el Banco Mundial promueve numerosas articulaciones formales e informales con actores bilaterales y multilaterales, públicos y privados, académicos y asociativos, y a menudo adopta una posición de liderazgo en esas relaciones a nivel mundial. Sin embargo, al principio de su existencia, el BM era esencialmente un banco europeo: del total de sus préstamos hasta 1956, casi 65% fue destinado a países del bloque occidental. En 1947, sólo se aprobaron cuatro operaciones de préstamo (Dinamarca, Francia, los Países Bajos y Luxemburgo) que alcanzaron un total de cerca de 500 millones de dólares. El primer préstamo aprobado para un país en desarrollo se concedió a Chile en 1948. La primera financiación vinculada con un proyecto también fue para un país en desarrollo (y fue la única en 1949): este préstamo fue para Brasil.

Fue sólo a partir de finales de la década de 1950 que el BM comenzó a prestar más a los países en desarrollo porque las operaciones con esos países (que eventualmente podrían no devolver los préstamos) podían poner en peligro su credibilidad en Wall Street, como recuerda Araújo (1991). Durante los años cincuenta y sesenta, el BM financió principalmente proyectos para el desarrollo de infraestructuras: hasta 1968, 70% del total de los préstamos se destinó a las comunicaciones, energía y transporte. Por lo tanto, desde los primeros años, trató de fortalecer su capacidad de articulación con los Estados y los mercados, así como de asegurar su capilaridad social y su influencia política en el plano internacional.

CUADRO II.2. *El grupo Banco Mundial*

<i>Organismo</i>	<i>Fundación</i>	<i>Funciones</i>
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	1944	Financiar proyectos y prestar asistencia técnica.
Instituto del Banco Mundial (IBM)	1955	Formar y educar al personal técnico y político.
Corporación Financiera Internacional (IFC)	1956	Financiar la expansión del sector privado en los países de renta baja y media.
Asociación Internacional de Fomento (AIF)	1960	Realizar préstamos a largo plazo a países sin acceso a los mercados financieros globales.
Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI)	1966	Prestar servicios de arreglo de diferencias entre los inversores y los Estados.
Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA)	1988	Asegurar la inversión extranjera y promover la expansión de las empresas globales.
Panel de Inspección	1993	Investigar las quejas sobre los efectos de los proyectos.

FUENTE: Elaborado a partir de PEREIRA (2010).

Entre los organismos mencionados, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) es la institución más antigua e importante del Grupo Banco Mundial. Su surgimiento está directamente relacionado con la creación del FMI en Bretton Woods en 1944. Su vínculo con el FMI es tan umbilical que la condición previa para que un país se convierta en miembro del BIRF es que esté vinculado al FMI. El BIRF puede considerarse una institución de alcance mundial. En abril de 2016 contaba con 189 miembros: San Marino (2000), Timor Oriental (2002), Montenegro (2007), Kosovo (2009), Tuvalu (2010) y Sudán del Sur (2012) son las adhesiones más recientes. Su estructura organizativa ha permanecido prácticamente inalterada desde su fundación, y su función básica consiste de manera formal en “proporcionar préstamos y garantías financieras a los países miembros que reúnan los requisitos, así como servicios

financieros de análisis y asesoramiento técnico”.<sup>19</sup> Según Araújo (1991), Brasil recibió su primer préstamo global en 1949, de proporciones significativas en aquel momento (75 millones de dólares, 54% del valor total de los préstamos aprobados ese año). Este préstamo global cubrió, entre otros, un proyecto específico destinado a fortalecer

una empresa privada de capital extranjero, Brazilian Light and Power Ltd., y fue complementado, dos años después, con 15 millones de dólares adicionales para Brascan Ltd., del mismo grupo [...] Entre 1949 y 1954, el BIRF aprobó préstamos a Brasil por un valor de 194 millones de dólares, de los cuales 56% se destinó al grupo Light (ARAÚJO, 1991: 27-28).

El BIRF presta únicamente a gobiernos e instituciones públicas, con un plazo de reembolso de 15 a 20 años y un periodo de carencia de hasta cinco años. Como señala Pereira (2010), sus recursos provienen de tres fuentes: 1) el capital de los Estados miembros, que corresponde a aproximadamente una quinta parte del total; 2) las fuentes privadas (alrededor de 80% de los recursos totales), y 3) la tercera parte, mucho menos expresiva, se refiere a las ganancias obtenidas del pago de préstamos y de las inversiones financieras. Debido a que el BIRF goza de gran credibilidad internacional, se le considera un acreedor preferente y puede pedir prestado a costes moderados y volver a prestar a los países miembros en condiciones más ventajosas que las disponibles en el mercado financiero internacional. Los préstamos son de dos tipos: los de inversión y los de ajuste. El segundo fue muy utilizado en América Latina y África a partir de 1979 para fortalecer las finanzas de las economías muy endeudadas, condicionándolas a la implementación de un conjunto de medidas de carácter macroeconómico y estructural. Los préstamos de ajuste se desembolsan con mucha más rapidez que los préstamos de inversión, pero su principal función es “hacer desaparecer de esos países algunas características de su estructura económica consideradas indeseables e inconvenientes por el *staff* y por la dirección del Banco Mundial. En general, estas categorías se relacionan

<sup>19</sup> Datos disponibles en: <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>.

con el proteccionismo, la organización administrativa, el *exceso de reglamentación*, etc.” (ARAÚJO, 1991: 37, cursivas del autor).

En respuesta a las sucesivas crisis de los años noventa, el BIRF estableció dos nuevas modalidades de préstamos: la de ajuste estructural “especial”, que acelera el desembolso de préstamos y en mayores cantidades, y un préstamo programático con desembolsos sucesivos condicionados a la evaluación de los resultados (según una carta de intención firmada por el Estado solicitante). A pesar de conceder préstamos de modo exclusivo al sector público, mueve un gran mercado de contratos de compraventa y consultorías, que históricamente ha estado, casi de manera total, monopolizado por empresas establecidas en los países más desarrollados, gracias a estructuras bien organizadas y, a veces, silenciosas de *lobby* internacional.<sup>20</sup> Por ejemplo, cuando McNamara decidió cambiar el sistema de gestión del Banco Mundial, en 1972, contrató los servicios de McKinsey and Company para asegurar, según él, el éxito de la operación (KRASKE *et al.*, 1996).

A partir de su creación, en 1960, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) transformó la naturaleza del Grupo Banco Mundial, afectando tanto la escala como el contenido de sus operaciones, ya que concede préstamos a largo plazo (que oscilan entre 30 y 40 años, con un periodo de carencia de 10 años) y aplica tipos de interés muy bajos (incluso a cero) a los gobiernos e instituciones públicas de los países pobres, sin acceso al mercado financiero internacional. Aunque de modo formal es independiente, su estructura administrativa y su proceso de toma de decisiones están estrechamente vinculados con los procedimientos del BIRF. Según Pereira (2010), mediante sus *soft-loans* (préstamos bonificados, en condiciones favorables), la AIF logró aumentar la presencia del BM en el campo de la CID. Sin embargo, cabe señalar que la concesión de este tipo de préstamos a países en desarrollo vulnerables no se hace de manera incondicional: según el grado de pobreza y la

<sup>20</sup> El BM posee criterios muy minuciosos para la contratación de servicios de consultoría, lo que hace que sólo organizaciones y profesionales que se especializan en centros específicos, por lo general escuelas de gestión de EUA y Reino Unido, logren superar los procesos selectivos.

insolvencia de los países candidatos a obtener recursos financieros en el mercado de capitales, exige a los gobiernos nacionales que implementen políticas económicas consideradas “sólidas” y “responsables”, siempre, evidentemente, acordes con su propia visión macroeconómica.

De 1960 a 2015 la AIF prestó aproximadamente 312 billones de dólares a 112 países. Esto la convirtió en la mayor fuente individual de financiación subvencionada (es decir, a fondo perdido) para los países más pobres: en 2011, financió alrededor de 20% de todos los programas de desarrollo en los países que figuran en su lista de beneficiarios (cuadro II.3). Sus tres fuentes de financiación son, respectivamente: 1) las donaciones voluntarias realizadas, cada tres años, tanto por los países ricos como por algunos en nivel de desarrollo relativo superior (Brasil, México, Corea, Hungría, Rusia, Turquía, etc.), y que corresponden a la mayoría de los recursos; 2) el reembolso de sus propios créditos, y 3) las transferencias de ingresos netos del BIRF y de la IFC.

La gran mayoría de las condiciones de financiación de la AIF, aunque más favorables que los intereses cobrados en el mercado financiero mundial, no constituyen donaciones. Hasta la década de los noventa la dificultad de las naciones más pobres para reembolsar los préstamos se ocultaba gracias a la recepción de nuevas donaciones de los países industrializados; sin embargo, la drástica reducción de las contribuciones financieras de Estados Unidos terminó por poner de manifiesto una situación cada vez más deficiente. A mediados de 1959, cuando el Tesoro de Estados Unidos formalizó la propuesta de crear la AIF, India y Pakistán —que en ese momento eran los principales clientes del BIRF amenazados de insolvencia, y eran vitales para los intereses de Estados Unidos en Asia— se convirtieron de lejos en los mayores receptores de préstamos bonificados de la recién creada asociación. Por lo tanto, la creación de la AIF dio a Estados Unidos y a sus aliados otro instrumento de ayuda exterior bajo su control, en medio del proceso de descolonización y expansión de la Guerra Fría, permitiéndole, al mismo tiempo, un medio adicional de compartir la carga financiera de la AOD con Europa del Este y Japón (PEREIRA, 2010).

Desde el punto de vista financiero y decisorio, la AIF posee algunas particularidades respecto a las organizaciones del sistema ONU.

CUADRO II.3. Países-miembros de la AIF beneficiarios de proyectos

Región	Países beneficiarios
África (39 países)	Benín, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Costa de Marfil, Eritrea, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Lesoto, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, Nigeria, Kenia, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia, Zimbabue.
Asia Oriental (15 países)	Birmania (Myanmar), Camboya, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Laos, Micronesia, Mongolia, Papua Nueva Guinea, Samoa, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Vietnam.
Europa y Asia Central (cinco países)	Kirguistán, Kosovo, Moldavia, Tayikistán, Uzbekistán.
América Latina y Caribe (nueve países)	Bolivia, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas.
Oriente Medio y África del Norte (dos países)	Djibouti, Yemen.
Asia del Sur (ocho países)	Afganistán, Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán, Sri Lanka.

FUENTE: <<http://www.worldbank.org/ida/borrowing-countries.html>> (datos de 2016).

Cuanto mayor es la proporción de fondos ofrecidos por cada Estado donante, mayor es su influencia en las políticas y operaciones. Por esta razón, los principales donantes se han resistido a la ampliación del ciclo de reposición de sus recursos (*replenishment*) de tres a cinco o seis años. Los donantes se reúnen cada tres años para negociar esta reposición y revisar sus estrategias. La dependencia del dinero del gobierno dio lugar a cambios en el equilibrio de poder (especialmente en Estados Unidos), pasando del Ejecutivo al Legislativo y a actores no gubernamentales con *lobbies* bien organizados, lo que reveló, como ya señalé, la dimensión nacional de esta política de cooperación internacional. La más reciente, la AIF-17, fue aprobada en 2014, con un valor de 52.1 billones de dólares. Según datos de

abril de 2016, la AIF cuenta con 51 países miembros en calidad de “países contribuyentes” y con 78 en calidad de “países beneficiarios”, es decir, los que pueden solicitar préstamos. En su decimoséptima reposición, realizada en 2016, los países del G-7 representaron 68% del total de las contribuciones, mientras que Brasil contribuyó con 0.29%, China con 0.86%, Rusia con 0.55% y Sudáfrica con 0.09%. India figura en la lista de países beneficiarios.

La Corporación Financiera Internacional (IFC) fue creada en 1956 como organización complementaria del BIRF con el objetivo de financiar y apoyar, sin el aval del gobierno, la expansión del sector privado, tanto extranjero como nacional, en los países menos desarrollados y de renta media, vinculando sus criterios de préstamo a la macropolítica de condicionalidades del BIRF. Hoy en día, la IFC está presente en más de 100 países (en Brasil tiene dos oficinas, una en Rio de Janeiro y otra en São Paulo) y financia proyectos empresariales específicos; participa como socio en el capital de las empresas, presta a bancos intermediarios y proporciona asesoramiento técnico a las corporaciones interesadas en movilizar fondos en los mercados de capitales. El total de préstamos e inversiones netas pasó de 31.4 billones de dólares (365 proyectos) en 2012 a 37.5 billones (406 proyectos) en 2015; acumuló, desde su creación y hasta 2012, alrededor de 102 billones de dólares para más de 4984 empresas clientes. Entre los proyectos citados en el informe de 2012 para la región latinoamericana podemos señalar los proyectos con el Banco Atlántida en Honduras, la autopista de la Ruta del Sol en Colombia, la red universitaria Anhanguera en Brasil y el banco Fedecrédito en El Salvador. En el año fiscal de 2014, la región se benefició de la mayor parte (23%) del total de los 22 billones de dólares de financiación.<sup>21</sup>

Puesto que opera en condiciones comerciales, la IFC invierte sólo con ánimo de lucro, ya que sus recursos se obtienen en los mercados internacionales, por lo general mediante la emisión de bonos con una calificación máxima (triple A) concedida por agencias de clasificación, también conocidas como agencias de clasificación de

<sup>21</sup> Véase *IFC in Latin America and the Caribbean: Creating Opportunity*, 2015. Véase también *IFC Annual Report*, 2015.



riesgos, como Fitch, Standard and Poor's y Moody's. Esto le permite funcionar como catalizadora de diversos fondos privados mediante estrategias de financiación conjunta. No sólo financia a empresas medianas y pequeñas, sino también a grandes corporaciones, y sus préstamos varían entre uno y 100 millones de dólares. A pesar de su independencia del gobierno, la IFC actúa conjuntamente con los Estados para catalizar recursos públicos, agilizar el trámite legal de los negocios y dar su sello de aprobación a ciertas iniciativas privadas. Hasta finales de 2014 las empresas más financiadas procedían de las siguientes regiones: América Latina y el Caribe (23%), Europa y Asia Central (21%), África Subsahariana (20%), Asia Oriental y el Pacífico (16%), Oriente Medio y África del Norte (10%) y Asia Meridional (9%). En junio de 2011 las empresas más financiadas en América Latina eran de origen brasileño, colombiano y argentino. Los sectores más financiados en ese momento fueron las organizaciones del mercado financiero (36%), infraestructura (18%), minería, petróleo y gas (13%), industria manufacturera (13%) y agroindustria (10 por ciento).<sup>22</sup>

El Instituto del Banco Mundial (IBM) fue creado en 1955, con el apoyo financiero de las fundaciones Rockefeller y Ford, con el objetivo de formar y entrenar a ejecutivos políticos y técnicos en distintos países para que pudieran actuar en la elaboración y/o ejecución tanto de la política económica nacional como de proyectos y programas destinados al desarrollo (capitalista) en países periféricos. A partir de 1990 comenzó a promover la masificación de sus iniciativas y la ampliación y profundización de su influencia intelectual. Para ello, contó con redes formales e informales de apoyo de una creciente y variada gama de organizaciones sociales: ONG, fundaciones, universidades, centros de investigación e instituciones de formación y capacitación. La mayor parte de la financiación del IBM procede del BIRF. Posee oficinas en Washington, Beijing, Marsella, Moscú, Nueva Delhi y Pretoria, con el objetivo de formar redes, capacitar a administradores y profesionales de diferentes campos del desarrollo, incluso en temas como acuerdos público-privados, innovación y competitividad, industrias extractivas, cambio climático,

<sup>22</sup> Datos a partir del *IFC Annual Report 2015*.

salud, gestión urbana, gobernanza y lucha contra la corrupción, gobierno electrónico y cooperación Sur-Sur (PEREIRA, 2010).

Una vez presentados los cuatro principales órganos constitutivos del Grupo Banco Mundial es importante comprender que, desde el punto de vista de la gobernanza interna y del proceso decisorio, los fundadores del Banco Mundial nunca consideraron la posibilidad de aplicar a los Estados miembros la norma del voto unitario, a pesar de que las instituciones de Bretton Woods (el BIRF y el FMI) estén formalmente vinculadas con la ONU, que adopta la norma de “un Estado, un voto”, sin discriminación, en el seno de la Asamblea General. De hecho, la estructura organizativa de todo el Grupo Banco Mundial es muy similar a la de una sociedad anónima, en la que la composición accionaria es la norma dominante. La subordinación al principio de la mayoría accionaria es tan clara que el punto 9 del artículo V de los Estatutos determina que la administración central del Banco Mundial debe tener su sede en el Estado miembro que posea el mayor número de acciones. La elección de la sede recayó en Washington (y no en Nueva York, como en el caso de la ONU), lo que explica el vínculo entre las instituciones de Bretton Woods, la estructura del poder institucional y, en particular, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos (ARAÚJO, 1991).

Existe una instancia máxima en la que cada Estado miembro está representado por un gobernador y un suplente, con un mandato renovable de cinco años, denominada Junta de Gobernadores, que se reúne una vez al año junto con la Asamblea General del FMI. También existe un Directorio Ejecutivo compuesto por 25 miembros, cinco de los cuales deben ser nombrados por los cinco mayores accionistas (en la actualidad, EUA, Japón, China, Alemania y Reino Unido), y los demás son elegidos por los gobernadores. El peso del voto de cada miembro está condicionado por la suscripción de capital, definida formalmente por el tamaño de la economía nacional y la renta *per cápita*, e informalmente, por la fuerza política de los Estados en el orden internacional. En otras palabras, la desigualdad de la riqueza y el poder político de la arena internacional se reflejan de modo directo en la gobernanza del BM. Sin embargo, en algunos casos, el poder de voto también se define por la posición geopolítica y geoeconómica de sus países (PEREIRA, 2010). Como había

afirmado José L. Fiori (2004), hasta la reforma del sistema de cuotas implementada a partir de 2010, los cinco mayores accionistas del BM eran los mismos que constituían el núcleo del sistema capitalista internacional en términos de poder y riqueza tal como se configuró en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial (EUA, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido).<sup>23</sup>

Por las asimetrías en términos de poder de voto, los Estados miembros deciden cómo agruparse dentro del Directorio del Banco Mundial. Sin embargo, si para los países más ricos esta es una opción, a los países con menos poder para influir en los procesos decisivos no les queda otra opción, pues el aislamiento significaría una pérdida absoluta de relevancia. Es importante señalar que, además de los cinco accionistas principales, otros tres miembros han decidido no agruparse: China, Rusia y Arabia Saudí. Como señala Pereira (2010), en 2007 los cinco mayores accionistas (en ese momento todos procedentes del bloque occidental) poseían 37.3% del total de los votos. Los 30 países de la OCDE sumaban 61.4% y los otros 154 países sólo poseían 1.3% de los votos. En abril de 2016 el poder de voto de los cinco mayores accionistas (excepto de China) era de 35.98%; EUA poseía 15.3%. En el caso de los BRICS, juntos poseen 13.25% de los votos de los cuales 4.65% pertenece a China.<sup>24</sup> Las decisiones se toman por mayoría simple y los gobernadores son quienes tienen un papel central en la deliberación. No es difícil observar que los mecanismos de gobernanza interna del BM están directamente asociados con la economía política internacional y el tablero geopolítico de las relaciones internacionales.

Todo esto, junto con el hecho de que Estados Unidos todavía decide por sí mismo la elección del presidente, hace que el Banco Mundial sea objeto de numerosas críticas de los movimientos antiglobalización y de protestas internacionales, *inter alia*, por su orientación política sobre el desarrollo en general, su estructura organizativa, su política de concesión de préstamos, o incluso por la formación intelectual de sus gerentes y directores. A pesar de ser

<sup>23</sup> Para obtener una visión crítica sobre la reforma de las organizaciones de Bretton Woods (Banco Mundial y FMI), véase <<http://www.brettonwoodsproject.org>>.

<sup>24</sup> Datos disponibles en la página *web* del Banco Mundial.

una organización de la ONU, el BM (al igual que el FMI) está autorizado a funcionar de manera independiente, lo que significa que no está obligado a respetar la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos; no tiene que colaborar formalmente con las otras organizaciones del sistema ONU y tiene la libertad de decidir lo que se debe traspasar al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (PEREIRA, 2010).

Queda claro que el Banco Mundial fue diseñado para ser un actor político de primera categoría. Hace política por su magnitud en términos de intervención, pero también porque orienta estratégicamente a los líderes nacionales. En el caso de Brasil, por ejemplo, las cifras hablan por sí solas: en 1959 los préstamos a Brasil representaban alrededor de 12% del total de los préstamos del BM en el mundo, mientras que entre 1960 y 1964 estas cifras se redujeron a cero en cuatro años. En el año siguiente al golpe militar en Brasil las cifras cambiaron: 7.7% en 1965; 5.8% en 1966; 11.5% en 1967 y llegó a 22.2% en 1972. Es interesante señalar, además, que Brasil también respondió de modo positivo a una necesidad del BM, cuya importancia relativa como organismo multilateral de crédito había disminuido en los años setenta, gracias al aumento de la liquidez internacional y las facilidades proporcionadas por los petrodólares que inundaron el sistema financiero internacional y la banca privada (PEREIRA, 2010).

Desde muy pronto, el BM reconoció que el ambiente de las políticas públicas influía en la productividad de inversiones específicas, así como en la solvencia de los Estados y de las empresas que tomaban préstamos. Por ello, estimuló la no discriminación del capital extranjero en las políticas nacionales, la creación de infraestructura física (en especial en sus primeros años de funcionamiento), los programas de reforma del Estado, entre otros aspectos, siempre con el fin de engendrar lo que denominó “ambiente favorable” (*enabling environment*) para el crecimiento económico. Es evidente que las condiciones técnicas revelan opciones políticas: durante sus primeros 16 años de funcionamiento el BIRF no autorizó ningún préstamo para el área social. Al corroborar que la noción etnocéntrica de que el desarrollo internacional debe ser resultado de la extrapolación de la experiencia histórica de los países capitalistas al conjunto

de los países del Tercer Mundo, como vimos en el primer capítulo, el BM defendió, mediante su financiación, la hipótesis de que el desarrollo significa básicamente industrialización y crecimiento económico sostenido, concebido como un efecto directo de la transferencia de capital y de mano de obra del sector de baja productividad al de alta productividad. Los recursos para financiar la industrialización deben ser obtenidos mediante inversiones directas (internas y externas) y, eventualmente, con recursos de la CID. En este sentido, en sus primeros años, el BM entendía los proyectos de desarrollo como grandes proyectos de infraestructura que apoyarían la industrialización. Según Araújo (1991), en el caso brasileño el sector de la energía dominó en gran medida el conjunto de préstamos concedidos por el BIRF. Entre 1949 y 1965 todos los préstamos se destinaron al sector de la energía (92.5%) y al transporte (7.5%). A partir de los años setenta los préstamos se diversificaron orientándose hacia el sector productivo industrial (19.7%), transporte (33%), energía (32.6%), agua y aguas residuales (3%), educación (1.6%), pero el sector social considerado no productivo o *soft* permaneció profundamente minoritario. Sólo a partir de 1976 se produjo un cambio importante en la cartera de proyectos, ya que el sector agrícola pasó a liderar la lista de préstamos concedidos a Brasil con 22.1% del total.

Sin embargo, como señala Pereira (2010), es importante analizar la capacidad de cambio que puede ejercer un nuevo liderazgo en una institución como el Banco Mundial. En los años cincuenta y sesenta se dividió en dos periodos: antes y durante la gestión de George Woods (expresidente del First Bank Boston). Al asumir la presidencia del Banco Mundial, en enero de 1963, Woods se enfrentó a una situación paradójica: mucho dinero en mano y cada vez menos opciones de inversión, debido principalmente al aumento del endeudamiento externo por parte de la gran mayoría de sus clientes. La solución inteligente de Woods para gestionar la crisis en aquel momento fue dejar de considerar el endeudamiento como un problema y comenzar a verlo como parte del propio proceso económico y financiero, suavizando las condiciones de pago y aumentando las posibilidades de préstamos y créditos, es decir, ampliando la "solvencia". De esta manera, el BM contribuyó a cambiar la

forma de pensar de los banqueros tradicionales, mostrando en la práctica la posibilidad de revertir una “posible crisis” con futuras ganancias, un aspecto fundamental para el desarrollo del capitalismo. El BM relajó sus criterios de solvencia y comenzó a valorar otros indicadores para la autorización de préstamos como el potencial de crecimiento y el tipo de política económica. Por otro lado, en el caso de algunos países considerados políticamente estratégicos, comenzó a conceder préstamos con el fin de amortiguar las crisis en sus respectivas balanzas de pagos (en forma de préstamos para importaciones industriales), muchos de ellos a través de la AIF.

Esta reorientación condujo a la implementación, entre 1963 y 1968, de un programa ampliado de préstamos y asistencia técnica; no es casualidad que ese periodo sea el de mayor crecimiento del Banco Mundial en sus primeros 50 años de existencia. A lo largo de los años sesenta los préstamos se dirigieron por completo a países de renta baja, incluidos India y Pakistán. Asimismo, después de la creación de la AIF, siguió prestando a los países desarrollados: los préstamos del BIRF para la reconstrucción se cerraron oficialmente en 1955, pero siguió prestando a los países desarrollados durante 24 años. Los últimos préstamos se destinaron a Japón, Nueva Zelanda, Islandia, Finlandia, Israel, Singapur, Irlanda, España y Grecia. Al finalizar la gestión de Woods (1963-1968), había concedido más préstamos y créditos que en sus primeros 16 años de actividad, aunque se vio obligado a coexistir con nuevas instituciones financieras y con el crecimiento de la ayuda bilateral. Al mismo tiempo, el BIRF captaba cada vez más recursos en mercados financieros fuera de EUA, volviéndose menos dependiente financieramente de Wall Street.

La presidencia de Robert McNamara (1968-1981) fue decisiva para ampliar las actividades del BM y consolidarlo como agente de desarrollo. McNamara fue profesor en la Universidad de Harvard, presidente de Ford y secretario de Defensa antes de convertirse en presidente del BM, el primero en no proceder del mercado financiero. Su mando politizó aún más la actuación del organismo: defendió la idea de que la violencia está ligada al atraso económico, creando una estrecha conexión entre seguridad y desarrollo. La pobreza y la

desigualdad social traen inestabilidad y plantean una amenaza a la seguridad de un país, incluida la de Estados Unidos. En este sentido es importante satisfacer las necesidades básicas (*basic needs*) de los individuos en las diferentes sociedades. El orden mundial, el mantenimiento de la hegemonía estadounidense y el alejamiento de la influencia comunista representaban necesariamente la garantía de desarrollo, en especial en los países del Sur. McNamara vinculó de manera estrecha el proceso de transformación del BM en una agencia de desarrollo con los intereses geopolíticos de Estados Unidos. Con el fin de la guerra de Vietnam y del consenso entre demócratas y republicanos en materia de política exterior, el Congreso comenzó a ejercer una vigilancia y un control cada vez mayores sobre las decisiones relativas a la ayuda internacional. El Ejecutivo comenzó a priorizar la ayuda multilateral por representar menos fricciones políticas en los planos interno y externo, y reducir los costes de Estados Unidos en cooperación bilateral. Las actividades y decisiones del BM eran cada vez más supervisadas por el Congreso, lo que lo obligó a hacer varias concesiones.

Como señala Pereira (2010), Robert McNamara sostuvo que el crecimiento económico no significaba de manera automática una reducción de la pobreza. Las altas tasas de crecimiento económico durante los años sesenta no se tradujeron en una reducción de la desigualdad ni de la pobreza, por lo que era necesario que el BM promoviera tanto la reducción de la pobreza como la garantía de las necesidades básicas como elementos esenciales para una vida humana digna. El diagnóstico de McNamara no presentaba nada nuevo respecto a los clásicos de la economía y la sociología. Sin embargo, la novedad residía en el hecho de que era el presidente del Banco Mundial; por su defensa de los programas sociales dentro del organismo, algunos autores lo llegaron a calificar de “campeón del mundo en desarrollo” (KRASKE *et al.*, 1996). Su pronóstico para promover la reducción de la pobreza requería un enfoque directo e individualizado, con un cambio en el programa de crédito. Por consiguiente, el BM comenzó a priorizar proyectos enfocados en la producción agrícola, en la educación, en la salud, en la vivienda y en el saneamiento básico en el ámbito de sus programas de “lucha contra la pobreza” (PEREIRA, 2010). Desde el punto de vista geográfico,

el BM situó a África y América Latina en sus prioridades. McNamara realizó numerosos viajes y visitas a países en desarrollo y, desde el inicio de su cargo en 1968, el BM empezó a autorizar préstamos a empresas públicas y bancos de desarrollo algo que hasta entonces no había ocurrido.

Uno de los aspectos más destacados durante el primer mandato de cinco años de Robert McNamara fue la creación del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) en 1971, dirigido a la creación de centros de investigación agrícola en todo el mundo. El CGIAR obtuvo un gran éxito y ayudó a desarrollar el *agribusiness*, fortaleciendo redes de empresas, organismos públicos e instituciones científicas. Dentro de la gama de ofertas de la cartera de préstamos del BM en el sector rural, destacó el sector de irrigación y drenaje, fundamental en el aumento de la producción agrícola y de las tierras cultivables. Sin embargo, se consideró que los proyectos tendían a beneficiar a los grandes productores y no llegaban a los sectores más pobres de la población. Y, a pesar de la diversificación sectorial perseguida por el BM, la mayor parte de los recursos siguieron destinándose a proyectos de energía, transporte y telecomunicaciones. Otra forma de actuación del organismo fue la cooperación técnica dirigida al crecimiento económico, mediante la consultoría, la capacitación del personal y la creación, reorganización y fortalecimiento de instituciones nacionales, para complementar y potencializar los efectos más duraderos de los préstamos. Con el tiempo, el BM comprendió que causaba mayor efecto en los países a través de la asistencia técnica y la formulación de políticas, que a través de los préstamos, que actuaban más como una palanca para los cambios propuestos por él (PEREIRA, 2010).

Con el fin de asegurar un mayor alcance intelectual del programa de “lucha contra la pobreza”, el BM invirtió en fundamento teórico y en la construcción de instrumentos que permitieran su réplica y la medición de los resultados. Mediante las publicaciones *Redistribution with Growth: An approach to policy* de Hollis Chenery, John Duloy y Richard Jolly (1974) y *Patterns of Development, 1950-1970* (CHENERY y SYRQUIN, 1975) fueron lanzadas las bases del *poverty-oriented approach*. En este enfoque la “pobreza rural absoluta” se definió como el objetivo de las acciones del BM, que comenzó a



adoptar la “pobreza absoluta” como unidad de análisis y criterio operacional. El organismo puso en marcha una serie de proyectos de desarrollo rural dirigidos a eliminar los focos de pobreza, aumentar la productividad e integrar a los pequeños productores en la agricultura comercial (una pequeña Revolución Verde), pero en ningún momento puso en jaque la estructura agraria en los países en desarrollo ni trató la redistribución de la riqueza existente o el análisis de los regímenes jurídico-institucionales vigentes. La lucha contra la pobreza se tradujo en un esfuerzo por insertar al individuo en el mercado, pero no abarcó el tema de los bajos salarios o la creación de empleo. El BM se convirtió en el principal agente de financiación externa para la agricultura. La rapidez con la que se aprobaban los préstamos superaba la capacidad de los países receptores para implementar los proyectos y terminó por tener efectos negativos en la administración pública de muchos de esos países (PEREIRA, 2010).

A finales de los setenta y comienzos de los ochenta el orden internacional convivió con ataques feroces a los movimientos sindicales, a los derechos sociales y a toda la política de naturaleza socialdemócrata. El BM se embarcó, en ese momento, junto con el FMI, en una política de ajuste estructural, impulsando políticas de desregulación, privatización y apertura de la economía. Ese proceso de recomposición de la hegemonía estadounidense fue alimentado por la diplomacia del dólar y la ofensiva político-militar contra la URSS, liderada por Ronald Reagan. El gobierno de Reagan inició una serie de ataques contra el Banco Mundial y otras instituciones multilaterales por razones políticas e ideológicas. Hasta entonces, todos los gobiernos de EUA habían apoyado al Banco Mundial como un importante instrumento de su política exterior. Debido a la fragilidad de la economía estadounidense, Reagan había prometido en su campaña cambios radicales en la política exterior del país. Elogió el capital privado y, al mismo tiempo, condenó la excesiva presencia del sector público en la economía, así como las políticas de ayuda exterior para el desarrollo. La relación entre el Banco Mundial y la Casa Blanca sólo mejoró tras el nombramiento de Alden Winship Clausen, expresidente del Bank of America. Como demostración de cambio, Clausen promovió un “juego de la silla”

en el Banco Mundial y sustituyó gran parte de la antigua generación encargada de la economía del desarrollo dentro del BM. Abandonó la bandera de la reducción de la pobreza, ya desgastada políticamente. El centro doctrinal y operativo del BM se convirtió en la promoción del enfoque neoliberal (PEREIRA, 2010).

En el marco de ese proceso estrechamente asociado a la crisis de la deuda externa en el Tercer Mundo, el Banco Mundial apostó por la constitución de fondos sociales como instrumento preferente para reducir la pobreza y legitimar el ajuste. También incentivó la difusión de experiencias de microfinanzas, a partir de los ejemplos latinoamericanos y asiáticos (KRAYCHETE, 2005). Además, en 1982 se creó un comité para desarrollar la cooperación entre el BM y las ONG ecologistas estadounidenses, con el fin de garantizar una mayor participación de éstas en la identificación, ejecución y gestión de los proyectos del Banco Mundial, pero también con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de sus actividades ante la opinión pública de los países del Norte. El BM se vio obligado a colaborar con grupos ecologistas y otros grupos de interés capaces de ejercer presión sobre él mediante campañas públicas y *lobby* ante el Congreso de Estados Unidos.

En el caso de Brasil el programa Polonoroeste, que se había anunciado como la mayor reforma agraria de la historia del país, ilustra perfectamente cómo las poblaciones afectadas, los mediadores locales y las ONG internacionales lograron articularse para denunciar los efectos socioambientales nefastos generados por los financiamientos del BM. El proyecto permitiría, según el discurso oficial, modernizar la economía de la Región Norte de Brasil, reducir la pobreza en el campo y preservar el medio ambiente y la cultura indígena. Gracias a la presión de ONG y movimientos ecologistas, entre 1983 y 1987, se organizaron 20 audiencias sobre los efectos de los proyectos financiados por los bancos multilaterales de desarrollo en seis comisiones del Congreso de Estados Unidos. En ese mismo momento histórico, el medio ambiente comenzó a perfilarse como un objeto de creciente preocupación en las esferas científica, política e internacional, especialmente a raíz del Informe Brundtland, *Nuestro futuro común*, publicado en 1987, responsable de la difusión mundial de la noción de “desarrollo sostenible”.

Al finalizar la Guerra Fría el BM asumió un papel de liderazgo en la configuración de la agenda política y económica de los países en desarrollo. En esos países muchas coaliciones políticas comprometidas con la plataforma de apertura y privatización comenzaron a ganar, en serie, elecciones presidenciales: Salinas de Gortari en México, Carlos Menem en Argentina, Fernando Collor en Brasil, Alberto Fujimori en Perú, etc. Junto con el FMI y con el apoyo legitimador del G-7 el BM ayudó a elaborar programas de ajuste, interviniendo directamente en la formulación de la política económica nacional y en la legislación de varios Estados. Durante el mismo periodo las negociaciones con los acreedores internacionales llegaron a su fin y se abrieron de nuevo las puertas del sistema financiero internacional, esta vez a través de la globalización financiera. Fue entonces cuando se inició la remodelación de las políticas sociales, centrada en tres cambios principales, todos ellos subordinados al ajuste macroeconómico: en primer lugar, la política social se pensó como un insumo necesario a la inversión privada; en segundo lugar, los conceptos de “desarrollo” e “integración social” cedieron su lugar al de “compensación social”; en tercer lugar, la política social adoptó un carácter transitorio, ya sea porque los sectores modernos de la economía generaron ganancias para diversos estratos sociales (*trickle down effect*), o porque los programas sociales dispusieron de “puertas de salida”, renovando su “clientela” (término que reemplazó al de “ciudadanía”).

También se volvieron más precisos los contornos de la hipótesis de que la eficacia de la gestión pública depende de la articulación entre agencias estatales y organizaciones sociales (el “tercer sector”). Para ello se mencionó, no sin ambigüedades, la participación de la sociedad civil como uno de los componentes necesarios para una buena gobernanza. Como señala Marcos Arruda (2009), no se puede negar la naturaleza paradójica de la relación entre el mundo de las ONG y el BM: por un lado, considera importante interactuar con una institución de carácter global como el BM (colaboración en el contexto de proyectos, debate sobre programas y recomendaciones); por el otro, reconoce que muchos de los actores asociativos son muy críticos respecto a la legitimidad y la distancia entre el discurso y la práctica del BM. Las primeras experiencias de

colaboración del BM con ONG se produjeron en los años setenta, pero se centraron en la ejecución de proyectos; más tarde, a principios de los años ochenta, las ONG empezaron a contribuir en el plano de las políticas y programas macroeconómicos. Punto fundamental: fue únicamente durante la transición de los años ochenta a los años noventa, en particular debido a los problemas ambientales, que la interacción cambió de rumbo y de naturaleza.

Sin embargo, no se puede negar que a medida que la institucionalización y la profesionalización se impusieron como formas de supervivencia, ante la competencia cada vez más feroz por obtener financiación y espacio de actuación, numerosas ONG empezaron a parecerse cada vez más a las organizaciones internacionales —tanto empresariales como multilaterales— en su lógica de funcionamiento, su estructura y su modo de operar aunque no siempre compartieran los mismos objetivos. Como señala Thomas L. Haskell (1978), la profesionalización también puede ser vista como una “reforma cultural”. De hecho, la bandera de la gobernanza permitió al Banco Mundial acercarse de manera estratégica a las ONG, ya fueran grandes, medianas o pequeñas, nacionales o internacionales. A partir de 1990 el BM empezó a crear varios fondos de donación para las ONG en sectores específicos, en particular los relacionados con la sostenibilidad ambiental y la reducción de la pobreza. Desde entonces, ha permanecido abierto el debate sobre el papel de los actores de protesta transnacional, por ejemplo, en el marco del Foro Social Mundial, ya que muchas ONG se vieron tentadas de jugar al juego de la colaboración y, cada vez menos, el del control, la protesta y la denuncia. Es importante señalar que, a pesar de que la aplicación de las políticas neoliberales estuvo en marcha en más de 100 países, América Latina siguió fuera de su órbita de influencia; la mayoría de los gobiernos latinoamericanos empezaron a aplicar sistemáticamente esta nueva agenda de privatizaciones y desregulaciones a partir de 1990.

A finales de los años ochenta y principios de los noventa, con el *boom* del tema del medio ambiente en la agenda internacional (por ejemplo, la capa de ozono y el Protocolo de Montreal, la Comisión Brundtland, Río-1992), el BM empezó a sufrir otra ola de ataques por su pasividad. El epicentro fue el proyecto Sardar Sarovar,

un proyecto localizado en el río Narmada, en la India, para garantizar la generación de energía eléctrica y programas de irrigación. El Narmada Bachao Andolan Movement surgió en 1986, y entre 1989 y 1991, hubo una serie de intensas protestas en la India. Las auditorías realizadas por el propio BM (informe Wapenhans en 1992, informe Cernea en 1993) demostraron las desastrosas repercusiones sociales y ambientales de numerosos proyectos sobre temas relevantes como el reasentamiento de poblaciones o el cumplimiento de las directrices definidas por el *staff* del BM. El informe de Wapenhans mostró que 37.5% de los 1 300 proyectos analizados habían fracasado y que en 78% de los casos no se habían seguido las directrices internas de la organización (SOARES, 2009: 26).

No obstante, en el caso del proyecto Sardar Sarovar, el BM insistió en financiarlo, declarando que el gobierno indio promovería ajustes operacionales; pero las protestas en la India se intensificaron a la vez que aumentó el repudio público internacional. El periódico *Financial Times* publicó una carta abierta al presidente del Banco Mundial, Lewis Preston, firmada por más de 250 organizaciones, en la que se pedía que la institución dejara de financiar el proyecto. Este episodio demostró que el BM era más vulnerable a las críticas ambientales, especialmente a las que demostraban cómo la elaboración y ejecución de los proyectos financiados violaban las normas mínimas establecidas por el propio organismo.

Sin embargo, eso no significa que el BM no haya buscado, a su manera, responder a las críticas ecologistas. Ya a mediados de los ochenta, Barber Conable reconoció los numerosos errores cometidos por el BM en el sector medioambiental y trató de entablar un diálogo con las ONG ecologistas. En 1990 el BM invirtió mucho más en investigación que cualquier departamento universitario o institución de investigación económica y contaba con un grupo de reconocidos economistas profesionales. Desde la presidencia de Conable, el BM decidió lanzarse vigorosamente al campo medioambiental como actor político, financiero y productor de información. A partir de 1992 comenzó a incorporar en su agenda el “ajuste ambiental” como condición para homogeneizar y flexibilizar las normas nacionales según los imperativos de la inversión económica. En ese mismo año, asumió la administración del Fondo para el Medio

Ambiente Mundial (GEF, Global Environmental Facility), convirtiéndose así en el principal gestor (junto con el PNUD y el PNUMA) de los recursos destinados a la protección del medio ambiente a nivel internacional (SOARES, 2009). El corolario de este contraataque fue, en algunos casos, la cooptación de algunos líderes y, un aspecto que me parece fundamental, la redefinición de una parte del movimiento ecologista, generando lo que se denominó “economía verde” muy de moda durante los debates de Río+20 celebrados en 2012 en la ciudad de Rio de Janeiro.

En el sector de la educación, el BM se convirtió en la mayor fuente de asesoramiento en materia de política educativa. El primer crédito educativo, centrado en la enseñanza secundaria, se concedió en 1963 a Túnez y, hasta 1990, concedió financiamientos de unos 10 billones de dólares y participó en más de 375 proyectos de educación formal (enseñanza primaria, secundaria y superior), educación no formal y vocacional (TORRES, 2009). A finales de los años setenta, bajo la presidencia de McNamara, fue contratado George Psacharopoulos, un economista conocido por analizar las tasas de rendimiento de las inversiones en educación; como resultado, el enfoque del BM sobre capital humano comenzó a desarrollarse y a tener un mayor alcance (HUNTER y BROWN, 2000). Los intereses de investigación, los consejos políticos, el asesoramiento técnico y los patrones de concesión de préstamos se vieron directamente influidos por la reorientación hacia la educación y el capital humano. Entre 1981 y 2000 los financiamientos destinados a proyectos con la etiqueta de “capital humano” se cuadruplicaron en relación con el total de préstamos. La proporción de préstamos dedicados a la educación primaria se multiplicó por seis entre 1965 y 1994 (PSACHAROPOULOS, 1995: 39-40).

A partir de los años noventa el Banco Mundial estimuló la competencia entre las escuelas públicas y privadas por obtener financiación, lo que dio lugar a una reducción de la investigación, a un aumento en el hincapié en los pagos y la consideración de los estudiantes como clientes. Como señala José Luís Coraggio (2009: 95), “el análisis económico se ha convertido en la principal metodología para definir las políticas educativas” del BM. Por “análisis económico” podemos entender un método especial de análisis basado

en la teoría económica neoclásica, que corrobora la evaluación principalmente cuantitativa de los resultados de las políticas de educación. Así pues, tiende a difundir un discurso económico y no pedagógico de la educación, a menudo asociado al sesgo occidental y anglosajón del fenómeno educativo.

Según este enfoque los procesos, la calidad y el contexto histórico son aspectos que tienden a ser descuidados lo que produce fundamentos empíricos frágiles y falacias en la argumentación teórica. Por ejemplo, en relación con las tasas de crecimiento entre los años sesenta y noventa en países como Japón, Corea, Singapur, Taiwán, Indonesia, Malasia y Tailandia (el “milagro de Asia oriental”), el BM afirma en su informe de 1993 que los factores que explican este éxito son la concentración prioritaria del gasto público en educación primaria y la mejora de la distribución de la renta (con efectos positivos en el campo de la educación). Sin embargo, en el mismo informe no se menciona nada sobre la compatibilidad entre los programas de ajuste estructural y la política económica que redistribuya positivamente los ingresos. Tampoco se analizan los efectos que podría producir la priorización de la educación primaria sobre la educación superior y la producción de conocimiento científico.<sup>25</sup> Con la desaparición de las categorías destinadas a la investigación muchos países en desarrollo estarían importando conocimientos, en lugar de producirlos localmente, y dejando de exportar conocimiento como condición necesaria y fundamental para impulsar su propio desarrollo si adoptaran lo que el BM presenta como el “milagro asiático”. En el informe se destaca aún menos la naturaleza del Estado (con sus variaciones de modelo político y de régimen productivo) en Asia Oriental.

Hoy en día el Banco Mundial sigue siendo el mayor captador mundial, no soberano, de recursos financieros, ejerciendo, como hemos visto, una profunda influencia en el mercado mundial y en

<sup>25</sup> Con respecto a la pregunta de “¿qué provocó el éxito asiático?”, el informe responde que los países siguieron los fundamentos necesarios (*by getting the basics right*); es decir, que sus altas tasas de crecimiento económico se deben a la *inversión nacional privada* y a la aceleración del crecimiento del capital humano, en especial en la *educación primaria y secundaria* (Banco Mundial, 1993: 5, cursivas mías).

las políticas nacionales de los Estados, ya sean económicas, sociales, agrícolas o educativas. Incluso en el ámbito judicial, ha ejercido influencia, contribuyendo a que “los fundamentos jurídicos de la democracia se hayan convertido en un modelo de gobierno para alcanzar la justicia política” (FONDEVILA, 2008: 129). El BM trabaja con vistas a fortalecer el Estado de derecho y la seguridad jurídica de los contratos (esencial para el desarrollo de actividades económicas y la confianza de los mercados), el control ciudadano sobre las instituciones judiciales, así como el desarrollo de mecanismos de mediación y descentralización del acceso a la justicia (SANTOS, 2012).

Tras casi 70 años de funcionamiento, el BM realizó préstamos de más de 300 billones de dólares. Sin embargo, según algunos de los actores más críticos de la sociedad civil y diversos intelectuales (ARRUDA, 2009; COELHO, 2012; PEREIRA, 2010; ROUILLÉ D’ORFEUIL, 1984; SOARES, 2009), la evaluación de la actuación del BM es muy negativa, ya que financió un modelo de desarrollo económico desigual y socialmente perverso, y contribuyó a la concentración de la renta y a la degradación del medio ambiente a nivel mundial. El BM logró abrir nuevas fronteras para la expansión del sistema económico capitalista. Por ejemplo, la asociación de tres grandes instituciones de los años cincuenta —Fundación Rockefeller, Ford y USAID— hizo posible el proceso de expansión capitalista en el sector agrícola, conocido como la Revolución Verde. La Revolución Verde y toda su innovación tecnológica en la agricultura provocaron, durante los años sesenta y setenta, un aumento significativo de la producción agrícola en los países menos desarrollados y, en algunos casos, sus “paquetes innovadores” provocaron la degradación ambiental en el campo y la alienación cultural de los agricultores tradicionales. La Revolución Verde fue tan importante que sus principales promotores consiguieron presionar al Banco Mundial (durante el mandato de Woods) para aumentar el número de préstamos al sector agrícola entre los años sesenta y setenta.

El BM ha sido un actor internacional fundamental en el establecimiento y la difusión de patrones internacionales (por ejemplo, de pobreza, capital social, capital humano, sostenibilidad, buena gobernanza, coherencia de las políticas, etc.), en particular en lo que



respecta al sector público y sus formas de relacionarse con los mercados.<sup>26</sup> Asociadas a la valorización de la diversidad cultural y a la defensa de la apropiación (*ownership*) las reformas en educación, en el sector del medio ambiente y en el área de la justicia constituyeron las condiciones necesarias para la implementación del llamado “Marco Integral de Desarrollo”, presentado por James Wolfensohn en 1999.<sup>27</sup> Este marco tenía por objetivo crear un entorno abierto, atractivo y seguro para el capital, con una buena gobernanza entre los actores públicos y privados, nacionales y extranjeros, normas institucionales y jurídicas favorables a las empresas, una reestructuración del Estado al servicio de la acumulación de capital privado,

<sup>26</sup> Los bancos regionales también desempeñan un papel importante en este proceso: Banco Interamericano de Desarrollo (1959), Banco Africano de Desarrollo (1964), Banco Asiático de Desarrollo (1966), Banco de Desarrollo del Caribe (1969), Banco Islámico de Desarrollo (1973), Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (1991). En el caso particular del BID, puede decirse que tiene funciones bastante similares a las del Banco Mundial, aunque tiene orígenes distintos. Estados Unidos siempre fue bastante reacio a la creación de un banco de desarrollo para América Latina, a pesar de las propuestas que emanaban del propio continente (como la Operación Panamericana de Juscelino Kubitschek). En agosto de 1958 el subsecretario de Estado, Douglas Dillon, anunció, ante el Consejo Interamericano Económico y Social, el apoyo de su gobierno al establecimiento de un organismo interamericano de desarrollo (MASCHKE, 1966). El advenimiento de la Revolución cubana fue una pieza clave en el proceso decisorio de Estados Unidos. Sin embargo, es importante señalar que, si bien “en 1962 las operaciones del BID representaban 44% de las del BIRF, en 1988 no superaban 12%” (ARAÚJO, 1991: 26). Como el BID no estableció una agencia similar a la AIF, sino que aplicó una política de tarifas diferenciadas y favoreció a los países de menor desarrollo relativo, perdió mucho espacio durante los años de la crisis de la deuda externa en la región.

<sup>27</sup> El marco conocido como “Comprehensive Development Framework”, puede considerarse como un mecanismo de coordinación de la ayuda internacional, con una división de responsabilidades entre los diferentes donantes y ocupado por las cuestiones de transparencia y evaluación. Sin embargo, el mecanismo sufrió tres problemas graves: la planificación propuesta era muy tecnocrática y centralizadora (en torno al BM), lo que tendió a provocar la indiferencia de otros donantes; creó demasiada separación entre la agenda de prioridades nacionales de los Estados beneficiarios y la planificación por países de las agencias multilaterales, y terminó por reforzar el poder burocrático en detrimento de la autonomía nacional de los Estados. En el marco del CDF, surgieron las estrategias de reducción de la pobreza conocidas como PRSP (“Poverty-Reduction Strategy Paper”) que se añadieron a las matrices de planificación tan en boga en el sistema de la CID.

políticas sociales acordes con el modelo macroeconómico vigente (incluida la reducción de la pobreza extrema), infraestructura y estrategias de ajuste rural, urbano y ambiental. Cabe señalar, en este proceso, la proporción relativa a las transferencias de recursos financieros de los países en desarrollo para pagar los intereses de sus deudas externas: sólo en América Latina, entre 1983 y 1992, los acreedores recibieron 500 billones de dólares (SOARES, 2009). Todo esto debía servir para hacer viable lo que Teresa Hayter (1971) había denominado —después de haber trabajado para el ODI (Overseas Development Institute de Reino Unido) en una investigación financiada por el BM— fundamentos para la construcción de la CID como un nuevo imperialismo.<sup>28</sup> El Banco Mundial ha desempeñado un papel central en este proceso de al menos dos maneras distintas: o bien en colaboración directa con Estados Unidos (y sus instituciones y aliados), o bien procurando asegurar la participación en consorcios de reconstrucción nacional en países asolados por guerras civiles o crisis económicas, con el fin de promover su reconstrucción siguiendo las líneas del propio BM. Con las transformaciones que actualmente se están produciendo en el orden mundial, cambian las visiones sobre los modelos de desarrollo, así como los discursos y métodos de acción de las organizaciones multilaterales, un aspecto al que volveremos al final de este capítulo. Punto fundamental: en los últimos años, el Banco Mundial ha sufrido la competencia de una serie de nuevos bancos de desarrollo creados por China con el fin de imponer su marca en el debate mundial sobre políticas de desarrollo; cabe mencionar el Banco Asiático de Infraestructura e Inversión y el Nuevo Banco de Desarrollo (del BRICS).

#### NACIONES UNIDAS: AGENCIAS, PROGRAMAS Y FONDOS

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) tiene la vocación universal de albergar a todos los Estados soberanos, pero no es un gran financiador de proyectos en el ámbito de la CID. Trabaja sólo

<sup>28</sup> Esta investigación de Teresa Hayter nunca fue publicada por el ODI ni por el BM, pero dio lugar a su libro (1971).

con donaciones, es decir, sus proyectos no generan una obligación de retorno financiero. La contribución mundial de sus diversas agencias, programas y fondos alcanzó 17% del presupuesto anual total de la AOD multilateral, en promedio, entre los años 2008 y 2010. En 2013, como hemos visto anteriormente en este capítulo, el presupuesto de las organizaciones multilaterales fue de 59 billones de dólares, de los cuales 41 billones fueron fondos *core* y otros 18.2 billones fueron para acuerdos multilaterales (denominados fondos *non-core*). Aunque las cifras correspondientes a 2013 indican un aumento de 6% con respecto al año anterior, la AOD multilateral seguía representando apenas 41% del total de la AOD de los países del CAD de la OCDE. De ese total de 59 billones de dólares, sólo 4.6 billones fueron asignados a contribuciones *core* de las Naciones Unidas, incluidos fondos y programas como el UNAIDS, el PNUD, el UNHCR, la UNICEF, el PMA y la OMS.<sup>29</sup>

Es interesante señalar que la mayoría de los fondos *non-core* están destinados a las agencias y programas de la ONU y, en el caso particular del PMA, representan casi toda su financiación. De hecho, más de 74% de las actividades operacionales de las agencias de la ONU se financian con fondos *non-core*. Según datos específicos sobre la AOD multilateral publicados en el informe de la OCDE de 2015, 77% del presupuesto de la UNICEF y 70% en el caso del PNUD es *non-core*. Esta distribución del presupuesto tiene repercusiones en el proceso decisorio en el ámbito de esos programas y fondos de la ONU, como indicamos anteriormente.

<sup>29</sup> El informe de la OCDE publicado en octubre de 2017 señalaba un aumento de la AOD en 2016 de 8.8% en términos reales en comparación con 2015. Ese aumento ha reflejado el gasto en la crisis mundial de refugiados, en particular en Siria; a pesar de ello, la media de los países miembros del CAD sigue estando muy por debajo del objetivo de 0.7%, habiendo alcanzado 0.32% en 2016. El porcentaje de AOD multilateral fue de alrededor de 27% del total, sin cambios significativos en el caso de las Naciones Unidas. Datos de: <[http://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/development-co-operation-report-2017\\_dcr-2017-en](http://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/development-co-operation-report-2017_dcr-2017-en)> (en octubre de 2017). El informe de 2019 ha señalado en general una reducción de la AOD, indicando que “los niveles actuales de AOD no están a la altura de la ambición colectiva de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible ni de los compromisos internacionales establecidos en la Agenda de Acción de Addis Abeba” (2019 Development Cooperation Report).

Desde el punto de vista de los fondos *core* destinados a las agencias, fondos y programas de la ONU en los años 2008-2010, los principales países donantes fueron, en términos absolutos, Estados Unidos, Suecia y Noruega. En el caso de Suecia la contribución a la ONU en fondos presupuestarios alcanzó 39% en promedio, entre 2008 y 2010, de toda la financiación sueca destinada a organizaciones multilaterales, lo que confirma la hipótesis clásica de que las potencias medias tienden a interesarse claramente por el multilateralismo y por las agencias de las Naciones Unidas como espacio de proyección de poder. El total de las contribuciones de Suecia a la ONU alcanzó los 626 millones de dólares, prácticamente el equivalente a sus contribuciones a las instituciones europeas y al Banco Mundial, que representan 683 millones de dólares.<sup>30</sup> En el informe de la OCDE de 2015 el país que más destacó fue Reino Unido, al convertirse en el principal país en contribuir con presupuestos de organizaciones multilaterales. Es importante subrayar que de las cantidades totales asignadas por los países miembros del CAD a las organizaciones multilaterales, entre 15 y 20% se destina a agencias y programas de la ONU con variaciones según el año y el país.

La estructura organizativa de la ONU es demasiado compleja para entrar en detalles, pero en lo que respecta a la CID en particular, los dos órganos más importantes son la Asamblea General (AG) y el Consejo Económico y Social (ECOSOC). La Secretaría también tiene su importancia, en la medida en que implementa los programas de las distintas agencias. Aunque se trata de un organismo más bien operacional y de ejecución de programas, en su seno surgen nuevos conceptos y se formulan propuestas en colaboración con los círculos académicos y la sociedad civil. El origen del debate sobre desarrollo humano, por ejemplo, puede ser encontrado en los diálogos mantenidos entre miembros de la Secretaría del PNUD, en Nueva York, con intelectuales e investigadores del mundo universitario como Richard Jolly, Paul Streeten y Amartya Sen. La Secretaría forma parte de las diferentes divisiones y departamentos de las Naciones Unidas, pero también integra las comisiones económicas del ECOSOC (la CEPAL o la Comisión Económica para África, por ejemplo).

<sup>30</sup> Datos tomados de 2015 *DAC Report on Multilateral Aid*, *op. cit.*

Dependen del ECOSOC: las comisiones temáticas (también llamadas comisiones orgánicas, que trabajan en temas como drogas, ciencia y tecnología para el desarrollo, desarrollo social, etc.), las comisiones regionales de desarrollo económico, los organismos especializados (FAO, OMS, UNESCO, etc.) y, de nuevo, los mismos programas y fondos que presentan sus informes a la AG de la ONU. Es la propia AG la que elige a los 54 Estados miembros del ECOSOC para mandatos superpuestos de tres años, según criterios de representación geográfica (14 para África, 13 para Europa Occidental, 11 para Asia, 10 para América Latina y el Caribe y seis para Europa Oriental). Hoy en día, Brasil forma parte del ECOSOC, y su mandato actual expira en diciembre de 2021.

Los programas y fondos que dependen de la AG tienden a seguir la agenda internacional sobre los principales temas de desarrollo (género, VIH/sida, crisis alimentaria, medio ambiente y sostenibilidad, etc.). Fueron creados con el fin de llenar las lagunas y garantizar una respuesta especializada de la ONU a los temas que han surgido a lo largo de su historia: la promoción del desarrollo de los Estados descolonizados en los años sesenta (con la creación del PNUD, de la UNCTAD y del UNFPA), la protección del medio ambiente en los setenta (PNUMA), la lucha contra el VIH y la promoción del comercio internacional en los noventa (UNAIDS) y, más recientemente, la promoción de la igualdad de género y los derechos de la mujer (ONU Mujeres, creada en 2010). Los presupuestos de estos programas y fondos se discuten y aprueban en el marco de la AG, donde cada Estado soberano tiene derecho a un voto. En el caso de los organismos especializados el presupuesto y la administración son autónomos de la AG de la ONU: así pues, la UNESCO, la OMS, la FAO y la OIT deciden sus presupuestos y tienen sus propios procesos decisorios, sin pasar por la AG o el ECOSOC, ya que poseen actos constitutivos individuales y los Estados miembros no son necesariamente miembros de las Naciones Unidas, como ya vimos.

Una de las principales características de las Naciones Unidas es su descentralización, con oficinas de representación en muchos de sus actuales 193 Estados miembros. La UNESCO, por ejemplo, además de su sede en París, tiene 53 oficinas regionales o nacionales,

de las cuales 15 están situadas en África, 14 en Asia, 11 en América Latina, ocho en los países árabes y cinco en el continente europeo.<sup>31</sup> La UNICEF apoyó, en 2014, la ampliación de los programas sociales en 93 países y sólo cooperó con 151 Estados y territorios, 45 de los cuales se encuentran en África Subsahariana y 35 en Asia. Para ese mismo año su presupuesto global fue de 4.8 billones de dólares, con gastos efectuados principalmente en África y Asia. Sus cinco principales gobiernos donantes, en términos absolutos, son Estados Unidos, Reino Unido, la Comisión Europea, Noruega y Alemania; en términos de contribución procedente de los comités (sociedad civil), los cinco principales donantes son Estados Unidos, Japón, Alemania, Corea del Sur y Reino Unido.<sup>32</sup>

De todas las agencias y fondos de la ONU, el PNUD es el principal programa en el campo del desarrollo. Con sede en Nueva York y oficinas descentralizadas en 138 países, trabaja con proyectos en más de 170 Estados y territorios, con el apoyo de cinco oficinas regionales. Creado sobre la base de la resolución de la Asamblea General de la ONU en 1965, que estableció la fusión entre el United Nations Special Fund (Fondo Especial de las Naciones Unidas) y el Expanded Programme of Technical Assistance (Programa Ampliado de Asistencia Técnica), el PNUD desempeña el papel de formulador de conceptos (el de “desarrollo humano” es el más conocido), pero también de operador de programas en los numerosos países en los que está presente. De hecho, en 1964, Ralph Clark señaló la necesidad de crear un fondo de desarrollo en el seno de las Naciones Unidas, no con el objetivo de retirar la cooperación multilateral del campo de la política, sino para garantizar que los países beneficiarios tuvieran una voz más prominente en los debates sobre la asignación de fondos.

Los países en desarrollo no quieren la ayuda como una limosna, sino como una cuestión de derecho, o, si no como una cuestión de derecho,

<sup>31</sup> Debido a su condición de agencia especializada con acto constitutivo propio, la UNESCO contaba, hasta enero de 2016, con 195 Estados miembros. Palestina fue aceptada como Estado miembro en octubre de 2011 (107 votos en favor, 14 en contra y 52 abstenciones).

<sup>32</sup> Datos tomados de: <<http://www.unicef.org/>>.

entonces de sentido común. Necesitan ayuda porque no pueden hacer las reglas del mercado (como pueden y hacen los gobiernos de los países industrializados). [...] De la misma manera que sería ingenuo suponer que los países donantes actúan según los peores motivos posibles al proporcionar ayuda bilateral, es igualmente erróneo creer que los países donantes sospechan de los motivos de los países beneficiarios por querer ver cambiar las reglas del juego y tener voz en ese proceso (CLARK, 1964: 26).

Los principales Estados donantes del PNUD son Japón, Estados Unidos, Noruega, Reino Unido, Suiza y Suecia; en tanto que los principales países en desarrollo que apoyan programas locales del PNUD son Argentina, Brasil, Egipto, Colombia y China. Con un presupuesto de 4.34 billones de dólares en 2016 los principales beneficiarios de la UNICEF en términos de financiación son Afganistán, Argentina, Brasil, Colombia, Irak, República Democrática del Congo, Sudán, Ucrania y Zimbabue. Aproximadamente 29% del presupuesto global del PNUD se asigna a proyectos en el campo de la gobernanza democrática, 29% a la reducción de la pobreza y a los objetivos de desarrollo del milenio, 28% a la prevención de crisis y 14% al desarrollo sostenible.<sup>33</sup>

Es interesante destacar, como señala Craig Murphy (2006), que muchos exfuncionarios, analistas y dirigentes políticos evalúan con escepticismo el impacto del PNUD, lo que no significa que a lo largo de los años no haya sido capaz de profesionalizarse y alimentar redes de relaciones en el mundo en desarrollo que le garanticen, hoy en día, una cierta legitimidad y confianza. Bradford Morse, administrador del PNUD entre 1976 y 1986, amplió el programa y logró tejer importantes contactos con movimientos de liberación nacional en el continente africano en pleno debate sobre la necesidad de modelos de desarrollo más sensibles a las dimensiones culturales, sociales y políticas de los contextos propios de los países del Tercer Mundo. Sin embargo, fue durante el mandato de William Draper (1986-1999) que el programa adquirió un perfil muy cercano al que tiene hoy en día, con el lanzamiento del ahora conocido

<sup>33</sup> Datos tomados de: <<http://open.undp.org>>.

Informe sobre Desarrollo Humano. Malloch Brown (1999-2005) recuperó de manera significativa las finanzas del PNUD y trató de destacar los programas relacionados con el VIH-sida, especialmente en África. Durante su mandato, como afirma Craig Murphy (2006: 25), el PNUD “adquirió un nuevo protagonismo internacional; adoptó la función de promover y seguir las metas globales de desarrollo establecidas por los miembros de la ONU en 2000, y se convirtió en el modelo para la reforma de la ONU”. Muchos de los fracasos del PNUD pueden atribuirse a “patologías organizativas” (MURPHY, 2006: 26) que también caracterizan a otras agencias y programas de la ONU, pero que en realidad tienen mucho más que ver con la estructura tradicional del orden internacional, los poderes de los Estados y la dinámica del capitalismo.

Cabe señalar que, históricamente la Organización de Naciones Unidas fue establecida como un todo con el fin de mantener la paz y la seguridad en las relaciones internacionales, pero al mismo tiempo para desarrollar la cooperación entre los países. Pero, ¿cómo se podía construir la paz sin promover el desarrollo y el bienestar social y económico en el mundo, sobre todo en los años cincuenta y sesenta, marcados por los procesos de descolonización y por la disputa estratégica, política y económica de la Guerra Fría? En su preámbulo, la Carta de las Naciones Unidas fue explícita en su adhesión a los valores humanistas; argumentaba que era necesario promover el progreso social y el mejoramiento de la calidad de vida (MACHADO y PAMPLONA, 2008). Sin embargo, en medio de los debates sobre modernización y teorías del desarrollo, la ONU comenzó a actuar en la CID de manera muy intervencionista y etnocéntrica, representando sobre todo los intereses geopolíticos de Occidente.

En este sentido, Reginaldo Moraes (2006: 68 y ss.) analiza el documento “Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries”, un informe preparado por un grupo de expertos nombrados por el entonces secretario general, el noruego Trygve Lie, y publicado por el Departamento de Asuntos Económicos en 1951. Según el informe, el desarrollo es una “planta que sólo florece en un entorno apropiado”, que involucra cambios institucionales, sociales y culturales. Las instituciones que obstaculizan el cambio



son los gobiernos inestables o arbitrarios (porque no garantizan la propiedad y las ganancias de quienes se comprometen), las formas de propiedad desfavorables a la innovación y la discriminación (de raza, etnia y oportunidades) que inhiben la iniciativa de los emprendedores. Desde el punto de vista cultural y social, el documento declara: “las viejas filosofías deben ser barridas; las viejas instituciones sociales deben ser desintegradas; los lazos de casta, credo y raza deben ser quemados” (*apud* MORAES, 2006: 71). Este lenguaje puede considerarse como mínimo inquietante, aun cuando haya sido adoptado por una organización que aún era poco pluralista en términos de Estados miembros. En 1951 la ONU contaba con 60 Estados miembros: además de los 51 países fundadores de 1945, Afganistán, Islandia, Tailandia y Suecia (1946); Pakistán y Yemen (1947); Birmania (1948); Israel (1949), e Indonesia (1950).

Las concepciones de desarrollo y los modos de acción de la ONU no son, desde luego, consensuales ni pueden considerarse de manera lineal. La contradicción es su sello distintivo. A la vez que las Naciones Unidas publicaban documentos como el antes mencionado, destacan los trabajos de Hans Singer (del Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas) y Raúl Prebisch (de la CEPAL), que fueron semillas para el desarrollo de una visión no hegemónica sobre las asimetrías internacionales, sus causas y las modalidades de la cooperación en el sistema interestatal capitalista. Por lo tanto, fue también la propia ONU la que colaboró en la difusión de los debates sobre dependencia y deterioro de los términos de intercambio en el comercio internacional y la que, en los años sesenta y setenta, defendió la necesidad de fundar un nuevo orden económico internacional. Institucionalmente, fue durante los años sesenta que se celebró el Primer Decenio para el Desarrollo y se crearon, como vimos, el PNUD, la UNCTAD y el PMA. En otras palabras, la ONU ha contribuido directamente a institucionalizar el campo del desarrollo y la cooperación internacional. Las diferencias entre los países industrializados y los países en desarrollo aumentaron lo que también acabó por beneficiar, en cierta medida, al bloque socialista en las negociaciones y coaliciones internacionales (JOLLY *et al.*, 2004). El debate sobre los derechos económicos y sociales en el ámbito de los Pactos de Derechos Humanos

también reflejó esas diferencias. El Grupo de los 77 empezó a criticar de manera más intensa el excesivo hincapié que se ponía en la dimensión material, productiva y económica del desarrollo, y llamó la atención sobre sus dimensiones culturales y sociales.<sup>34</sup>

En los años setenta la OIT dirigió los debates sobre las relaciones entre trabajo, empleo y modelos de desarrollo, y presentó una paleta bastante amplia de las orientaciones del empleo, profundizando el debate sobre la remuneración justa y la productividad de los trabajadores. Gracias a la labor de los programas, las agencias y los fondos de la ONU, la agenda de desarrollo fue ampliándose de manera paulatina, incluso mediante conferencias internacionales pioneras en medio ambiente humano (Estocolmo, 1972), hambre y alimentación en el mundo (Roma, 1974), crecimiento demográfico (Bucarest, 1974), vivienda y ciudades (Vancouver, 1976), ciencia y tecnología (Viena, 1979). En 1970, después de la publicación fundamental de *Women's Role in Economic Development* (de Ester Boserup, economista danesa y miembro del Comité de la ONU de Planificación del Desarrollo), la preocupación por los derechos de la mujer y la igualdad de género empezó a ser más específica en los debates sobre desarrollo. La primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, organizada en México en 1975, provocó una importante movilización de movimientos, dio lugar al establecimiento del UNIFEM (United Nations Development Fund for Women) y del INSTRAW (International Research and Training Institute for the Advancement of Women) y, cuatro años más tarde, a la firma de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. La cuestión del género siguió movilizando redes y movimientos sociales en torno a las Naciones Unidas, lo que culminó en otras tres grandes conferencias en Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995).

Las formulaciones del feminismo en el seno de la ONU han contribuido a la reconfiguración del campo analítico —conceptual y

<sup>34</sup> Sugerimos que se consulten los documentos y las numerosas publicaciones del United Nations Intellectual History Project, que inició sus actividades en 1999 y las concluyó en 2010. Los documentos, el historial, los componentes del proyecto, etc., están disponibles en: <<http://www.unhistory.org>>.

metodológico— del desarrollo, a veces convirtiendo la cuestión de género en un complemento temático de las áreas existentes (enfoque de tipo *gender-mainstreaming* y *gender in development*), y otras, provocando reflexiones más profundas y radicales sobre el desarrollo, la cultura, el comercio, las finanzas y la gobernanza mundial (perspectiva *women and development* y *gender and development*).<sup>35</sup> Esta última se ha centrado en criticar y proponer una reestructuración de las actividades económicas y políticas, para la cultura, la educación y el lenguaje simbólico de diferentes tipos, con el propósito de combatir la subordinación, la reificación y la desvalorización de la mujer en todos los aspectos de la vida social y en todos los niveles (cultural, normativo, institucional, cotidiano, entre otros). En la época actual, este tipo más radical de reflexión y acción feminista ha luchado contra todas las formas de injusticia y desigualdad que se han acentuado en la sociedad capitalista mundial (LANIADO y MILANI, 2010).

Las luchas por la igualdad de género no son en sí mismas lineales o fáciles en el seno de las Naciones Unidas. Se ven afectadas por indefiniciones, ambivalencias y contradicciones, lo que demuestra que el campo de la política internacional siempre ha sido susceptible a las necesidades de reforma y negociación a causa de las diferencias de concepción cultural y política sobre lo femenino/masculino, lo oriental/occidental, lo religioso/laico y otros contrapuestos. El feminismo, además, ha contribuido a la transformación y expansión del sentido de los derechos humanos en el campo de la CID. Mediante las luchas de la mujer por el reconocimiento y por la igualdad de derechos en todos los aspectos de la vida social, el feminismo ha contribuido a cambiar la posición de la mujer en relación con las esferas íntima, privada y pública, en lo que respecta a sus nuevas expectativas en las relaciones con la política, el Estado, las prácticas familiares y las cuestiones de justicia. Hasta la década de 1970 no existía ninguna formulación sobre derechos y género en el campo de la CID. La ONU contribuyó a la institucionalización de ese enfoque en los campos de la CID y de los derechos humanos. Promovió

<sup>35</sup> Para consultar una introducción a la perspectiva *gender in development*, véase Stubbs (2000).

el Año Internacional de la Mujer en 1975 y más tarde declaró el Decenio para la Mujer (1976-1985). Estableció la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que promovió estudios, informes, tratados y otras numerosas iniciativas destinadas a consagrar esa nueva dimensión del desarrollo. Todo esto condujo a fuertes cambios en relación con los valores políticos, las políticas de democratización y la participación de las mujeres en las luchas por mejorar su estatus y su ciudadanía (LANIADO y MILANI, 2010; JAIN, 2005).

De estos ejemplos se desprende que, históricamente, al contrastar las agencias de la ONU con las instituciones de Bretton Woods, las primeras casi siempre manifestaron una mayor apertura a los aspectos no exclusivamente económicos del desarrollo y a las críticas sobre insuficiencias de la cooperación internacional. Han tratado de construir opciones (dentro del capitalismo) y de oponerse a las ortodoxias de las teorías clásicas del desarrollo. En algunos momentos se pusieron de manifiesto diferencias notables: cuando se propuso el SUNFED (Special UN Fund for Economic Development) en 1949 y en los años posteriores, la Secretaría de la ONU preparó una serie de informes para el ECOSOC sobre el carácter primordial de las líneas de financiamientos concesionales para los países en desarrollo. El Banco Mundial, bajo la presidencia de Eugene Black (1949-1963), se opuso a esa propuesta, argumentando que ese tipo de fondos eran contrarios a la lógica del mercado, dependían de las subvenciones de los países industrializados y no satisfacerían las necesidades de los propios países en desarrollo (MURPHY, 2006). Otro momento de tensión crítica se produjo durante los debates de los años setenta sobre el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC), en el seno de la UNESCO, que provocó la retirada de Estados Unidos y de Reino Unido de la organización. Ambos países alegaron problemas de gestión y corrupción en la UNESCO para justificar políticamente sus decisiones ante sus respectivas sociedades; pero, en mi opinión, estaban más preocupados por la posibilidad de que una agencia de la ONU se involucrara en los procesos de emancipación de los países en desarrollo en el campo de la producción y difusión de información periodística.

Sin embargo, en los años ochenta y principios de los noventa, en el marco de los programas de ajuste estructural, la ONU fue perdiendo de manera definitiva su papel protagonista en la agenda del desarrollo, debido a la prominencia que adquirieron las instituciones de Bretton Woods. La agenda internacional se limitó al debate económico sobre endeudamiento, control inflacionario, apertura comercial, propiedad intelectual, ajustes macroeconómicos, reducción de la maquinaria administrativa de los Estados; y dejó en segundo plano las cuestiones sustantivas sobre desigualdad, derechos y ciudadanía, modelos de desarrollo y reforma de las instituciones internacionales. Durante ese periodo, la ONU desempeñó un papel marginal o, en el mejor de los casos, únicamente reactivo, sin presentar de forma autónoma su agenda para hacer frente a los problemas causados por la crisis de la deuda de los países en desarrollo y por la propia ola de ajustes.

En 1986 la AG adoptó la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo que, de conformidad con la resolución 41/128 (del 4 de diciembre de 1986), afirma: “El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él”.<sup>36</sup> En la votación, 146 Estados se posicionaron en favor, ocho se abstuvieron (RDA, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Israel, Japón, Suecia y Reino Unido), cuatro no votaron (Sudáfrica, Albania, Dominica y Vanuatu) y Estados Unidos votó en contra. Simbólicamente, el voto fue importante y expresivo; sin embargo, en los aspectos económico y político no ocurrió nada en la labor de la ONU.

En 1987 la UNICEF publicó dos volúmenes sobre el “ajuste con rostro humano”,<sup>37</sup> y en su informe anual de ese mismo año el director

<sup>36</sup> Documento disponible en: <<http://www.ohchr.org>>.

<sup>37</sup> En inglés el término empleado fue *adjustment with a human face*. Véase el informe de la UNICEF en Giovanni CORNIA, Richard JOLLY y Frances STEWART, *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Oxford: Clarendon Press, 1987 (dos volúmenes).

ejecutivo James Grant afirmó que “proteger el bienestar humano y al mismo tiempo ajustarse a las duras realidades económicas es un proceso que en la UNICEF ahora denominamos ajuste con rostro humano, y estamos seguros de que este 40º aniversario confirmará un creciente consenso internacional sobre sus principios” (UNICEF, 1987: 4). De hecho, la UNICEF retomó del FMI la retórica del ajuste más humano, ya que el director del fondo, Jacques de Larosière, declaró en la sesión de 1986 del ECOSOC que: “un ajuste que preste atención a la salud, a las necesidades nutricionales y educativas de los grupos más vulnerables protegerá mejor la condición humana que un ajuste que las ignora. Esto significa, a su vez, que las autoridades deben preocuparse no sólo del cierre del déficit fiscal, sino también de cómo lo hacen” (UNICEF, 1987: 4). En 1989, la Comisión Económica para África propuso el African Alternative Framework for Structural Adjustment Programmes, adoptado en noviembre del mismo año por la AG.

Sin embargo, todas estas iniciativas permanecieron en el campo político y económico del ajuste estructural en boga. No produjeron una ruptura ni significaron una propuesta clara de nuevos modelos que confrontaran de modo claro la crisis vigente en los países en desarrollo. La OIT llegó incluso a planificar una gran conferencia para discutir opciones para el ajuste, pero el gobierno de Estados Unidos amenazó con abandonar la organización si se celebraba la conferencia, lo que llevó a la Secretaría de la OIT a optar por una reunión técnica que contó con una participación limitada de los sectores sindicales (JOLLY *et al.*, 2004). Los años noventa trajeron algunos temas nuevos y cambios en la agenda de la CID (desarrollo humano, sostenibilidad, bienes públicos globales, objetivos de desarrollo del milenio), que incluso ayudaron a relativizar el monopolio de la renta *per cápita* como indicador de desarrollo, y el debate sistémico, estructural y crítico que había marcado a la ONU en los años sesenta y setenta parecía haber quedado relegado al pasado (KAUL *et al.*, 2003; FREUD, 2010; MACHADO y PAMPLONA, 2008). La celebración del Pacto Mundial, una innovación gestionada por John Ruggie bajo la dirección de Kofi Annan (1997-2006), que institucionalizó los acuerdos con corporaciones transnacionales en la transición al siglo XXI, confirma esta tendencia al abandonar los

proyectos anteriores de códigos de conducta propuestos por la Comisión de Empresas Transnacionales y el Centro de las Naciones Unidas de Empresas Transnacionales, ambos creados en 1974 y cerrados en 1993 (ARAGÃO, 2010; SAGAFI-NEJAD y DUNNING, 2008). Es cierto que la crisis económica de 2007 abrió nuevos capítulos en la forma en que las Naciones Unidas abordó el desarrollo, pero hasta ahora las recomendaciones de la Comisión sobre las Reformas del FMI y del Sistema Financiero (conocida como la Comisión Stiglitz), publicadas y discutidas en 2009, siguen siendo letra muerta.

En resumen, podríamos concluir este punto del capítulo presentando una tipología empírica de la labor de la ONU. Esto no significa que la organización tenga el monopolio sobre el ejercicio de las formas de acción enumeradas en el cuadro II.4, ya que puede trabajar en cooperación con las instituciones de Bretton Woods, con Estados, empresas, ONG, universidades y centros de investigación. Todos esos otros actores de la CID también pueden intervenir mediante algunos de esos modos de acción, muchos de los cuales existen en la práctica de la ONU desde su creación. Por ejemplo, las Naciones Unidas ha utilizado durante mucho tiempo objetivos para supervisar el desarrollo económico y social de los países: en 1961, la UNESCO organizó una serie de conferencias regionales con vistas a alcanzar en 1980 el objetivo de educación primaria universal; durante el primer decenio para el desarrollo, la AG estableció el objetivo de tasas de crecimiento mínimas de 5% para 1970; en 1966 la OMS estableció el objetivo de erradicar la viruela en un plazo de 10 años (JOLLY *et al.*, 2004). El objetivo de 0.7% del PIB destinado a la AOD (resolución 2626 de la AG de 1970) también merece ser señalado.

El trabajo sobre normas en los campos de los derechos humanos y el medio ambiente, entre otros, forma parte del conjunto de actividades más antiguas de las Naciones Unidas. Martha Finnemore llamó la atención sobre el papel de la UNESCO como *teacher of norms* (FINNEMORE, 1993: 565-566) en el campo de la política científica. Paul J. Nelson (1997) calificó a las organizaciones multilaterales de tutoras de los intereses de algunas organizaciones no gubernamentales. Aunque no siempre es tan evidente el papel de los países en desarrollo como aprendices de este proceso (HUNTER y BROWN, 2000),

CUADRO II.4. *Modos de actuación de la ONU en el campo de la CID*

Tipo	Definición	Ejemplo
Objetivos de desarrollo	Niveles mínimos, generalmente cuantitativos y asociados a una fecha precisa, establecidos para los Estados miembros en sectores del desarrollo (educación básica, número de adultos analfabetos, personas afectadas por el paludismo, etcétera).	Objetivos de desarrollo del milenio (ODM).
Movilización de los Estados en torno a los compromisos políticos	Pueden ser campañas internacionales, declaraciones y visitas del secretario general de la ONU o del director ejecutivo de una agencia con el fin de sensibilizar a los dirigentes nacionales y a los actores sociales sobre una cuestión determinada.	Campañas de la UNESCO en favor del patrimonio cultural de la humanidad.
Espacio de negociación internacional y secretaría de acuerdos y convenciones	Procesos de negociación de acuerdos internacionales, construcción y mantenimiento de la memoria institucional de las convenciones y seguimiento de los compromisos contrados, con el apoyo técnico de la Secretaría y de los expertos contratados.	Negociación del Convenio sobre la Diversidad Biológica (firmado en Rio de Janeiro en 1992).
Vínculo político legítimo entre diferentes actores	Articulación y promoción del diálogo, sobre una base universal, entre el mundo de las instituciones gubernamentales, los expertos, el mundo académico, las asociaciones, los movimientos y las empresas.	IPCC (International Panel on Climate Change).
Producción y difusión de conocimientos	Producción de informes sobre diferentes temas, cartografía de las "buenas prácticas", difusión de metodologías y nuevos temas de desarrollo.	Informe "Nuestro Futuro Común", de la Comisión Brundtland.
Supervisión y evaluación	Construcción de bases estadísticas internacionales y elaboración de indicadores, así como de metodologías de evaluación de proyectos.	Realización de debates axiológicos sobre las relaciones entre la ética y el desarrollo, especialmente a la luz de los últimos avances en tecnología y sus efectos en las esferas pública y privada.
Supervisión y evaluación	Negociación de debates axiológicos sobre las relaciones entre la ética y el desarrollo, especialmente a la luz de los últimos avances en tecnología y sus efectos en las esferas pública y privada.	Informes anuales sobre desarrollo humano.
Debate ético y difusión de valores	Negociación de normas internacionales, ya sean técnicas (correos, telégrafos, etc.), políticas (derechos humanos), comerciales (nación más favorecida), económicas (propiedad intelectual), etcétera.	Comité Internacional de Bioética de la UNESCO.
Definición de normas y patrones internacionales	Capacitación del personal técnico y profesional de las administraciones públicas de los países en desarrollo.	Declaración Universal de Derechos Humanos y distintas convenciones sobre derechos humanos.
Cooperación técnica	Gestión de proyectos, compra de materiales, prestación de servicios en apoyo a las actividades de las diferentes agencias de la ONU presentes o activas en los países en desarrollo.	Africa Regional Development Capacity Project (PRUD).
Actividades operacionales y de planificación		UNOPS, * UNDAF, UNDG.

\* United Nations Office for Project Services.

FUENTE: Elaboración propia.



ha sido notable la actuación normativa de la ONU en el espinoso campo del desarrollo democrático: definición de normas de inclusión, participación, racionalidad pública y justificación política (MONSIVAIS CARRILLO, 2008). En lo que respecta a la supervisión de los objetivos y la calidad de la CID, como resultado de la Conferencia de Monterrey (2002) y de la Cumbre Mundial (2005), la ONU decidió crear el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo en julio de 2007 (resolución 61/16), que comenzó a reunirse cada dos años a partir de 2008. Su mandato, que en cierta medida se superpone al del CAD de la OCDE, consiste en revisar las tendencias de la CID, definir estrategias de financiación así como promover la coherencia entre los proyectos y las actividades de los diferentes actores. Se trata de una nueva función atribuida al ECOSOC, que busca destacar la necesidad de un debate político universal (diferente, por lo tanto, de la OCDE, en la que pocos Estados participan como miembros) y que trata de estimular el intercambio de prácticas consideradas exitosas.<sup>38</sup>

En respuesta a las críticas formuladas sobre la falta de coordinación y la superposición de actividades implementadas por sus diversas agencias, fondos y programas, la ONU respondió, en los últimos años, con tres programas institucionales de articulación: el UN Resident Coordinator (UNRC), el UN Development Assistance Framework (UNDAF) y el UN Development Group (UNDG). El UNRC tiene la función de coordinar todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de actividades operacionales implementadas de manera local, reuniendo a las diferentes agencias con el fin de mejorar la eficiencia y la eficacia de las actividades operacionales en el país beneficiario. Los coordinadores residentes, financiados, nombrados y gestionados por el PNUD, trabajan en estrecha colaboración con los gobiernos nacionales. Creado en 1997, el UNDG reúne los fondos de la ONU, 32 programas, agencias, departamentos y oficinas que desempeñan algún papel en el campo del desarrollo. El objetivo común del grupo es prestar un apoyo más coherente, alineado y coordinado a fin de cumplir los objetivos del milenio. El administrador del PNUD preside el UNDG, y sus informes (que analizan incluso

<sup>38</sup> Datos tomados del documento: Ecosoc Development Cooperation Forum. *Official Summary by the President of the Economic and Social Council* (2012: 8).

la gestión de cada coordinador residente) son enviados directamente al secretario general de la ONU. El UNDAF es un documento de programa, firmado entre el gobierno y el equipo de la ONU, en el que se describen las acciones colectivas previstas para cumplir los objetivos del desarrollo nacional. Incluye resultados, actividades y responsabilidades de las agencias de la ONU, previstos para tres años, que son acordados por el gobierno, mostrando dónde pueden contribuir las Naciones Unidas más eficazmente a la realización de las prioridades (BALOGUN, 2012). Queda por ver si esos esfuerzos de coordinación pueden considerarse suficientes a la luz de los desafíos de regulación global de la CID, como veremos al final de este capítulo.

#### UNIÓN EUROPEA:

#### ¿POTENCIA NORMATIVA EN EL CAMPO DE LA CID?

No existe consenso entre los investigadores del mundo académico sobre la naturaleza de la acción internacional de la Unión Europea (COURTY y DEVIN, 2010; KEUKELEIRE y MACNAUGHTAN, 2008; SCHMITTER, 2010). ¿Puede la Unión Europea (UE) ser considerada como un actor pleno de las relaciones internacionales? ¿Es ésta una nueva comunidad política que demuestra que el significado del Estado evoluciona como concepto y práctica? ¿Demuestra ésta que el estatismo restringido da paso a nuevas formas de gobernanza compleja? O, como lo defienden los funcionalistas, ¿es ésta una forma de cooperar a nivel regional que busca despertar afinidades y lealtades regionales? Ponderando visiones que él mismo calificó de neoidealistas o neoprogresistas, Hedley Bull (1982) hizo un inventario muy negativo de las formas de acción internacional de la entonces Comunidad Europea (CE), considerándola como una reminiscencia del colonialismo, particularmente en lo que respecta a las Convenciones de Lomé y a la política de cooperación con los países ACP (África, Caribe y Pacífico).<sup>39</sup> Hedley Bull afirmó que la creciente

<sup>39</sup> La primera Convención de Lomé se firmó en 1975, y concedió a 71 países de la región ACP (África, Caribe y Pacífico) —muchos de ellos antiguas colonias europeas— acceso preferencial al mercado europeo para sus productos agrícolas y

importancia de las relaciones transnacionales (económicas, sociales, culturales) no le quitaría al Estado y al sistema interestatal su autonomía; por lo tanto, defendió la hipótesis de que la CE no podía ser considerada, *per se*, un actor de las relaciones internacionales, ya que seguía dependiendo fuertemente de Estados Unidos en el ámbito de la defensa.<sup>40</sup> En última instancia, un actor *civilian power* no podría, en su concepción, prescindir de una política de defensa y de inversiones en seguridad (BULL, 1982).

François Duchêne acuñó el término “potencia civil” en 1972 para referirse a Europa. Declaró que “Europa occidental podría ser, en cierto sentido, la primera potencia de los *civilian centres of power* del mundo” (DUCHÊNE, 1972: 43). En 1973 reiteró que “Europa, como un todo, podría llegar a ser el primer ejemplo en la historia de un importante centro de la balanza de poder, convirtiéndose, en el momento del declive de ese centro, no en una víctima colonizada, sino en el ejemplo de una nueva etapa de la civilización política” (DUCHÊNE, 1973: 19). Esta visión fue el inicio de todo un debate contemporáneo sobre la naturaleza de esa potencia civil, pues hay que recordar que en la historia de la proyección internacional del poder europeo se confundieron experiencias muy diversas, desde la Ilustración hasta el colonialismo, desde la misión civilizadora hasta el imperialismo, desde el desarrollo hasta el etnocentrismo, acompañadas de debates intelectuales y filosóficos, como vimos brevemente en el primer capítulo.

El concepto de *civilian power* es contradictorio y ambivalente, por ser a la vez descriptivo y prescriptivo, pero también por referirse a los medios (*civilian*, de civil, no militar) y a los fines (*civilian*, de civilizador). El concepto se refiere a los valores de los Estados miembros de la UE y de la propia UE, proyectados interna y exter-

---

minerales. También incluía paquetes de asistencia técnica y financiera, así como acuerdos de inversión. Posteriormente se firmaron otros convenios de carácter similar: Lomé II en 1981, Lomé III en 1985, Lomé IV en 1989 (HAGUENAU-MOIZARD y MONTALIEU, 2004; HURT, 2003; MAHLER, 1994; RAJANA, 1982).

<sup>40</sup> Años más tarde, Robert Kagan retomó este debate y, con base en su lectura más bien realista y estratégica de la política exterior de EUA, argumentó que el mundo kantiano europeo sólo es posible gracias a la acción de un actor hobbesiano como la superpotencia militar estadounidense (KAGAN, 2003).

namente, pero también se refiere al proceso de transferencia de esos valores en la cooperación interestatal. Por lo tanto, confunde el “ser” de la UE y su “hacer”, revelando que las narrativas de proyección son fundamentales en la influencia global que la UE puede ejercer en el mundo. Sin embargo, la pregunta sigue siendo, entre otras: ¿qué es lo que realmente se proyecta? La UE y sus valores, ciertamente, pero también una utopía construida por ella misma, lo que algunos autores ya han denominado *EUtopía* (NICOLAIDIS y HOWSE, 2002).

Christopher Hill (1993) hizo avanzar el debate al argumentar que no se puede esperar demasiado de la Comunidad Europea (CE) como actor internacional, que no sería necesario oponer, en términos tan absolutos, lo militar y lo normativo, que la relación entre los objetivos internos y externos y las políticas debe ser pensada de manera compleja. Sin embargo, Hill analizó la CE desde una perspectiva diferente: no la consideró una amalgama pura de sólo Estados nacionales, ni tampoco como una potencia civil cuya actuación sería capaz de transformar, *ipso facto*, las relaciones internacionales. Hill se preguntó qué papel desempeñaría la CE en el escenario internacional. También le interesaba comprender las percepciones de los terceros actores sobre su papel y llegó a la conclusión de que existía una brecha considerable entre las posibilidades y las capacidades de la CE, por un lado, y las expectativas depositadas en ella, por otro (lo que denominó *expectations-capabilities gap*). Hill no creía que la CE tuviera un papel homogéneo y único, y prefería analizar Europa a partir de dos conceptos: *actorness* (de difícil traducción) y *presencia*. *Actorness*, o la capacidad de ser un actor (“actoritariedad”, para usar un neologismo), integraría simultáneamente el proceso interno de desarrollo institucional y la naturaleza dinámica del contexto externo en el que opera Europa. Esto hace que la CE sea “menos que un Estado, pero más que una organización intergubernamental convencional” (HILL, 1993: 309). El concepto de *presencia* se referiría al efecto (y a la percepción de ese efecto) que la CE, como un todo, puede tener en el escenario internacional, independientemente de las diferencias internas, lo que haría innecesario pensar en ese actor internacional en términos excluyentes y dicotómicos de soberanía y supranacionalidad.

En este sentido, son cuatro las principales funciones de la CE que su presencia en el orden internacional acaba por revelar: 1) la estabilización de Europa occidental y la función de contraposición al poder de la antigua URSS; 2) la gestión del comercio internacional, por el peso que representa; 3) la principal voz del mundo desarrollado en la interlocución con los países del Sur (antiguas colonias, convenios de Lomé, AOD multilateral, mediación de conflictos); 4) una segunda voz occidental en la diplomacia multilateral (una opción ante Estados Unidos, puente entre el Norte y el Sur). Estas funciones, presentadas por el autor, especialmente las dos últimas, merecen ser debatidas y profundizadas, como veremos en este punto del capítulo. Para resolver el *capabilities-expectations gap* el autor sugirió que se redujeran las expectativas, o que se aumentaran las capacidades. Además, sostuvo la hipótesis de que “una presencia verdaderamente europea en el mundo significaría políticas colectivas en los principales sectores, acercando la economía y la política, así como racionalizando el proceso decisorio” (HILL, 1993: 324).

En 2009 el Tratado de Lisboa promovió importantes cambios en el campo de la acción exterior de la UE con la creación del puesto de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el establecimiento del brazo diplomático de la UE, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). El Alto Representante, cargo que actualmente ocupa el español Josep Borrell, representa a la Unión en asuntos relacionados con la política exterior y de seguridad común, conduce el diálogo político con terceros países y expresa la posición de la Comunidad en los foros internacionales. Cabe señalar algunos ejemplos del papel (y también de sus expectativas) de la UE en el escenario internacional: 1) el diálogo entre Serbia y Kosovo (denominado Diálogo Belgrado-Pristina); 2) la Política Europea de Vecindad;<sup>41</sup> 3) cooperación internacional

<sup>41</sup> La Política Europea de Vecindad (PEV), formulada en 2003, presenta muchas interfaces con la política de cooperación para el desarrollo, aunque intenta abordar las amenazas que plantean las nuevas fronteras de la UE, al crear una estabilidad compartida y una zona de prosperidad a través de los “valores europeos”. La PEV tiene muchas características singulares, diferentes de otras políticas de vecindad desarrolladas en el pasado, que también revelan ambivalencias sobre la posición de cada uno de los “vecinos”, por ejemplo, Ucrania vis-à-vis de África del

para el desarrollo; 4) miembro del Cuarteto, junto con las Naciones Unidas, Estados Unidos y Rusia, en busca de un acuerdo de paz en Oriente Medio; 5) discurso normativo sobre los derechos humanos; 6) participación en operaciones de paz (en Somalia, por ejemplo) y programas destinados a responder a la crisis humanitaria; 7) medio ambiente y cambio climático (el caso del Protocolo de Kyoto); 8) un bloque importante en las negociaciones comerciales internacionales; 9) política de ampliación, de seis países en 1957 a 28 en 2013, cuando Croacia se convirtió en el Estado miembro más reciente de la UE.

Aquí nos dedicaremos a examinar una de las dimensiones de poder proyectadas por la UE en el mundo: su política de cooperación para el desarrollo. Franck Petiteville (2001) afirma que la acción económica debe considerarse como la dimensión fundamental (si no la única) de la política exterior de la UE, ya sea llevada a cabo mediante la política comercial comunitaria o mediante la política de cooperación con países no pertenecientes a ella, principalmente los países ACP (África, Caribe y Pacífico). La política de cooperación

---

Norte (PETITHOMME, 2009). El nuevo artículo 8 del Tratado de la Unión Europea prevé que ésta desarrolle “con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación”. La interfaz entre PEV, cooperación para el desarrollo y potencia normativa o civil es bastante clara en el caso de la República de Bielorrusia (o Belarús): declaró su independencia soberana de la URSS el 20 de julio de 1990, pero la Comunidad Europea no la reconoció como Estado sino en diciembre de 1991. Poco después, la Comunidad Europea y Belarús entablaron un diálogo político constante que condujo a la firma de los Acuerdos de Asociación y Cooperación en marzo de 1995, en los que se estableció un marco general para la institucionalización de la cooperación política, económica y comercial. Al mismo tiempo, Belarús empezó a beneficiarse de la ayuda TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States). Poco después de la llegada al poder de Alyaksandr Lukashenko, la evolución antidemocrática del régimen condujo a la congelación de las relaciones entre Bielorrusia y la UE, que no reconoció la legalidad del referéndum de 1996 sobre la nueva constitución y denunció las recurrentes violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La UE comenzó enseguida a imponer duras condiciones políticas en respuesta a esas violaciones. La política de Washington en relación con Bielorrusia siguió el mismo camino: condenó el régimen de Lukashenko, extendió las sanciones económicas e intensificó los programas de promoción de la sociedad civil y de apoyo a los movimientos de oposición (BOSSE, 2009; GIUSTI; PEKOVA, 2009).

tiene evidentemente una dimensión material (económica, de transferencia de recursos financieros y técnicos), pero también una dimensión inmaterial (valores, normas, formas de hacer) lo que la hace, de manera particular, rica y contradictoria en la perspectiva de los debates sobre la UE como potencia civil o normativa (FINNEMORE y SIKKINK, 1998; LAIDI, 2008; MANNERS, 2002).

La política de cooperación de la Unión Europea se basa en tres tipos de acuerdos jurídicos (acuerdos de cooperación, comercio y asociación), pero también en flujos financieros (AOD comunitaria) y programas de transferencia de *expertise* económica e institucional. Esto contribuye a una creciente superposición entre cooperación comunitaria, política exterior y política de seguridad. Franck Petiteville (2001: 432) atribuye a este fenómeno la etiqueta de “politización incremental”. Un ejemplo concreto de esa politización sería la cooperación entre la UE y el UNICEF en el campo de la mutilación genital femenina y el matrimonio infantil. El programa recibió más de 3.9 millones de euros entre 2008 y 2012 y se centró en los siguientes países: Egipto, Eritrea, Etiopía, India, Senegal y Sudán, con el claro objetivo de promover un cambio en las pautas de comportamiento social mediante proyectos de educación no formal en el mundo rural. Senegal ha sido uno de los países en los que tales proyectos han demostrado ser más eficaces, según la UE, ya que muchas comunidades locales han prohibido esa práctica social.<sup>42</sup> La politización en ese caso significa que la UE asuma, normativamente, qué valores defiende y cuáles son sus propias diferencias en relación con los comportamientos locales y los valores culturales tradicionales considerados nefastos o retrógrados desde una perspectiva europea, occidental, moderna y progresista.

Desde el punto de vista cuantitativo, en 2011, si se suma la AOD de la propia UE a la de los países miembros de la UE, se alcanzó un total de 53.1% de la AOD de la OCDE. Sin embargo, la participación de la propia UE fue de 12% del total de la AOD. La de EUA fue de 22.1% y la de Japón de 7.6%. Este esfuerzo en materia de

<sup>42</sup> Véanse, por ejemplo, los informes de la ONG Tostan, apoyada por varios países occidentales y agencias multilaterales, disponibles en: <<http://www.tostan.org>>.

AOD comunitaria representó 0.42% del PIB de la comunidad y fue destinada principalmente a África (47.9%), a Asia (36.7%) y, de manera mucho menos significativa, a América Latina y el Caribe (10.8%).<sup>43</sup> Según el informe de la OCDE publicado en octubre de 2017, la AOD propiamente comunitaria seguía representando alrededor de 11.1% del total de la AOD contabilizada por la OCDE lo que corresponde a un importe aproximado de 15.7 billones de dólares en términos absolutos.<sup>44</sup> Esta tendencia sigue siendo la misma según el informe más actual.

Creado en 1957 por el Tratado de Roma y puesto en marcha por primera vez en 1959, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) es el principal instrumento de cooperación comunitaria destinado a los países ACP, antiguas colonias de muchos Estados miembros de la UE y los denominados OCT (*overseas countries and territories*). El FED consta de varios instrumentos: subvenciones gestionadas por la Comisión; capital de riesgo y préstamos al sector privado, gestionado por el Banco Europeo de Inversiones en el ámbito del Mecanismo de Inversión, y el mecanismo FLEX, con el objetivo de mitigar los efectos nefastos de la inestabilidad de los ingresos por exportación.

La UE financia totalmente su presupuesto con sus propios recursos, según el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La Comisión Europea propone el presupuesto y el Parlamento Europeo, junto con el Consejo, decide el marco financiero plurianual (Multi-Annual Financial Framework). En un ejercicio similar al de los donantes bilaterales, el proceso presupuestario anual de la Unión Europea determina la cantidad de fondos que deben asignarse al desarrollo. El Fondo Europeo de Desarrollo se financia a través de

<sup>43</sup> Sin embargo, la prioridad otorgada a los países de Europa del Este, de Asia Central (programas PECO, PHARE, TACIS) y del Mediterráneo (programa MEDA) va en aumento. En el caso del Mediterráneo, los intereses europeos son económicos (acuerdos entre 1957 y 1977 de apertura a la mano de obra), de seguridad (control de la migración, lucha contra el terrorismo) y de cooperación (SCHMID, 2003). Pueden consultarse los datos completos sobre la repartición geográfica de los fondos en el siguiente enlace (consultado en diciembre de 2016): <<https://euaidexplorer.ec.europa.eu>>.

<sup>44</sup> Datos tomados del informe disponible en el siguiente enlace (consultado en octubre de 2017): <[http://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/development-cooperation-report-2017\\_dcr-2017-en](http://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/development-cooperation-report-2017_dcr-2017-en)>.



contribuciones extrapresupuestarias de países miembros de la UE, que actúan, en este caso, como una agencia multilateral, en la que los Estados miembros negocian periódicamente las reposiciones financieras. La concepción de proyectos de cooperación es programada de modo conjunto por los servicios de la Comisión Europea y del Servicio Europeo de Acción Exterior, en tanto que la implementación de las actividades del FED es responsabilidad de la Comisión Europea. También existe el Banco Europeo de Inversiones (BEI) cuyos accionistas son los 28 Estados miembros de la UE. El BEI opera en unos 150 países fuera de la Unión, donde se prevé la financiación a largo plazo en apoyo a la cooperación exterior y a los objetivos de desarrollo de la UE; no todas las financiaciones del BEI entran en la categoría de AOD de la UE.

Cada ciclo del FED es concebido e implementado en un periodo aproximado de cinco años. Los ciclos hasta ahora han sido los siguientes: primero, entre 1959 y 1964; segundo, entre 1964 y 1970 (Convención de Yaundé I); tercero, entre 1970 y 1975 (Convención de Yaundé II); cuarto, entre 1975 y 1980 (Convenio de Lomé I); quinto, entre 1980 y 1985 (Convenio de Lomé II); sexto, de 1985 a 1990 (Convenio de Lomé III); séptimo, de 1990 a 1995 (Convenio de Lomé IV); octavo, de 1995 a 2000 (Lomé IV y Convenio de Lomé IV revisado); noveno, de 2000 a 2007 (Acuerdo de Cotonú), y décimo, de 2008 a 2013 (Cotonú revisado). El décimo tuvo un presupuesto de 22 682 millones de euros: 21 966 millones para los países ACP (97% del total); 286 millones para los OCT (1% del total); 430 millones para la Comisión, para los gastos de apoyo a la programación y a la ejecución del FED (2% del total).

El Acuerdo de Cotonú, firmado en junio de 2000 entre la UE y los países ACP, válido para el periodo 2000-2020 —que abarca el noveno, décimo y undécimo FED—, enterró el sistema anterior de los acuerdos de Lomé (GEMDEV, 1998). El sistema de preferencias comunitarias que estructura las relaciones comerciales entre la Comunidad Europea y el resto del mundo desde la década de 1970 fue programado para ser sustituido, entre 2008 y 2020, por una política conocida como “corregionalismo librecambista” (PETITVILLE, 2001: 432) en los moldes del regionalismo abierto y de las normas de la OMC, con lo que exponía a los países ACP a la lógica de

la competencia internacional. Sin embargo, cabe señalar que las disposiciones comerciales del acuerdo no se aplican a Sudáfrica, que firmó un acuerdo de libre comercio por separado en 1999. Es de destacar que los productos originarios de la región ACP representaron sólo 3.4% de las importaciones de la Comunidad en 1997, cuando eran de 6.7% en 1976.<sup>45</sup>

A pesar de que se haya reservado una categoría para el uso del FED en el presupuesto comunitario desde 1993, a raíz de una petición del Parlamento Europeo, el fondo todavía no forma parte del presupuesto general de la CE (KILNES *et al.*, 2012). El FED es un fondo extrapresupuestario (*non core*, basado en donaciones voluntarias de los Estados miembros de la UE) y, por lo tanto, está sujeto a sus propias reglas financieras y es gestionado por un comité específico, compuesto por la CE y el BEI. La asistencia concedida a los países ACP y a los OCT sigue siendo financiada por el FED, al menos así fue durante el periodo 2008-2013. Sin embargo, la Comisión pidió reiteradamente que ésta fuera incluida en el presupuesto de la Unión con el fin de aumentar el control público sobre los mecanismos de la AOD, así como la transparencia y la eficiencia. El FED es actualmente el único instrumento de política de la UE que se financia mediante una categoría específica fuera del presupuesto y refleja los intereses de los distintos Estados miembros en el uso de esa financiación, que es contabilizada en su totalidad como parte de la contribución de la UE en términos de AOD, con excepción de lo que se asigna al Fondo de Apoyo a la Paz para África (African Peace Facility).

Desde el punto de vista organizativo la Comisión Europea decidió, en enero de 2011, fusionar la antigua Dirección General (DG) de Desarrollo y la Oficina de Cooperación EuropeAid, lo que dio lugar a la DG de Desarrollo y Cooperación (ahora llamada EuropeAid). Esta nueva Dirección General se encarga de la política de cooperación para el desarrollo de la UE y de la implementación de los programas de AOD; en términos de la propia UE, EuropeAid debe concebir la política de cooperación con todos los países en desarrollo, colaborar en pro de la coherencia y la eficacia de sus acciones, así como participar en el proceso de definición de patrones y

<sup>45</sup> Datos tomados de: <<http://ec.europa.eu/europeaid>>.

normas internacionales en el campo de la CID. Desde el punto de vista temático las prioridades establecidas no difieren mucho de las de otras organizaciones multilaterales: reducción de la pobreza, desarrollo sostenible y promoción de democracia, paz y seguridad (Unión Europea, 2012).

A pesar del intento de racionalización, la UE y su nuevo servicio EuropeAid no dejan nada que desear a las Naciones Unidas en cuanto a la complejidad y a la envergadura de su burocracia.<sup>46</sup> Además de las unidades administrativas y las divisiones encargadas de las diferentes regiones (en las que destacan los países africanos y la llamada “vecindad”), EuropeAid cuenta con dos grandes departamentos temáticos (denominados *directorates* en la jerga de Bruselas): crecimiento sostenible y desarrollo (que abarca desarrollo rural, seguridad alimentaria, cambio climático, energía e instrumentos fiscales) y desarrollo humano y social (democracia, derechos humanos, gobernanza, género, educación, inclusión social y, curiosamente, seguridad nuclear). Las más de 140 delegaciones externas de la UE también desempeñan un papel importante y forman una red de representaciones con estatus de embajada.

Desde un punto de vista normativo, la AOD comunitaria está asociada a los valores relativos a la propia identidad de la UE, basándose en el discurso de proyección de valores (democracia, derechos humanos) a ser construidos y a menudo impuestos. Hace un uso selectivo de los criterios políticos, por la dificultad de consenso entre los países europeos: véase el caso de Níger, en enero de 1996. La UE suspendió los acuerdos de cooperación, pero en marzo el gobierno francés restableció la cooperación bilateral, lo que muestra claramente que los Estados no tienen en cuenta las decisiones tomadas en Bruselas. Los acuerdos con China nunca mencionan cuestiones de democracia ni derechos humanos; pasa lo mismo con los países de la ASEAN, lo que revela un trato desigual según criterios geopolíticos y económicos (PETITEVILLE, 2001). De la misma forma, la UE está muy presente en Palestina en términos de coope-

<sup>46</sup> Para obtener una idea sobre la complejidad de las instituciones de la Unión Europea, véase: <[https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_en)>.

ración (41% de la AOD entre 1993 y 1997), pero es más bien tímida en términos de seguridad.

La promoción de valores como democracia y derechos humanos siempre ha formado parte del núcleo del concepto de *civilian power*, que algunos autores atribuyen a la política exterior de la Unión Europea (LUCARELLI y MANNERS, 2007; KHALIQ, 2008). La Declaración de Copenhague sobre la identidad europea (1973) es uno de los primeros documentos políticos sobre el tema, en el que se afirman los valores y los principios propios de la identidad colectiva europea (democracia representativa, Estado de derecho, justicia social y derechos humanos) a ser promovidos mediante la cooperación política europea. El Acta Única Europea (1986) incorporó los acuerdos de cooperación política europea en los tratados, pero sin hacer referencia a valores o principios. El Tratado de la Unión Europea (TUE) creó, en 1992, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) cuyos principales objetivos son preservar la paz y la seguridad internacionales, promover la cooperación internacional, desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de derecho, así como respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales. El Consejo Europeo aprobó, en 1992, un informe sobre el desarrollo de la PESC que afirmaba claramente que ésta debía fortalecer los principios e instituciones democráticas, el respeto a los derechos humanos y de las minorías, promover la estabilidad política regional, contribuir a la prevención y a la resolución de conflictos, promover y apoyar la buena gobernanza. De modo paralelo, el Tratado de Maastricht incluyó una nueva competencia comunitaria en el desarrollo de políticas, cuyos principales objetivos debían ser la gobernanza democrática y la promoción de los derechos humanos en los países asociados.

La reforma de Ámsterdam (1997) incluyó un nuevo artículo: 6.1 del TUE: “La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y del Estado de derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”. En el año 2000 el entonces presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi (1999 a 2004), declaró: “Debemos aspirar a convertirnos en una potencia civil mundial al servicio del desarrollo mundial sostenible” (PRODI, 2000: 3). José Manuel

Barroso, presidente de la CE de 2004 a 2014, afirmó al recibir el Premio Nobel de la Paz en 2012:

La Unión Europea no gira sólo en torno a la paz entre las naciones. Como proyecto político, encarna esa mentalidad especial a la que se refería Spinoza. Como comunidad de valores, plasma esa visión de libertad y justicia. [...] Como un buen ejemplo de reconciliación basada en la integración económica, contribuimos a crear nuevas formas de cooperación sustentadas en el intercambio de ideas, la innovación y la investigación. La ciencia y la cultura son elementos fundamentales de la amplitud de miras europea, nos enriquecen como personas y crean lazos por encima de las fronteras (BARROSO, 2012: 2-4).

La introducción de estos principios y valores en los tratados y la consolidación de una retórica política en torno al poder normativo europeo reavivó el debate intelectual, pero también supuso el establecimiento de condicionalidades en las negociaciones comerciales y en las políticas de cooperación para el desarrollo. El Tratado de Lisboa, en vigor desde diciembre de 2009, afirma claramente los valores y principios que deben guiar toda acción exterior europea. El artículo 21.1 subraya que, a través de su acción exterior, la UE debe promover la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, el respeto a la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto a la Carta de las Naciones Unidas y al derecho internacional. Por lo tanto, la UE ha desarrollado diferentes herramientas e instrumentos para la promoción de sus valores y normas: principalmente incentivos y diplomacia coercitiva. Se trata, de hecho, de una condicionalidad negativa que puede provocar la suspensión de la asistencia técnica o de los acuerdos comerciales en caso de que el socio no respete los derechos humanos o retroceda en el campo de la democracia y del Estado de derecho.

En el seno de la UE, sólo Alemania concede menos AOD a los países con regímenes represivos. Algunos donantes justifican el uso de condicionalidades políticas debido a las presiones que reciben, en el plano nacional, de la opinión pública, del parlamento y de la

sociedad civil. El hecho de que un país fuera signatario de la Convención de Lomé aumentaría en ocho veces, según Carey (2007), su probabilidad de recibir AOD de la Comisión Europea. Sin embargo, el número de violaciones a los derechos humanos no influye en la decisión de la Comisión de conceder más o menos AOD a un país en desarrollo. Esto no significa que los comisarios ignoren del todo la dimensión democrática, ya que la tendencia sería elegir como beneficiarios a países más democráticos, pero la CE tiende a no considerar la democracia como un criterio en el proceso decisorio sobre la cantidad de AOD que debe asignarse a los países beneficiarios; la inercia burocrática sería la variable explicativa más relevante para comprender ese comportamiento (CAREY, 2007).

¿Estaría justificado el uso de condicionalidades? ¿De qué manera? Para Ian Manners (2002) Europa, como *normative power*, se basa en la cooperación diplomática para resolver los problemas mundiales, en su poder económico para negociar e imponer sus intereses, y en el desarrollo de instituciones supranacionales de naturaleza jurídica impositiva. Para el autor, el concepto de *normative power* se distingue del de *civilian power*, en que destaca la naturaleza ideológica de la potencia y elimina el debate del plano de las capacidades. Sostiene que el *normative power* tiene la capacidad de formar concepciones de lo “normal” en el campo de la democracia, de la paz, de la libertad, de los derechos humanos, del Estado de derecho y de la solidaridad (MANNERS, 2002: 239 y 240). En otras palabras, forma parte de la experiencia histórica de la UE tener que definir un conjunto de valores éticos comunes que guíen, retórica o políticamente, su conducta como actor internacional, y esta experiencia es un reflejo de una filosofía de la historia, de una narrativa cosmopolita, pero también del atractivo cultural y económico que ésta ejerce (YPI, 2008). La preferencia europea por la norma puede tener consecuencias positivas en cuanto a la constitucionalización del orden mundial y la preferencia por el multilateralismo y por la resolución pacífica de conflictos. Esto a pesar de la gran dificultad que significa para la UE construirse como una potencia normativa en ausencia de un *demos* europeo, es decir, el pueblo de una comunidad política europea (LAIDI, 2008). Otra dificultad en la construcción de una potencia normativa tiene que ver con las

relaciones de poder en el proceso de producción y difusión de esas normas (normas reguladoras, constitutivas y prescriptivas), en las que los “emprendedores de normas” pueden interferir en el objetivo de hacer surgir patrones y valores (FINNEMORE y SIKKINK, 1998).

Sin embargo, la práctica ha revelado numerosas contradicciones de la “potencia normativa europea” debido principalmente a la falta de coherencia entre las políticas de cooperación, de vecindad y otras formas de acción internacional de la UE. Ésta exige a sus vecinos que se unan al “sueño europeo” a pesar de no poder adherirse la Unión Europea, que celebren el mérito y la legitimidad sin compartir las ventajas del proyecto europeo (PETITHOMME, 2009). En el caso de la Convención sobre las Armas Biológicas, por ejemplo, y si se toma en cuenta el poder normativo de la UE, ¿cómo se puede explicar que ésta no haya firmado el protocolo? ¿Solamente porque se negó a hacerlo Estados Unidos? La UE luchó durante años para mantener las negociaciones sobre el protocolo. Si lo hubiera firmado podría haber ganado mucho en capital simbólico presentándose como la defensora de la norma internacional contra la proliferación de las armas biológicas. Y eso a pesar de que hubo precedentes: el Tratado de Ottawa contra las minas terrestres y el Protocolo de Kioto contra el cambio climático mundial fueron ratificados por los Estados miembros de la UE, y no por Estados Unidos. Como dijo Richard Rosecrance (1998: 22), “el éxito europeo es normativo más que empírico. [...] Tal vez sea una paradoja darse cuenta de que el continente que una vez gobernó el mundo a través de las imposiciones físicas del imperialismo está ahora definiendo patrones mundiales en términos normativos”.

#### PREGUNTAS PARA EL DEBATE

Para finalizar el segundo capítulo, enumeremos algunas de las preguntas más relevantes sobre la “gobernanza” multilateral de la CID. ¿Cómo puede el CAD de la OCDE, una organización selectiva y sin vocación universal, mantener su función de principal productor de datos, análisis, criterios y normas en el campo de la cooperación

multilateral?<sup>47</sup> ¿Por qué Estados importantes en el campo actual de la CID como China, India, Brasil, entre otros, se posicionan de manera crítica respecto a los debates del CAD? ¿Es el Foro de Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC el órgano más apropiado y legítimo para desempeñar las funciones que actualmente desempeña el CAD? ¿Qué consecuencias tendría el proceso de armonización de los instrumentos y procedimientos de los diferentes organismos multilaterales? ¿Qué es políticamente relevante en el debate sobre la eficacia de la ayuda? ¿Qué revela la falta de coherencia entre las diferentes políticas (de cooperación para el desarrollo, de comercio internacional, de migración internacional, de lucha contra los tráfico, de regulación del comercio mundial de armas, etc.) sobre los intereses y los intereses no expresados de la gobernanza multilateral de la CID?

Sin pretender ser exhaustivo trataré de abordar estos interrogantes en tres partes. En primer lugar, en lo que respecta a la gobernanza multilateral del CID considero fundamental “politizar el debate”, es decir, aceptar de antemano que la gobernanza no sustituye a la política, que la definición de marcos reguladores, la invitación a la participación de algunos actores, la preferencia por determinados modelos y sus orígenes no son procesos neutros desde el punto de vista de los idearios y de las relaciones de poder. Como ha demostrado la historia de los últimos 70 años, dependiendo del tipo de gobernanza del CID existe el riesgo de promover una agenda de “cooperación sin desarrollo” (J. Milando *apud* SANTOS y CARRION, 2011: 1865). Definir en qué instituciones se diseñan los modelos de desarrollo y el papel del Estado en ese proceso, establecer jerarquías económicas, culturales y normativas entre lo global y lo local, transformar estructuras de poder cristalizadas por intereses estratégicos, promover la inclusión de nuevos actores (países en desarrollo, empresas

<sup>47</sup> La gobernanza se define aquí como un proceso complejo y continuo de regulación mediante el cual las redes de actores, fondos, articulaciones público-privadas, mecanismos decisorios e instituciones políticas, en particular los Estados y las organizaciones multilaterales, definen y regulan los bienes públicos locales, nacionales y mundiales. Las redes, los mecanismos y las instituciones (formales e informales) crean regímenes, fortalecen las alianzas entre los actores estatales y no estatales y reflejan las relaciones y los intereses presentes en el sistema económico internacional (MILANI y SOLINÍS, 2002).



y actores no estatales), entre otros, son aspectos fundamentales del debate.

Por lo tanto, creo que el Fondo de Cooperación para el Desarrollo por su universalidad en términos de participación de los Estados gana en legitimidad política a pesar de no haber sido, hasta ahora, muy eficaz en su misión de coordinar la CID. Es evidente que la relación entre el CAD de la OCDE, institución más selectiva y exclusiva en cuanto al criterio de participación de los Estados, y el Fondo de Cooperación para el Desarrollo es muy delicada, ya que muchos países en desarrollo no participan con profundidad en los debates. Así pues, uno de los retos para los actores de la CID es conseguir que el FCD evolucione hasta convertirse en un órgano máximo de cooperación para el desarrollo mundial, colaborando de manera más estrecha con otros importantes foros de desarrollo como el G-20 y la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (Global Partnership for Effective Development Cooperation), con vistas a promover sinergias, evitar superposiciones y garantizar la responsabilidad y el cumplimiento de los compromisos contraídos a nivel político en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan. De hecho, en la Declaración de Busan de noviembre de 2011 se expuso que el Foro debía desempeñar algún papel en la consulta sobre la aplicación de los acuerdos alcanzados en Corea del Sur, y se invitó a la OCDE y al PNUD a que apoyaran el funcionamiento eficaz de la Alianza Mundial.

En segundo lugar, y muy vinculado con los resultados de Busan en lo que respecta al debate sobre la eficacia y la eficiencia, sería importante reconocer la heterogeneidad de los distintos tipos de cooperación, cuyos resultados pueden producir impactos muy variados en los contextos de las sociedades beneficiarias. Los enfoques de los diferentes actores (por ejemplo, programas sectoriales, apoyo a los presupuestos nacionales, *Poverty-reduction strategy papers*, transferencias directas a los más pobres), además de poner de manifiesto los problemas de coordinación entre los donantes, no siempre son compatibles con una comprensión política de los procesos de formulación de políticas públicas en los países beneficiarios, una percepción difícil de captar a través de evaluaciones exclusivamente cuantitativas (DE HAAN y EVEREST-PHILLIPS, 2010).

De hecho, los costes de transacción asociados a la coordinación de múltiples iniciativas y actores tan diversos tienden a aumentar considerablemente, en particular en el caso de las agencias e instituciones de los países beneficiarios, que deben acoger misiones, evaluar proyectos, capacitar a su personal y aplicar las políticas públicas nacionales (ACHARYA, LIMA y MOORE, 2004). Además, cuando se habla de la efectividad de la cooperación, es fundamental tener en cuenta la capacidad de absorción de las sociedades nacionales. Otro punto importante es saber si la efectividad puede ser alcanzada si el análisis se limita al nexo ayuda-crecimiento. Es necesario analizar la composición de los paquetes de cooperación: normalmente los donantes son comparados en relación con la contribución global que realizan a la CID, tratando de medir la generosidad de los donantes desde una perspectiva estrictamente cuantitativa; sin embargo, los aspectos cualitativos de la asignación de recursos son de igual modo (o más) importantes para medir la efectividad en los países beneficiarios (MAVROTAS y NUNNENKAMP, 2007).

En este sentido la Declaración de Busan representó un cierto avance político al reconocer que la naturaleza, las modalidades y las responsabilidades de la cooperación Sur-Sur son distintas. En el apartado “De ayuda eficaz a cooperación eficaz para el desarrollo”, se afirma que la ayuda debe considerarse únicamente como parte de la solución a los problemas de desarrollo, y que sería necesario ampliar el enfoque y la atención de la eficacia de la ayuda, como había hecho la OCDE hasta la Declaración de París (en 2005) para los desafíos más amplios del desarrollo. Para ello, según la propia Declaración de Busan, habría que reconocer que el desarrollo está impulsado por un crecimiento fuerte, sostenible e inclusivo; que los propios ingresos de los gobiernos desempeñan un papel más importante en la financiación de sus necesidades de desarrollo; que las instituciones estatales y no estatales efectivas diseñan e implementan sus propias reformas (y que sean *accountable* unas con otras). En Busan, en medio de una crisis sistémica que se inició en las economías industrializadas del Norte, los países en desarrollo pesaron más en la balanza de las negociaciones, pero no debemos olvidar que se trata de una declaración (no vinculante desde el punto de vista jurídico) y no de un acuerdo internacional.

En tercer lugar, en lo que respecta a la coherencia de las políticas es importante señalar que la CID responde a una lógica discrecional, unilateral y no vinculante que depende, en última instancia, de la voluntad de los gobiernos y de los principales actores de este campo. Además, las políticas de cooperación tienen un efecto limitado en el desarrollo de los países en desarrollo, y la cuestión sobre la coherencia debe trascender esas limitaciones para integrar la perspectiva del desarrollo en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas, nacionales e internacionales, de los diferentes países, no sólo de los países en desarrollo (ECHART y CARVALHO, 2016; MILLÁN ACEVEDO, 2014; MILLÁN ACEVEDO *et al.*, 2012). Según los mismos autores, el concepto de coherencia de políticas es multidimensional. Existe una dimensión vertical, o interna, de una cierta política —¿produce la política resultados satisfactorios para los intereses de los beneficiarios, de los ciudadanos?—, que se refiere a la convergencia entre los valores, los compromisos, las acciones y los sistemas de una política en particular. La dimensión horizontal se refiere a la convergencia entre las diferentes políticas públicas, es decir, la acción más amplia del gobierno. La dimensión temporal de la coherencia se refiere a la consistencia de una determinada política pública a largo plazo. Sin embargo, gracias a la creciente y compleja interdependencia dentro de los procesos de globalización, sería insuficiente pensar en la coherencia de las políticas sin considerar las relaciones entre las políticas de cooperación y otras políticas a nivel internacional, sin tener en cuenta la propia evolución del sistema económico. Es evidente que, en este nivel, el concepto de *coherencia* adquiere un sesgo profundo y claramente político y ambicioso, pero es fundamental, en mi opinión, para evitar enfoques tecnocráticos y superficiales, trampa a la que pueden enfrentarse algunas organizaciones multilaterales y, como veremos en el siguiente capítulo, algunas agencias bilaterales.

Como subraya Grabel (2007: 335), el discurso sobre la coherencia entre las políticas puede considerarse el nuevo mantra del campo político de la cooperación. Este concepto se ha utilizado en los círculos institucionales para “legitimar una amplia visión neoliberal de la política comercial y de los derechos de los inversores, y para instituir restricciones considerables a la autonomía nacional

en materia de políticas públicas”. A veces puede ocurrir un deslizamiento semántico y la coherencia pasa a ser definida como armonización. En la práctica, *coherencia de políticas* significa convergencia con las políticas de apertura comercial y desregulación del sector público. La primera vez que se mencionó la noción de coherencia de políticas en el ámbito de la CID fue durante las negociaciones ministeriales de la Ronda Uruguay en 1993.<sup>48</sup> En 1999, la OMC, el Banco Mundial y el FMI firmaron una declaración conjunta de defensa de la liberalización del comercio como elemento esencial para promover el crecimiento y la estabilidad a nivel mundial. En 2001, el BM organizó el Foro sobre Armonización. En ese mismo año, el G-7 pidió a los Estados que trabajaran en la armonización de los procedimientos, las políticas y los mandatos de los diferentes organismos y bancos multilaterales de desarrollo. Incluso en la Cumbre Mundial de Copenhague de 2005, el tema de la coherencia entre ONU, FMI, Banco Mundial y OMC surgió de manera prominente.

La coherencia también puede significar una condicionalidad transversal: entre 1995 y 1999, 65% de todas las operaciones de ajuste del Banco Mundial apoyaron políticas comerciales compatibles con los criterios de la OMC y las reformas de la política de cambio de acuerdo con las directrices del FMI (ROWDEN, 2001). Por ejemplo, en 1997 Azerbaiyán tuvo que aceptar las normas de la OMC para obtener crédito del Fondo. Según Rowden (2001: 340),

si se entiende bien, la coherencia de políticas debe significar comprensión de la singularidad de los diferentes contextos nacionales; comprensión de las trayectorias de desarrollo, de la inserción institucional y de las resistencias de cada contexto; reconocimiento de que existen varios caminos para el desarrollo, y respeto del espacio de la política nacional.

Uno de los puntos más importantes para comenzar el debate sobre la coherencia de políticas es: coherencia, ¿con qué objetivos y en relación con qué ámbitos?

<sup>48</sup> La Ronda Uruguay fue la última ronda de negociaciones comerciales multilaterales en el ámbito del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) entre 1986 y 1994. En 1995 empezó a funcionar la Organización Mundial del Comercio (STILES, 1996; WALKER, 1995).



### III. ESTADO Y POLÍTICA EXTERIOR: EL PAPEL DE LAS AGENCIAS BILATERALES DE COOPERACIÓN

#### INTRODUCCIÓN

En este capítulo trato de examinar más de cerca por qué y cómo los Estados cooperan bilateralmente, es decir, directamente entre ellos y sin la mediación de organismos multilaterales. Partiendo de algunos análisis anteriores trato de profundizar el debate mediante estudios de casos sobre el comportamiento de los actores estatales y las instituciones que han creado para implementar sus estrategias de cooperación técnica, económica, en el sector de la administración pública, en educación, agricultura, etc. (MILANI, 2012: 211-231; MILANI, SUYAMA y LOPES, 2013; MILANI, 2014: 113-140). A pesar de que los importes multilaterales (también llamados fondos *non-core*) han aumentado, como vimos en el capítulo anterior, privilegio aquí el análisis del papel de la principal institución encargada de los informes de cooperación bilateral, tanto en los países donantes tradicionales como en los llamados “donantes emergentes”. Por ejemplo, la United States Agency for International Development (USAID) en el caso de Estados Unidos, la Canadian International Development Agency (CIDA) en el caso de Canadá, la Swedish International Development Agency (SIDA) en el caso de Suecia, la Agencia Turca de Cooperación y Coordinación (TIKA), la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), etcétera.<sup>1</sup>

También opto por analizar la cooperación bilateral directa entre países insertados en una relación asimétrica en cuanto a indicadores

<sup>1</sup> Para un análisis en profundidad de la cooperación brasileña (que trataré en el capítulo cuarto) también sugiero la lectura de MILANI, 2017.

políticos de poder e indicadores sociales y económicos de desarrollo. Esto no significa que no puedan existir formas de cooperación entre países —incluso de naturaleza estratégica y en el campo de la defensa— de manera menos asimétrica (por ejemplo, entre Francia y Canadá o entre Brasil e India), o que no existan formas de cooperación en las que participen tres (o más) países sin la mediación de agencias multilaterales, pero no las analizaré en este capítulo.<sup>2</sup> Asimismo, la cooperación bilateral para el desarrollo no es implementada de forma total y exclusiva, ni siempre coordinada, por las agencias de cooperación, pero considero que son éstas las principales unidades institucionales responsables —en articulación con los respectivos ministerios de asuntos exteriores y otros ministerios o departamentos del Poder Ejecutivo— de construir un discurso sobre el porqué de la cooperación, y de la definición, a lo largo de los años, de metodologías de trabajo y modalidades de acción de sus respectivos Estados en la esfera de la CID.

Al privilegiar a las agencias bilaterales no pretendo negar la existencia de proyectos de cooperación desarrollados por los Estados fuera de ese ámbito institucional, en el seno de otros ministerios o mediante entidades subnacionales (municipios, estados federados y provincias), sin mencionar, evidentemente, las innumerables iniciativas emprendidas más allá de los muros institucionales y de las políticas gubernamentales. En algunos casos, las agencias bilaterales pueden incluso desarrollar diálogos más o menos amplios y fructíferos con organizaciones no gubernamentales, redes de la sociedad civil, empresas y fundaciones empresariales, y no siempre de manera institucionalizada.

A modo de introducción, es importante señalar que, al centrar el análisis en los Estados y sus instituciones no me adhiero a los supuestos filosóficos del Realismo, escuela clásica de la teoría de las relaciones internacionales que, como vimos en el primer capítulo, tiende a asociar la cooperación internacional para el desarrollo con las agendas estratégicas y de política exterior de los Estados,

<sup>2</sup> En el libro mencionado en la nota anterior (MILANI, 2017), analizo la cooperación técnica trilateral en la sección 3.2.

pero sin dar la debida importancia a las dimensiones de la política interna y la economía política. En este capítulo analizo el comportamiento de los agentes estatales en el campo de la CID de manera crítica, con base en los intereses económicos y políticos en juego, tanto a nivel interno como externo.

Teniendo en cuenta estos matices es importante reconocer que en el mundo académico existen innumerables interpretaciones de por qué los Estados desarrollan políticas de cooperación o ayuda internacional (*foreign aid*) en el ámbito de sus políticas exteriores. Algunos autores analizan los efectos que tiene la cooperación bilateral para el desarrollo sobre el comportamiento y las condiciones socioeconómicas de los Estados beneficiarios (por ejemplo: mejora de la calidad de vida y de los indicadores de desarrollo, cambios en las prácticas y políticas de derechos humanos, cambios en las agendas de política exterior o en los patrones de votación en el sistema multilateral) sin llegar a un consenso sobre la relación de causa (cooperación bilateral proporcionada) y efecto (cambios en el comportamiento del país beneficiario), ni a evidencias muy convincentes que respalden del todo sus argumentos (REGAN, 1995: 613-628; WANG, 1999: 199-210; WITTKOPF, 1973: 868-888). Algunos autores defienden la hipótesis de que la cooperación bilateral contribuye a la reducción global de la pobreza, pero separan los efectos sobre el crecimiento económico, por un lado, los efectos sobre las tasas absolutas de pobreza y los niveles relativos de desigualdad por el otro, lo que impide tener una visión completa y clara de las transformaciones sociales producidas por la cooperación bilateral. También señalan que los diferentes componentes de la cooperación pueden tener diferentes efectos sobre la pobreza: al desagregar los programas según las fuentes producen pruebas de que la cooperación bilateral conlleva peores resultados en comparación con la cooperación multilateral (ALVI y SENBETA, 2012: 955-976). Otros, como Philip Booth (director de programas del Institute of Economic Affairs) y Dambisa Moyo, representan la visión ultraliberal en el campo de los estudios sobre ayuda exterior, ya que afirman que la cooperación bilateral no contribuye a la reducción de la pobreza en ningún aspecto, según Philip Booth,



[...] la ayuda es, en el mejor de los casos, benigna, pero puede ser perjudicial. [...] los principales requisitos para el desarrollo son la reducción de la interferencia de los gobiernos en los sistemas económicos, combinada con una buena gobernanza sin corrupción. La idea es que la ayuda se convierte en un círculo vicioso que impide a los países dar sus primeros pasos hacia un desarrollo y un crecimiento autosostenibles (BOOTH, 2005: 3-6; MOYO, 2009).

Un segundo grupo de estudios no examina los efectos de la cooperación bilateral en los Estados beneficiarios, sino que trata de comprender los intereses y las motivaciones de los Estados donantes en la asignación de recursos (ASHER, 1962; PALMER, WOHLANDER y MORGAN, 2002: 5-26; VAN DER VEEN, 2011). Las motivaciones, afirman los autores, pueden ir desde la necesidad de formar alianzas, la adopción de alineamientos ideológicos, la búsqueda de beneficios políticos, la relevancia estratégica de la presencia militar hasta la existencia de factores ideológicos. Para responder a la pregunta ¿por qué cooperan los Estados?, Glenn Palmer, Scott Wohlander y Clifton Morgan trabajaron con un modelo general de dos resultados posibles, basado en la hipótesis de que los Estados, o bien buscan el cambio (definido como la capacidad de cambiar favorablemente el *statu quo*), o bien desean mantener el *statu quo* (definido por ellos como la capacidad de impedir el cambio en aspectos favorables del contexto existente) (PALMER, WOHLANDER y MORGAN, 2002). La ayuda exterior sería, según los autores, otra de las muchas políticas de las que disponen los Estados en la escena internacional. Su uso sería proporcional a los recursos de cada Estado, es decir, los más poderosos y los más ricos donarían más.<sup>3</sup> En el periodo inmediato posterior a la Segunda Guerra Mundial, por ejemplo, Estados Unidos utilizó activamente la ayuda exterior en Europa Occidental para impedir el avance de la ideología soviética en el continente (PALMER, WOHLANDER y MORGAN, 2002). También hay

<sup>3</sup> Este aspecto es cuestionable en el modelo propuesto, ya que algunos importantes donantes per cápita, aquellos que alcanzaron o sobrepasaron el nivel de 0.7% del PIB destinado a la AOD, son principalmente potencias medias occidentales (Suecia, Noruega, Dinamarca y Países Bajos).

investigadores que estudian si los Estados utilizan la política de cooperación impulsados por la posibilidad de cambiar los votos de otros Estados en la Asamblea General de la ONU, o si los miembros del Consejo de Seguridad tienden a recibir más fondos del Banco Mundial, del FMI y del gobierno estadounidense; o analizan las relaciones entre la cooperación internacional y la votación convergente de los Estados donantes y beneficiarios en las organizaciones y acuerdos multilaterales de medio ambiente (DREHER y STURM, 2006; DREHER, NUNNENKAMP y THIELE, 2008: 139-164; STRAND y TUMAN, 2012: 409-430). Es decir, la literatura en cuanto a las motivaciones de los Estados que invierten recursos en la cooperación bilateral es muy amplia, a pesar de estar muy centrada en las experiencias de los países occidentales miembros del CAD de la OCDE.

Por otra parte, la labor de Van der Veen, a pesar de no ser innovadora al estudiar cuatro países miembros del CAD (Bélgica, Italia, Noruega y Países Bajos), se basa en la premisa de que los diferentes objetivos de los Estados darían lugar a diferentes opciones políticas en la cooperación para el desarrollo: la política de cooperación de los Estados puede evocar la seguridad como una razón para ello, pero también el comercio y la ayuda humanitaria, entre otras. Dotado de una perspectiva teórico-metodológica constructivista, Van der Veen afirma que “las ideas sobre los objetivos y las motivaciones de la ayuda exterior determinan su formulación e implementación”, y clasifica esas ideas en tres grupos principales: valores centrales (*core values*), actitudes normativas o marcos interpretativos (*frames*) y las ideas sobre cuestiones específicas (*issue-specific*) (VAN DER VEEN, 2011: 2). Según él, los valores centrales son más perennes, en lo que respecta a la identidad del Estado en las agendas de política exterior en general; las ideas sobre cuestiones específicas varían mucho en función de cada sector temático de la política exterior.

En su modelo de análisis, el autor destaca la categoría intermedia de los *aid frames*, es decir, los marcos interpretativos de la motivación del Estado en la cooperación. Según él, existen siete *aid frames* de este tipo, cada uno asociado a objetivos específicos de la política de cooperación y a argumentos a menudo utilizados para justificar o legitimar ante la sociedad y los gobiernos extranjeros las decisiones adoptadas en ese campo específico (véase cuadro III.1). Aunque los

Estados tienen características similares desde el punto de vista sistémico y pueden enfrentarse a limitaciones similares adoptan, no obstante, políticas diferentes en materia de cooperación internacional para el desarrollo, en función de las distintas formas en que justifican sus decisiones y sus intereses nacionales, factores que, según el autor, influyen en la formulación de esa política gubernamental. El autor no cree que las normas internacionales desempeñen un papel relevante en la definición de con qué países en desarrollo, a través de qué actores (institucionales y no gubernamentales) y con qué recursos financieros y técnicos cooperan los Estados donantes. Parte de la premisa de que los *aid frames* son lo que más importa —ya que se forman a partir de las tradiciones y experiencias nacionales— del contexto económico y político internacional y de los esfuerzos realizados por los gobiernos en materia de políticas públicas. En otras palabras, el autor afirma que el peso relativo de los diferentes marcos interpretativos puede producir resultados diferentes en cuanto al diseño de políticas de cooperación bilateral en el campo del desarrollo internacional.

Para Van der Veen los *aid frames* se ven afectados por intereses materiales, pero no derivan sólo de ellos. También se ven influenciados por los discursos nacionales sobre la identidad internacional que el Estado pretende construir o reforzar, o por los discursos sobre el prestigio y los valores que desea proyectar a nivel global. Una cita mencionada por el autor tras una declaración de un diputado noruego durante los debates legislativos sobre el compromiso de Noruega con la CID en la década de 1950 ilustra claramente el significado de los marcos interpretativos para el autor: “queremos un esfuerzo de nuestra nación que sea significativo y que muestre que el pueblo noruego entiende la gravedad del problema” (VAN DER VEEN, 2011: 37). Mediante su política de cooperación bilateral, Noruega trataría de proyectar una imagen específica de la identidad nacional noruega en las relaciones internacionales.

El cuadro III.1 ofrece una visión detallada de los argumentos más frecuentemente utilizados por los Estados y sus representantes para justificar y fundamentar sus decisiones sobre la base de uno (o más) de los siete marcos interpretativos. Puesto que el modelo propuesto por Van der Veen tiene pretensiones predictivas (véase la

columna de previsiones y variables), el autor también relaciona los siete marcos con el volumen (importes de financiación) y la distribución geográfica (a qué países se dirige la cooperación).<sup>4</sup> Para ello, establece algunas hipótesis: por ejemplo, el marco de “seguridad” generaría la expectativa de correlación (directamente proporcional) con el volumen de gastos en cooperación en defensa y cooperación militar; en el caso del marco interpretativo “riqueza e interés económico propio” existiría una correlación (directamente proporcional) entre los amplios mercados de inversión o exportación y los volúmenes de cooperación destinados a ese país. En el caso del “interés propio ilustrado”, el donante estaría más interesado en dirigir su cooperación a los países con grandes poblaciones y un importante patrimonio ambiental (a fin de tener un mayor efecto). En el caso del marco interpretativo del “humanitarismo”, cuanto más baja es la renta *per cápita* del beneficiario (o mayores sus tasas de mortalidad y de analfabetismo), mayores son los volúmenes de ayuda del donante. En este capítulo simplemente presento un resumen del modelo que el propio autor profundiza en sus estudios empíricos sobre Italia (cuya cooperación se guía por los marcos interpretativos asociados con la riqueza, la seguridad, el interés propio ilustrado y la reputación), Bélgica (riqueza y obligación), Países Bajos (poder y humanitarismo) y Noruega (humanitarismo, interés propio ilustrado, reputación y obligación).

Aun dentro de este segundo grupo de investigadores preocupados por la dimensión doméstica de las políticas de cooperación de los Estados, Robert Asher menciona la relevancia de otra variable:

<sup>4</sup> El tercer capítulo del libro de Van der Veen (2011) traza una explicación minuciosa de la metodología empleada. El autor pretende medir los marcos interpretativos, no los *frames in thought*, sino los *frames in communication*. Utiliza como indicador la comunicación pública, por medio de las declaraciones de los representantes de la Asamblea Legislativa, consideradas pertinentes porque justifican la asignación de un presupuesto regular, y porque los legisladores tienden a estar más informados que el público general. La metodología utilizada por el autor es cuantitativa, lo que le permite demostrar correlaciones (y no una relación de causa-efecto) entre los marcos interpretativos y la política de cooperación adoptada, pero Van der Veen también desarrolla un enfoque cualitativo (por medio de estudios de caso), con el fin de tratar de establecer la naturaleza causal de las correlaciones encontradas.

CUADRO III.1. Marcos interpretativos de la política de cooperación de los Estados

Marcos interpretativos	Objetivos de la cooperación bilateral	Previsiones	Variables	Argumentos usados en su defensa
Seguridad	Seguridad física del Estado donante (apoyar a los aliados, oponerse al comunismo; hoy, al terrorismo).	V: directamente proporcional a los esfuerzos de defensa y a las tensiones internacionales. D: regímenes amigos, Estados vecinos de enemigos.	V: gastos militares, tensiones internacionales. D: concordancia de votos en la ONU, tipo de régimen político, ubicación geográfica.	cid bilateral como opción ante el gasto militar, intereses geopolíticos, división del trabajo.
Poder e influencia en relación con los demás, ganar aliados, obtener posiciones de influencia.	Aumentar el poder en relación con los demás, ganar aliados, obtener posiciones de influencia.	V: inversamente relacionada con otras formas de ganar poder. D: Estados aliados, países con potencial económico o militar, antiguas colonias (cid concentrada en pocos países).	V: PIB relativo. D: PIB, concordancia de votos en la ONU, población, estatus colonial.	Liderazgo y presencia internacional, voz en las instituciones internacionales, ejemplo para otros Estados.
Riqueza e interés económico propio	Defender los intereses económicos del donante, apoyar sus exportaciones.	V: directamente proporcional a la importancia económica de los PMA.* D: países socios en el comercio y con potencial para futuras asociaciones.	V: Comercio e inversiones relevantes en PMA. D: comercio con el beneficiario.	Promover exportaciones, crear puestos de trabajo en el país, asegurar importaciones valiosas.
Interés propio ilustrado	Promover bienes públicos mundiales (paz, estabilidad, control de la población, protección del medio ambiente).	V: correlacionada con vulnerabilidad internacional, tensiones internacionales. D: países inestables, demográficamente relevantes, con problemas ambientales (cid fragmentada).	V: comercio con PMA, tensiones internacionales. D: población, crisis de inestabilidad.	Fortalecer la ONU, prevenir inestabilidades mundiales, interdependencia mutua, justicia internacional, promoción de la democracia.
Reputación	Expresar una determinada identidad en las relaciones internacionales, mejorando su estatus internacional.	V: superar el grupo de los pares (CAD/OCDE, países nórdicos, etcétera). D: regímenes amistosos, beneficiarios visibles y bien aceptados.	V: Volumen de la cid del grupo de Estados pares. D: concordancia de votos en la ONU, división internacional del trabajo.	Adoptar una posición de liderazgo, expresar identidad nacional, prestigio, valor simbólico de la cid (dar un buen ejemplo).
Obligación y deber	Cumplir con obligaciones (por deber histórico, estatus internacional).	V: alcanzar al grupo de los pares, se correlaciona con el tamaño del gobierno. D: beneficiarios visibles, antiguas colonias, socios comerciales (cid constante).	V: volumen de cid de los pares, gasto del gobierno. D: cid bilateral, excolonia, comercio con beneficiario.	Papel internacional, responsabilidad de las naciones más ricas, culpa histórica/colonial, adhesión a las normas, apoyo público inter-no, agradecimiento o reconocimiento por la cid recibida.
Valores humanitarios	Promover el bienestar de los más pobres, proporcionar ayuda humanitaria.	V: directamente proporcional al gasto en políticas de bienestar social y a la riqueza de la sociedad. D: PMA, necesidades básicas, gobiernos con buenas prácticas en materia de derechos humanos (cid fragmentada).	V: riqueza, gasto en políticas de bienestar social. D: PIB <i>per cápita</i> , mortalidad, alfabetización, derechos civiles y políticos.	Deber moral, caridad cristiana, promoción de los derechos humanos, solidaridad internacional, apoyo a la democratización, reducción de la brecha entre ricos y pobres.

V = Volumes (tamaño de la cid bilateral).

D = Distribución geográfica.

\* PMA: Países menos adelantados.

FUENTE: Adaptado a partir de VAN DER VEEN (2011: 10, 45, 57).

la inercia burocrática (ASHER, 1962). A pesar de que, desde la perspectiva de los donantes existan ventajas en la modalidad bilateral de la ayuda exterior en términos de libertad de acción y un mayor margen de maniobra en el proceso decisorio, Asher afirma que cuanto más tiempo duren los programas bilaterales, menos flexibilidad podrán tener los donantes, ya que se habrán creado presiones internas para perpetuar la financiación y garantizar su pertinencia en el aparato de Estado, procedentes principalmente de la agencia burocrática responsable de la ejecución de los programas. Además, después de los primeros años de proyectos de cooperación, los nuevos financiamientos tienden a ser considerados como la forma más segura de garantizar los efectos a largo plazo. Pueden, por lo tanto, no cumplirse muchos de los compromisos contraídos por el país beneficiario poniendo en peligro la sostenibilidad del proyecto. Un ejemplo de ello serían las infraestructuras hospitalarias que, una vez terminadas, requieren la permanencia de profesionales de la salud, normalmente una contrapartida del país beneficiario, pero que puede no cumplirse, generando los conocidos “elefantes blancos” de la cooperación internacional para el desarrollo, es decir, infraestructuras sin vida funcional. Asher afirma que también puede haber un efecto de continuidad de programas a nivel regional con repercusiones en las agendas de cooperación bilateral: Tailandia puede estar tan preocupada por la cooperación bilateral entre Estados Unidos y Camboya como por sus propios programas con Estados Unidos, y el mismo principio podría aplicarse a India/Pakistán, Perú/Ecuador, Turquía/Grecia (ASHER, 1962).

Un tercer grupo de estudios académicos analiza la política de cooperación internacional para el desarrollo en su dimensión simbólica e inmaterial. En general, estos académicos consideran que los Estados donantes procuran, por medio de la CID, transformar discursivamente la dominación material y la subordinación política en generosidad y gratitud, convirtiendo las relaciones de poder en “ayuda exterior” (DILLON, 1968; HATTORI, 2010: 633-660; MAWDSLEY, 2012: 256-272; SIX, 2009: 1103-1121; STIRRAT y HENKEL, 1997: 66-80). Wilton Dillon fue pionero en el uso del marco de la teoría del don de Marcel Mauss y las teorías económicas de François Perroux para explicar las relaciones bilaterales entre Francia y Estados Unidos.

Éste se preguntó por qué, en los años sesenta, Francia reaccionó mal respecto a Estados Unidos después de tantas formas de cooperación económica y militar. Respondió que tal vez se debía a que Estados Unidos nunca definió la modalidad de “reembolso” en una relación que los dirigentes franceses esperaban que fuera de reciprocidad entre aliados, es decir, de iguales. El Plan Marshall, según el autor, podría interpretarse más bien como un intento de aumentar la influencia de Estados Unidos sobre los europeos y un instrumento para abrir nuevos mercados de consumo para los productos estadounidenses (DILLON, 1968).

Al destacar las condiciones en vez de los efectos de la cooperación entre el donante y el beneficiario, Tomohisa Hattori trata de analizar cómo es posible ese proceso de cooperación, subrayando cuáles serían sus propiedades y el papel del poder simbólico en las relaciones de cooperación que se generan entre los Estados, sus actores institucionales y sus sociedades (HATTORI, 2010). La cooperación para el desarrollo sería una forma de “reciprocidad negativa”, en términos de Marshall Sahlins, ya que reafirma la jerarquía social basada en la desigualdad material entre las partes y en el don sin reciprocidad.<sup>5</sup> En algunos casos, lo que empieza siendo un contrapunto al mundo real (el don *versus* el mercado) acaba formando parte de ese mismo mundo real, es decir, lo que se presenta como un don acaba alimentando intereses estratégicos, incluso en el mundo de las organizaciones no gubernamentales (STIRRAT y HENKEL, 1997). Clemens Six afirma que la entrada de nuevos actores en la CID, a los que llama donantes poscoloniales (en especial en China e India), desafía el monopolio de Occidente en la definición de lo que serían el

<sup>5</sup> Dos autores pueden ser citados para dar cuenta de la concepción de la CID respecto del régimen simbólico: Marshall Sahlins y Marcel Mauss. Mauss en su *Ensayo sobre el don* (1923) fue el primer científico social en profundizar teóricamente sobre el concepto de don en las relaciones sociales, definiéndolas como un acto simultáneamente espontáneo y obligatorio que genera una relación de reciprocidad, una alianza entre quién da y quién recibe. Para Marshall Sahlins existen tres tipos de asignación de recursos en la sociedad: el intercambio económico, la redistribución (por medio de una autoridad central) y el don. Basándose en ambos, Hattori afirma que la CID es una práctica de don sin reciprocidad, ya que no prevé que el beneficiario dé algo a cambio de lo que recibe, como si no tuviera nada que ofrecer. (Véanse: HATTORI, 2010; LANNA, 2000; SAHLINS, 1972.)

desarrollo, la colaboración y la apropiación, haciendo que, en última instancia, los donantes occidentales “abandonen una agenda escondida de hegemonía” en el campo de la cooperación (Six, 2009: 1109).

En este sentido, Emma Mawdsley (2012) analiza cuatro características del régimen simbólico de la cooperación Sur-Sur: la afirmación de una identidad compartida entre los países en desarrollo, la oferta de conocimientos técnicos más adecuados en materia de desarrollo social y tecnológico, el rechazo de las relaciones jerárquicas entre un donante y un receptor y la relevancia de la cooperación que produce beneficios mutuos.<sup>6</sup> En su análisis introduce nuevos marcos interpretativos para el tipo de cooperación propuesto por países como Sudáfrica, Brasil, China, India, Turquía, Cuba o Venezuela, que tendrían el potencial de transformar el régimen simbólico de la cooperación para el desarrollo (cuadro III.2). Esos marcos interpretativos, aunque diferentes de los que analiza Van der Veen, también pueden ser pensados en el ámbito de las agendas de política exterior de los respectivos países.

En estas diferentes interpretaciones de la cooperación bilateral se puede observar que la CID se convierte, según la perspectiva de cada investigador, en un importante instrumento de política exterior para los Estados ya sean miembros del CAD de la OCDE, economías emergentes o nuevas potencias. En este capítulo defiendo este mismo argumento para comprender el papel de las agencias bilaterales en las relaciones Norte-Sur, pero también en las prácticas (re)emergentes de cooperación Sur-Sur. No pretendo afirmar que todas las políticas de cooperación bilateral son similares desde el punto de vista sustantivo; sin duda, en los países del Norte y del Sur los resultados de esas políticas pueden ser variados, así como su justificación política ante los actores nacionales, el régimen simbólico que defienden y sus fuentes históricas y políticas de legitimidad. Sin embargo, sí aseguro que todas las políticas de cooperación bilateral siguen la misma racionalidad de actor interesado, ya que

<sup>6</sup> En este texto de 2012, Emma Mawdsley pondera que la condición poscolonial no sería, en realidad, el atributo más indicado para establecer *commonalities* entre los socios de la CSS, porque ello significaría incluir en el bloque algunos países poscoloniales absurdos: Irlanda y Estados Unidos, por ejemplo. (Véase MAWDSLEY, 2012.)



CUADRO III.2. *Régimen simbólico y cooperación bilateral*

<i>Cooperación en los moldes occidentales</i>	<i>Cooperación entre países en desarrollo</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Caridad.</li> <li>b) Deber moral ante los desfavorecidos.</li> <li>c) <i>Expertise</i> del conocimiento superior de las instituciones, ciencia y tecnología de Occidente.</li> <li>d) Simpatía por lo diferente y por el otro que es distante.</li> <li>e) La virtud de una obligación que no genera reciprocidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Oportunidad.</li> <li>b) Solidaridad con otros países en desarrollo.</li> <li>c) <i>Expertise</i> con base en la experiencia semejante (países pobres, en desarrollo, etcétera).</li> <li>d) Empatía fundada en la identidad compartida y en la experiencia.</li> <li>e) La virtud del beneficio mutuo y de la reciprocidad.</li> </ul>

FUENTE: MAWDSLEY (2012: 264).

los Estados siempre las ponen al servicio de sus intereses de política exterior. Como señala Carol Lancaster (2007), la combinación de motivaciones y propósitos es la regla de los programas de cooperación de los gobiernos, sean cuales sean; no obstante, cada año los gobiernos deben tomar seis decisiones principales con respecto a sus programas: el importe total, los países y organizaciones que se beneficiarán, cuánto se asignará a cada Estado y a cada organización, para qué propósitos se utilizarán los financiamientos, los términos de la cooperación; y el porcentaje de “ayuda atada” (*tied aid*) a las compras en el país donante. A lo largo del capítulo espero dejar claro que la cooperación bilateral es uno de los instrumentos de política exterior más frecuentemente utilizado y puesto en práctica por los Estados para asegurar la adhesión de otros países a sus objetivos políticos, económicos, estratégicos y culturales, pero también para garantizar proyección y prestigio en la escena internacional.

#### COOPERACIÓN ENTRE ESTADOS Y AGENDAS DE POLÍTICA EXTERIOR

La corriente teórica del Realismo es insuficiente en su forma de interpretar y explicar por qué y cómo los Estados cooperan bilateralmente. No lo es por colocar al Estado en el centro de atención,

sino por no desarrollar y profundizar una visión teórica más completa del Estado en la política internacional. En este sentido, las aportaciones seminales de Robert Walker son una herramienta intelectual muy útil en el análisis de cómo las fronteras y los territorios construidos por el imaginario político moderno se enfrentan, en el mundo contemporáneo, a las exigencias de superación de los horizontes ontológicos producidos por la geopolítica estatal tradicional en el campo de la CID (WALKER, 1993). La filosofía de la historia detrás del Realismo tiende a imponer una concepción ontológica según la cual la autoridad central de los Estados (su soberanía, su capacidad de control sobre el territorio nacional) sería una condición *sine qua non*, monolítica y suficiente para la vida política internacional, y no una característica particular y heterogénea de algunas formas posibles de la vida política globalizada.

Como afirman Inayatullah y Blaney al dialogar con Robert Walker, las relaciones internacionales son un mundo, pero también son varios mundos en los que hay zonas de contacto que muestran la presencia temporal y espacial concomitante de sujetos, actores y procesos políticos antes separados por disyuntivas geográficas e históricas (INAYATULLAH y BLANEY, 2004). Hoy en día, esas trayectorias interactúan, dialogan y entran en conflicto abierto entre sí, y rompen el “imperio de la uniformidad” impuesto previamente por las fronteras presentadas en esta filosofía de la historia como si fueran exclusivas e incondicionales (INAYATULLAH y BLANEY, 2004: 187). De este proceso de ruptura y de apertura resulta un espacio mundial contemporáneo ya no sólo recortado por los Estados nacionales, sino reconfigurado como una verdadera “estructura plurilateral” (CERNY, 1995: 595).

Es en este contexto mundial de múltiples actores y reivindicaciones de legitimidad donde se insertan los discursos y las prácticas políticas de cooperación bilateral de los Estados, los del Norte y los del Sur (BADIE, 2010). Para entender la cooperación bilateral no basta con afirmar que los Estados son agentes interesados, utilitaristas y que siempre cooperan en función de motivaciones estratégicas. Creo que es fundamental reconocer que el Estado no es un actor monolítico, homogéneo y unificado. Las relaciones de poder atraviesan el plano nacional de los Estados y sus agendas de

política exterior al mostrar intereses diversos y contradicciones que, en el ámbito de los regímenes democráticos, terminan por conducir a negociaciones entre las élites dirigentes. Esto es lo que he denominado en varias publicaciones una concepción de la política exterior como política pública (MILANI, 2015: 56-75; MILANI, PINHEIRO, 2013: 11-41).

En los países en los que se profundizan los procesos de democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad los temas relativos al orden internacional están más presentes en las agendas de innumerables actores nacionales y grupos de interés, configurando lo que Christopher Hill llamó nuevas *politics* de la política exterior (HILL, 2003). El resultado es que, sobre todo en esos casos, la frontera entre lo nacional y lo internacional es más porosa y está abierta a todo tipo de intercambios (económicos, culturales, políticos, etc.). En ese contexto, los ministerios “nacionales”, cada uno con sus propios *constituencies*, tienden a desarrollar sus propias políticas de internacionalización con o sin la participación de los ministerios de asuntos exteriores.<sup>7</sup> Este fenómeno aumenta el flujo de demandas e interacciones más regulares entre ministerios, cancillerías, embajadas, operadores económicos y actores no gubernamentales, en el sentido de convergencia y negociaciones, pero también puede producir desacuerdos, protestas y denuncias.

Desde el punto de vista de la democracia, en el momento en que la política exterior empieza a afectar de modo más directo a una parte importante de la población (por efectos económicos, culturales y de acceso a la información, entre otros), un número cada vez mayor de ciudadanos tiende a interesarse por las decisiones

<sup>7</sup> En el mundo anglosajón el término *constituency* se refiere a cualquier grupo unido de individuos vinculados por identidades compartidas, lazos culturales, valores, intereses y lealtades comunes. El término puede ser usado para describir a un conjunto de electores, partidarios de una fundación, clientes o accionistas de una empresa. El miembro de una *constituency* sería, por lo tanto, un *constituent*, como señala Vernon Bogdanor. El Ministerio de Salud tendría entre sus *constituents*, por ejemplo, los sindicatos de trabajadores en el área de la salud, los consejos de medicina, las empresas de planes privados de salud y sus usuarios, las industrias farmacéuticas, los movimientos sociales y las numerosas organizaciones no gubernamentales activas en el sector (movimiento sanitarista, asociaciones de seropositivos, asociaciones de lucha contra el cáncer, etc.). (Véase BOGDANOR, 1985.)

que se adoptan en ese ámbito de las políticas gubernamentales y, además, a exigir una mayor transparencia en las acciones de política exterior. El aumento de interés y el debate público pueden conducir a un proceso lento y gradual de apertura y politización del campo de la política exterior, aunque en términos muy reducidos en comparación con otras políticas públicas como la educación, la salud, la asistencia social, por ejemplo. La politización aquí no se confunde con el partidismo, ni con la ideologización, sino simplemente con el aumento y el cambio cualitativo de los intereses en juego (PINHEIRO y MILANI, 2012). Según María Regina Soares de Lima (2000), este proceso depende más directamente de la existencia de impactos distributivos internos que se producen cuando los resultados de la acción exterior dejan de ser simétricos para los distintos segmentos sociales (LIMA, 2000). Los efectos distributivos representan recursos escasos, son más individuales que universales y generan beneficios para ciertos grupos sociales o regiones geográficas. Son ejemplos de decisiones que pueden generar efectos distributivos internos: la apertura a la importación de determinados bienes (en lugar de producirlos internamente), la negociación de acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales (que pueden beneficiar a ciertos grupos en detrimento de otros), la adhesión a regímenes internacionales (en materia de no proliferación nuclear, derechos humanos, protección del medio ambiente, la lucha contra el crimen transnacional, etcétera).

Todas estas decisiones generan efectos internos y, cuando se destinan al campo de la CID, revelan que la política exterior y sus agendas de cooperación bilateral están cada vez más conectadas con otras políticas públicas (internas). En Brasil y en el mundo, en los últimos tiempos la política exterior ha sido entendida y analizada a la luz de las preferencias e intereses de una pluralidad de actores. Los diplomáticos y los militares tuvieron que acostumbrarse a la compañía, aunque a veces tímida y no siempre asidua, de burócratas del sector de la salud (o de la cultura, de la educación, del desarrollo agrario, etc.), diputados y senadores (y sus asesores legislativos), alcaldes y gobernadores, operadores económicos, líderes de ONG, movimientos sociales, organismos de medios de comunicación y personalidades del mundo académico. Los actores

tradicionalmente invisibilizados de la cooperación internacional están ganando ahora voz en la escena internacional y nacional, haciendo que el aumento de interés y el debate público tiendan a conducir el campo de la política exterior a un proceso paulatino de apertura a nuevos tipos de conflicto político. Así pues, la opinión pública, las disputas electorales o las instituciones nacionales son variables relevantes para comprender las decisiones de los gobiernos en materia de cooperación bilateral (BADIE, 2010; PINHEIRO y MILANI, 2012; MILANI, 2015).

Otro importante distanciamiento del pensamiento realista clásico deriva de la necesidad de reconocer que el Estado no es un simple gladiador más que lucha en nombre de sus únicos intereses en la arena económica y política internacional (BADIE, 2010). El discurso de la cooperación vehiculado por agentes estatales, como ocurre por regla general, en otras áreas de la política exterior, nunca es un discurso crudo y puro de dominación sobre otros Estados menos poderosos, o de control de las agendas bilaterales de cooperación. Existen eufemismos, cinismos, intereses estratégicos de innumerables y diferentes actores nacionales (por ejemplo, empresas que dependen del acceso a los mercados exteriores, o agricultores que dependen de subsidios del Estado para dar salida a su producción mediante la ayuda alimentaria) y, en algunos casos, motivaciones políticas humanitarias, normas y valores éticos que pueden justificar y explicar las demandas de cooperación de los actores estatales. En la mayoría de los casos, ocurren superposiciones de diferentes motivaciones políticas. Por lo tanto, es fundamental discutir cómo se construyen las agendas a nivel nacional, un desafío analítico que motiva la redacción de este capítulo.

La cooperación bilateral es la expresión de los intereses de la política exterior del país donante, pero también nos parece esencial considerar que la propia política exterior sufre influencias de los ámbitos exterior e interno de manera simultánea. Ambos escenarios de la política exterior —el internacional y el nacional— son heterogéneos en cuanto a los intereses en juego, y son profundamente contradictorios en lo que se refiere a los discursos y las prácticas de los actores. Así pues, se plantea una cuestión conceptual y, al mismo tiempo, político-institucional: al reconocer que muchos

actores institucionales y no institucionales desarrollan acciones internacionales, ¿qué quería decir pensar la política exterior de cooperación para el desarrollo como política pública? Reconociendo los efectos de la densificación de los procesos de globalización y del debate político que se ha producido en torno a la cooperación bilateral, creo que es necesario, por un lado, analizar cómo esas acciones exteriores de los Estados llegan a influir en la vida cotidiana de los ciudadanos y a ser percibidas o evaluadas por ellos. En otras palabras, ¿existen mecanismos de transparencia generados por las prácticas de cooperación bilateral?, ¿existe preocupación por la rendición de cuentas a los ciudadanos nacionales? Por otro lado, la pluralidad de actores institucionales y no institucionales tiende a generar aumento y cualificación de las demandas de participación en los procesos de formulación, evaluación y ejecución de esa política pública. En este sentido, ¿existen mecanismos de diálogo establecidos entre los operadores directamente responsables de la política de cooperación bilateral y los actores sociales, redes, movimientos y actores económicos? Estas serán algunas de las cuestiones que trataremos en este capítulo, mediante casos concretos de algunas experiencias de cooperación bilateral.

#### AGENCIAS BILATERALES EN LA COOPERACIÓN NORTE-SUR

A partir de su experiencia con el Plan Marshall y en el contexto de lucha contra el comunismo, Estados Unidos ha sido pionero en la definición de un marco institucional orientado específicamente a la ayuda exterior. En 1957, la cooperación económica fue separada de la ayuda militar, en términos administrativos y presupuestarios, debido al establecimiento del Development Loan Fund el cual empezó a conceder préstamos concesionales a países en desarrollo y ya no sólo a los que se encontraban en territorio de competencia ideológica con Moscú. Un año más tarde el gobierno de EUA apoyó firmemente la creación de la AID dentro del grupo del Banco Mundial. Después de la Revolución cubana, la presidencia de Kennedy finalmente acordó la creación del BID, lanzó la Alianza para el

Progreso (dirigida a América Latina) y estableció el Peace Corps (en 1961). En ese mismo año el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley de Ayuda Exterior (Foreign Assistance Act), fusionando institucionalmente la International Cooperation Administration (ICA, que había sido creada en 1954) y otras entidades de ayuda exterior en la nueva agencia que se dedicaría a la cooperación para el desarrollo como un esfuerzo a largo plazo, llevando a cabo una planificación nacional y comprometiéndose a asignar recursos sobre una base plurianual. Esta agencia era la United States Agency for International Development (USAID), misma que analizo en detalle en el estudio de casos en la siguiente subsección.

Estados Unidos no fue el único en anunciar programas e inversiones para el desarrollo y la modernización de los países del Tercer Mundo en los años sesenta. Muchos países occidentales siguieron el mismo camino, reforzado por la creación del CAD dentro de la OCDE. En 1961 la República Federal de Alemania estableció el Ministerio de Cooperación Económica; Japón, su fondo de cooperación económica internacional; Suecia, su agencia de asistencia técnica; en 1965 Reino Unido estableció su Ministerio de Desarrollo Internacional (Overseas Development Ministry), y así sucesivamente. Poco a poco esa práctica se fue institucionalizando y, a mediados de los años sesenta, se consolidó la idea de que cada país desarrollado debía implementar políticas y crear instituciones destinadas a la cooperación con países de América Latina, África y Asia.

En el caso de Francia el Ministerio de Cooperación, creado en 1961, fue encargado de desarrollar proyectos con los Estados africanos al sur del Sahara y con Madagascar; es decir, nació prácticamente como un ministerio “africano” hasta tal punto que André Bettencourt, entonces relator de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional francesa, declaró en 1964 su deseo de que ese ministerio fuera como *une Maison de l’Afrique* en la que los dirigentes del África francófona pudieran obtener no sólo apoyo financiero sino también recursos para contribuir a la evolución de su pueblo “en nuestra mejor tradición humanista” (KESSLER, 1999: 312). Esta preferencia por el África francófona se mantuvo hasta 1995, cuando el gobierno francés anunció la apertura de su agenda

de cooperación con otros países africanos (de antigua colonización inglesa, española y portuguesa) y con el Caribe.

En los años setenta muchas de las agencias comenzaron a fomentar la profesionalización de los métodos de trabajo, sobre todo en lo relativo a la gestión y evaluación de proyectos. En 1971 la USAID lanzó el marco lógico, que pasó rápidamente a ser reproducido y utilizado por las agencias de Alemania, Canadá y Reino Unido, y se convirtió, en los años ochenta, en la herramienta de gestión del ciclo de proyectos y de programación de la CID tanto bilateral como multilateral. Las agencias se profesionalizaron y produjeron sus técnicas de seguimiento y herramientas de trabajo; empezaron a coordinar, no sin dificultad, sus acciones en el seno del CAD, como vimos en el capítulo anterior. En la actualidad son innumerables las agencias bilaterales establecidas por los principales Estados que participan en programas de cooperación con otros países y organizaciones, tanto multilaterales como no gubernamentales.

Según el informe publicado por la OCDE en 2009 la decisión institucional de establecer una agencia propia para la CID, o dos o más agencias, varía de un país a otro, y la decisión es justificada por razones políticas y tradiciones jurídicas nacionales. Poco más de la mitad de los miembros del CAD aprobaron una ley que establece las prioridades de sus respectivos programas de cooperación bilateral. En el caso de Reino Unido la International Development Act prevé un mandato legislativo claro en torno a la reducción de la pobreza y establece una estrategia no sólo en materia de cooperación sino también en el campo del desarrollo. Por ejemplo, por primera vez en la experiencia de Reino Unido la ley prohíbe el uso de la ayuda exterior para fines distintos de la propia cooperación, así como la vinculación de la ayuda bilateral a contratos con empresas británicas, prohibiendo así la “ayuda atada”. Actualmente, el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID), con rango de ministerio, es el agente principal en el diseño de las políticas de cooperación británicas (DUARTE, 2017).

Canadá aprobó la Official Development Assistance Accountability Act en 2008 y estableció una serie de condiciones que deben cumplirse para que la cooperación prestada se considere AOD, de conformidad con las normas y criterios del CAD. Sus programas de cooperación



comenzaron en 1950 cuando se adhirió al Plan Colombo lanzado por Estados Unidos para los países asiáticos. Desde entonces la literatura académica y las declaraciones oficiales de los dirigentes canadienses se han referido a la “trinidad de motivaciones mixtas”, es decir, consideraciones humanitarias, políticas y comerciales para explicar la asignación de recursos por parte de Canadá (MACDONALD y HODDINOTT, 2004: 294-312). Pueden existir, evidentemente, preferencias gubernamentales que varían según la coalición al poder: el gobierno de Mulroney, en el informe *Sharing Our Future*, publicado en 1988, daba prioridad a la reducción de la pobreza y a la promoción de los derechos humanos, en tanto que el gobierno de Chrétien (*Canada in the World*, 1995) destaca las razones humanitarias y el sentido de justicia social. En ambos casos, sin embargo, nunca se ha dejado de lado la necesidad comercial de “conectar a Canadá con los mercados dinámicos” (MACDONALD y HODDINOTT, 2004: 295). Los países que importan bienes de Canadá tienden a recibir más proyectos y financiación. La trinidad permanece, pero el peso relativo de los factores explicativos puede ser alterado. El comportamiento del beneficiario en materia de derechos humanos, el hecho de pertenecer a la Commonwealth y la francofonía también afectó, de forma secundaria, las decisiones respecto a la asignación de recursos. Desde el punto de vista institucional los recursos canadienses de cooperación internacional son administrados por el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) y el Departamento de Finanzas. En el periodo de 2007-2008 la CIDA administró la mayor parte del presupuesto con 68% del total.

En términos generales, según el informe publicado por la OCDE en 2009, en los países en que no existe una legislación que regule la cooperación bilateral (y multilateral), puede haber una mayor vulnerabilidad a los cambios en las prioridades gubernamentales con la llegada al poder de nuevas coaliciones de partidos. Sin embargo, paradójicamente, en los países en que no existe una legislación propia (por ejemplo, Australia, Irlanda, Noruega y Suecia) los gobiernos también gozan de una mayor flexibilidad y de la capacidad de adaptarse a la rápida evolución de las cuestiones de cooperación para el desarrollo (OCDE, 2009).

Desde el punto de vista organizativo, entre los miembros del CAD la cooperación para el desarrollo está por lo general integrada en las relaciones exteriores; las agencias o los departamentos se hallan situados burocráticamente bajo la responsabilidad de los respectivos ministerios. Como sintetiza el informe de la OCDE (2009), existen cuatro modelos organizativos principales: 1) el Ministerio de Asuntos Exteriores asume el liderazgo y es responsable de la política y de su implementación (Dinamarca, Noruega); 2) el departamento de cooperación para el desarrollo, o la agencia dentro del ministerio, dirige la agenda y es responsable de la política y de su implementación (Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Suiza); 3) un ministerio tiene la responsabilidad global de la política y una agencia independiente se encarga de la ejecución (Alemania, Austria, Bélgica, España, Estados Unidos, Francia, Japón, Luxemburgo, Portugal y Suecia); 4) un ministerio específico para la CID o una agencia, además del Ministerio de Asuntos Exteriores, se encarga tanto de la política como de su implementación, como en el caso de Australia, Canadá y Reino Unido (OCDE, 2009).

Francia, que encaja en el tercer modelo, estableció, en 1998, una comisión interministerial dirigida a la cooperación internacional, presidida por el primer ministro y compuesta por representantes de 12 ministerios. Sus principales objetivos eran: 1) definir los países que pudieran considerarse prioritarios para colaborar con Francia (las denominadas “zonas prioritarias de solidaridad”); 2) establecer directrices geográficas y sectoriales para la acción de las diversas instituciones francesas de cooperación; y 3) supervisar y evaluar la política de AOD de conformidad con los objetivos del CAD, incluidos los objetivos de eficacia (OCDE, 2009). Antes de eso, entre 1974 y 1998, en general, los gobiernos de la derecha eligieron nombrar a su propio ministro para el ámbito de la cooperación (Pierre Abelin, Robert Galley, Michel Aurillac, Bernard Debré, etc.), mientras que la izquierda tendió a nombrar a un secretario responsable de ese ámbito en el seno del Quai d’Orsay.

Como señala Marie Christine Kessler (1999), esta preferencia corresponde a una visión política de la cooperación: para la izquierda, debe ser global y estar orientada hacia el Sur, mientras que

para la derecha, debe reflejar el interés nacional y ser fiel a las lealtades tradicionales. En este sentido, un secretario (*ministre délégué*) simboliza un menor compromiso con los africanos, aunque existen excepciones, como Michel Rocard, que tuvo un ministro de cooperación, y Alain Juppé con un secretario de cooperación (KESLER, 1999). El año 1998 se considera un punto de inflexión en la política de cooperación de Francia, cuando el gobierno de Lionel Jospin (Partido Socialista) trató de superar el concepto colonial de *France-Afrique* y el Estado francés comenzó a coordinar de modo más activo sus actividades con la Unión Europea. Jospin decidió reunir cooperación y asuntos exteriores bajo el mismo paraguas institucional, además de definir que, en adelante, la cooperación también respondería a los objetivos comerciales y financieros del Estado francés.

Sin embargo, entre 1994 y 2003 la AOD francesa disminuyó en 18%, pasando de 7.17 a 5.88 billones de euros, una reducción que también se debió al cambio estadístico exigido por el CAD de dejar de contabilizar los fondos asignados a la Polinesia Francesa y Nueva Caledonia como AOD, ya que ambas forman parte de Francia, de su sistema político, educativo y económico. La reforma iniciada en 1998 supuso, además de la fusión de los servicios del antiguo Ministerio de Cooperación con el Quai d'Orsay, la transformación de la Caisse Française de Développement en la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), que se convirtió en la institución central del mecanismo institucional francés de cooperación. En 1998 se creó también la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DGCID); en 1999 se celebró la primera reunión del Alto Consejo de la Cooperación Internacional, el HCCI, organismo de consulta que en ese momento reunía a parlamentarios, representantes municipales, dirigentes de organizaciones profesionales, académicos e investigadores (GABAS, 2005).

En 2008 el Consejo se disolvió y la DGCID se transformó en la Dirección General de Mundialización, Desarrollo y Asociaciones. Sin embargo, la AOD francesa aumentó, con lo cual se hizo explícita la forma paradójica en que la cuestión de la cooperación fue integrada en el contexto institucional y político de Francia bajo la presidencia de Nicolas Sarkozy. Francia acercó su política de

cooperación a la Unión Europea tratando de reforzar su capacidad de influir en las decisiones europeas en materia de cooperación para el desarrollo. La cooperación bilateral sigue siendo mayoritaria (alrededor de 74% del total de la AOD francesa) y la concentración geográfica sigue revelando una preferencia por la francofonía, ya que el África subsahariana sigue beneficiándose de alrededor de 60% del presupuesto de la cooperación bilateral francesa. Sin embargo, dos agentes burocráticos se muestran en particular reticentes a una mayor adhesión de Francia al modelo europeo: las embajadas y la AFD, sin duda la institución que más se benefició de las reformas organizativas del conjunto de la cooperación francesa en 1998. Tampoco se debe subestimar el factor de “descentralización”, como lo muestra el cuadro III.3. Francia no es una campeona en términos de recursos humanos sobre el terreno (*sur le terrain*) en comparación con Alemania, Dinamarca o Suiza, pero sigue destacando con 54% de sus funcionarios en el sector de la cooperación, en puestos descentralizados (BALLEIX, 2010: 95-107).

Según el informe de la OCDE de 2017 Francia habría aportado una contribución global de 9.5 billones de dólares en AOD en 2016, lo que representa un aumento de 4.6% en comparación con 2015, pero aún se sitúa en un nivel de sólo 0.38% de su PIB asignado a la AOD. África subsahariana representa 34% del total de la AOD francesa, pero Senegal, Costa de Marfil, y Vietnam figuran entre los 10 países que recibieron más cooperación francesa en 2016 —sin sorpresas—, aunque también China, Sudáfrica, Indonesia y Brasil, países que no figuran entre los menos avanzados o los que más necesitan la AOD francesa para su desarrollo (OCDE, 2017). En su informe de 2019 la OCDE presentó un dato no sorprendente pero relevante: como resultado de las negociaciones entre la Unión Europea y el gobierno turco, Turquía apareció como el primer beneficiario de la AOD francesa (OCDE, 2019).

En el caso de España, la agencia creada en 1988 fue reformada en 2008 para convertirse en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Se trata actualmente de una agencia de ejecución que funciona en el ámbito del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, vinculada a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Es el

principal órgano de gestión de la cooperación española con cuatro departamentos importantes (América Latina y el Caribe; Asia y África; Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera; Relaciones Culturales y Científicas), además de la oficina de acción humanitaria, que depende jerárquicamente del director de la AECID, como se muestra en el organigrama. Trabajando junto con las embajadas españolas y estableciendo la conexión con la AECID en Madrid, también se encuentran las Oficinas Técnicas de Cooperación, los Centros Culturales y los Centros de Formación, muchos de los cuales han sido cerrados o han pasado por un proceso de “racionalización” desde la crisis de 2008.

La ley española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/1998) establece los principios, objetivos, prioridades, modalidades e instrumentos de la política de CID, todos ellos muy alineados con los objetivos definidos por las Naciones Unidas y la agenda de efectividad de la OCDE. Desde el punto de vista de la planificación es a través del Plan Director (durante cuatro años) que el gobierno esboza sus estrategias y prioridades. El Plan Director para el periodo 2013-2016 anunció la concentración de la política española en tres áreas geográficas: América Latina y el Caribe, África y Oriente Medio, así como Asia. Además, para el periodo 2013-2016 incorporó al sector privado en la promoción del desarrollo económico, hecho asociado a la contracción del presupuesto global y de la imposibilidad de mantener el compromiso español al nivel de 0.56% del PIB asignado a la AOD. Además, como veremos más adelante, España tiene un marco jurídico relativamente preciso en cuanto al papel de las comunidades autónomas debido a la relevancia de esa dimensión en la configuración del Estado español. Según datos recientes de la OCDE, la AOD española alcanzó 4.1 billones de dólares en 2016 (es decir, 0.33% del PIB), con especial atención en la cancelación de la deuda de Cuba (principal beneficiario de la AOD española, por delante de Marruecos y Colombia) y en el hecho de que América Latina y el Caribe representaron 37% del total de la AOD española en ese mismo año (OCDE, 2017). Según los datos publicados en el informe de la OCDE de 2019, Turquía habría sido el segundo receptor y las Américas (así presentadas en ese informe) se redujeron a 28.3% del total de la AOD española (OCDE, 2019).

CUADRO III.3. *Descentralización de recursos humanos en ministerios y agencias*

<i>Países</i>	<i>Sede</i>	<i>Descentralizados</i>	<i>Contratados locales</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje de funcionarios descentralizados</i>
Alemania	2 752	1 727	9 431	13 910	80
Australia	594	153	401	1 148	48
Austria	112	22	56	190	48
Bélgica	338	87	90	515	34
Canadá	1 769	248	821	2 838	38
Dinamarca	300	240	560	1 100	73
Finlandia	170	71	119	360	53
Francia	1 180	1 134	275	2 589	54
Irlanda	142	49	258	449	68
Italia	357	84	164	605	41
Luxemburgo	55	10	25	90	39
Nueva Zelanda	138	17	41	196	30
Noruega	584	232	360	1 176	50
Países Bajos	600	300	600	1 500	60
Portugal	158	21	22	201	21
Reino Unido	1 394	434	443	2 271	39
Suiza	559	145	1 180	1 884	70

FUENTE: OCDE (2009: 40-41).

Alemania, que construyó su política de cooperación entre 1952 y 1972 basándose en la tríada diplomacia-comercio-desarrollo, decidió crear su Ministerio de Desarrollo en 1961 por iniciativa de Konrad Adenauer. Por razones diplomáticas y políticas relacionadas con la Guerra Fría, Alemania Occidental (RFA) cooperó sólo con países que no reconocían a Alemania Oriental (RDA). Esta práctica se conoció como la Doctrina Hallstein y sólo fue abandonada en 1973 porque se volvió ineficaz con la entrada de la RDA en las Naciones Unidas. En este mismo eje cabe también señalar la prioridad que se da a la cooperación con Israel (como reparación del

Holocausto) y con Turquía (debido a la gran presencia de trabajadores turcos en la RFA). Se puede observar, como indica el cuadro III.4, que Israel dejó de figurar entre los cinco principales beneficiarios de la cooperación alemana a partir de los años de 1980, aunque Turquía ha seguido figurando en la lista a lo largo de los años (LANCASTER, 2007).

El eje comercial siempre ha sido muy importante en el inicio de los programas de cooperación de Alemania Occidental que buscaban mercados para sus empresas. Hoy en día, ese elemento sigue presente, ya que China, India, Turquía y Brasil figuran entre los 10 principales beneficiarios de la cooperación alemana a lo largo de los años. La proporción de AOD “atada” (*tied aid*, en la jerga de la OCDE), en el caso de Alemania, corresponde a 19.9% del total, por encima de la media de los países miembros del CAD, que en 2013 era de 16.8% (OCDE, 2015). El eje de desarrollo refleja actualmente la importancia de Alemania en el sistema bilateral de cooperación, sobre todo en lo que respecta a los programas de desarrollo sostenible. Alemania es en la actualidad uno de los mayores proveedores de AOD del conjunto de los países europeos, por debajo de Reino Unido pero por encima de Francia. En 2011, Alemania destinó más de 14 billones de dólares a la AOD; en 2015, esa cifra alcanzó 17.8 billones de dólares, lo que la convierte en la tercera contribución mundial más importante, justo por debajo de Estados Unidos y Reino Unido (OCDE, 2015). Hoy en día Alemania destina un total de 24.7 billones de dólares a la AOD. En 2011 anunció que se proponía llevar su participación al nivel propugnado por las Naciones Unidas para 2015, un objetivo que alcanzó en 2017, pero en 2019 redujo su AOD al nivel de 0.61% del PIB (OCDE, 2017 y 2019; PESSINA, 2012). En el concepto de desarrollo del gobierno alemán, se tiende a dar prioridad a cuestiones globales y transversales como la biodiversidad, el cambio climático, la desertificación y la promoción de la igualdad de género.

Desde el punto de vista organizativo el actual Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ) se encarga de dirigir y decidir la planificación, coordinación, negociación y financiación de los programas de cooperación, estableciendo

CUADRO III.4. *Historial de los principales beneficiarios de la cooperación alemana*

1970-1971 (RFA)	1980-1981 (RFA)	1988-1989 (RFA)	1999-2000	2010-2011	2012-2013	2014-2015*
India	Turquía	Turquía	China	India	China	India
Pakistán	Bangladesh	India	India	China	India	China
Israel	India	Egipto	Indonesia	Afganistán	Afganistán	Birmania
Indonesia	Sudán	Indonesia	Turquía	Brasil	R. D. Congo	Afganistán
Turquía	Indonesia	China	Yugoslavia	Indonesia	Costa de Marfil	Marruecos

\* En el periodo 2014-2015, Turquía, Brasil, Indonesia, Sudáfrica y Siria, en ese orden, también formaron parte de la lista de los 10 principales beneficiarios de la AOD alemana.

FUENTE: LANCASTER (2007), OCDE (2012, 2015 y 2017).



directrices, estrategias y conceptos para la política de desarrollo alemana. Compuesto por unos 800 empleados (alrededor de 75% de ellos laborando desde la oficina de Bonn), el BMZ no es un órgano de ejecución. Los actores de la cooperación bilateral alemana financiados en parte o en su totalidad por el BMZ son las agencias de ejecución oficiales, las iglesias, los estados (*länder*) y los municipios, las organizaciones de la sociedad civil, las fundaciones políticas, las organizaciones de “construcción de estructuras sociales” (*Sozialstrukturträger*), entre otros. La lista de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de renombre mundial que participan en la cooperación bilateral de Alemania la conforman, por ejemplo, las fundaciones Alexander von Humboldt, Friedrich Ebert y Friedrich-Naumann; el Instituto Goethe, la Fundación Konrad Adenauer, Misereor y la Fundación Rosa Luxemburg (PESSINA, 2012). El BMZ no tiene la infraestructura común de las agencias gubernamentales. Para la ejecución de sus proyectos comisiona lo que se conoce como “organizaciones de implementación”, mismas que luego trabajan con organismos de ejecución en los países beneficiarios. En esos países también pueden actuar algunos funcionarios del BMZ, que ocupan puestos en numerosas organizaciones internacionales o en embajadas alemanas. Al comisionar a organizaciones de implementación, el BMZ les atribuye la gestión de proyectos en el ámbito de la cooperación financiera y técnica, la formación y preparación de expertos y agentes de desarrollo alemanes, así como en la capacitación de gestores y técnicos de los países beneficiarios. El banco de desarrollo (Kreditanstalt für Wiederaufbau, *kfw*) y la Sociedad Alemana de Inversión y Desarrollo (Deutsche Investitionsund Entwicklungsgesellschaft, *DEG*), filial del Grupo *kfw*, son responsables de la cooperación financiera. La Agencia Alemana de Cooperación Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, *GIZ*) se encarga de la cooperación técnica, la formación y el envío de cooperantes. El Centro para la Migración Internacional y el Desarrollo (Centrum für Internationale Migration und Entwicklung, *CIM*) se encarga de establecer especialistas en los países beneficiarios de proyectos.

La *GIZ* surgió de la fusión realizada en enero de 2011 de las siguientes agencias gubernamentales: la Cooperación Técnica

Alemana (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ), que fue creada en 1974; el Servicio Alemán de Cooperación Técnica y Social (Deutscher Entwicklungsdienst, DED), fundado en 1963 con el objetivo de fortalecer, sobre la base de las demandas de las organizaciones asociadas en los países anfitriones y mediante los cooperantes, la promoción de la economía, la democracia, el desarrollo rural, la resolución pacífica de conflictos proyectando el modelo de bienestar alemán a los movimientos sociales y populares de diversos países en desarrollo (incluido Brasil); la Sociedad Internacional para Capacitación y Desarrollo (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gemeinnützige, InWent), una organización de desarrollo de recursos humanos surgida en 2002 y que forma a especialistas y ejecutivos del sector privado, de la política, de la administración pública y de la sociedad civil. Como señala Maria Elisa Huber Pessina,

la fusión de estas tres organizaciones fue un hecho histórico liderado por el actual ministro de Cooperación para el Desarrollo, Dirk Niebel [...] esta fusión fue una de las prioridades del Acuerdo de la Coalición conservadora-liberal que gobierna el país desde 2009 [...] está directamente vinculada al compromiso de aumentar la eficacia de la ayuda para el desarrollo, limpiando estructuras [...] la GIZ cuenta actualmente con aproximadamente 19 000 funcionarios que trabajan en 130 países y un volumen de negocios de aproximadamente dos billones de euros al año. La iniciativa tiene por objeto convertirla en una de las mayores agencias de cooperación del mundo (PESSINA, 2012: 144).

Los países del norte de Europa también merecen ser destacados, ya que Dinamarca, Suecia, Noruega o Finlandia desarrollan políticas de cooperación tradicionalmente consideradas muy generosas en comparación con otros países del CAD de la OCDE. La relación AOD/PIB de esos países es una de las más altas, además de ser países sin experiencia colonial. En el caso concreto de Noruega, el debate parlamentario sobre la cooperación internacional es muy dinámico, con la participación de tres o cuatro representantes por partido político, y está dominado por argumentos humanitarios y

justificaciones basadas en la ética de responsabilidad (VAN DER VEEN, 2011). El primer proyecto noruego fue dirigido a India durante cinco años consecutivos a partir de 1952, centrándose en el sector pesquero y en el estado de Kerala. En 1962 se creó un primer departamento de ayuda internacional, acompañado de un sector específico de educación del público en general. El gobierno sólo decidió crear la Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo (NORAD) en 1965, instigado por la rivalidad nórdica tras la creación de la agencia sueca (SIDA) ese mismo año. La política noruega también se vio marcada por la crítica del CAD de la OCDE en 1967 de que Noruega era “uno de los donantes menos generosos”, lo que provocó reacciones de los políticos nacionales (VAN DER VEEN, 2011: 159). En 1972 Noruega superó por primera vez la media de los países del CAD y ese mismo año los legisladores fijaron el objetivo de 1% del PIB que debía alcanzarse en 1980. Hoy en día, la NORAD es una junta directiva especializada dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores que concentra la decisión sobre la política de CID integrada con la política exterior. Aunque en un principio la NORAD fue pensada como una agencia de implementación independiente del ministerio, en la actualidad tiene un carácter más técnico y no existe una legislación específica sobre la cooperación noruega; su agencia está organizada en torno a cinco departamentos principales: clima, energía y medio ambiente; desarrollo económico, género y gobernanza; salud global, educación e investigación; sociedad civil; calidad de la ayuda exterior.

En Dinamarca la opinión pública fue desde el principio muy favorable a la cooperación con países en desarrollo y con agencias de la ONU. Ya en sus inicios la CID danesa pasó a dialogar con organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, consejos agrícolas y federaciones industriales para decidir las prioridades geográficas y temáticas. Hoy en día participan en los debates dentro de la DANIDA (Danish International Development Agency), departamento del Ministerio de Asuntos Exteriores, organizaciones como la Cruz Roja, DanChurchAid y la Asociación Danesa para la Cooperación Internacional. En los años sesenta y setenta la proporción danesa entre AOD y PIB era baja, en torno a 0.13%, mientras que la media de miembros del CAD en ese momento era de 0.48% (LANCASTER, 2007).

En los años setenta, Dinamarca optó por definir países preferenciales, entre los que se encontraban Tanzania, India y Kenya, seleccionados gracias a la popularidad de Julius Nyerere y al desarrollo de la socialdemocracia en el ámbito nacional. Sus principales beneficiarios fueron, según los datos del CAD de la OCDE para 2010-2011, Tanzania, Mozambique, Ghana, Afganistán y Uganda, que en conjunto representaron aproximadamente 22% del total de la CID bilateral danesa. Esos mismos países se mantuvieron al frente de las prioridades danesas para el bienio 2012-2013 (OCDE, 2015). Según datos recientes del CAD de la OCDE, la AOD danesa alcanzó 2.4 billones de dólares en 2016 (0.75% del PIB), proporcionada en su mayor parte por medio de cooperación bilateral (74.3% del total) y con ocho países africanos entre los 10 principales beneficiarios (OCDE, 2017). Un aspecto curioso de la política danesa es que los 20 beneficiarios más importantes representan casi 50% del presupuesto total, lo que pone de relieve la concentración relativamente baja de sus proyectos por países. Según el informe de la OCDE de 2019, Dinamarca asignó 0.71% de su PIB a la AOD (OCDE, 2019).

La comparación y la definición de una tipología empírica de los modelos organizativos de la cooperación bilateral se hicieron posibles con la creación, por los miembros del CAD, del sistema de *peer-review* en 1962. El sistema tuvo algunos obstáculos: Portugal abandonó el CAD en 1974 y no volvió hasta 1993; la propuesta de 1978 de incluir un revisor procedente de país en desarrollo fue abandonada, pero las formas de examen entre pares han sido un mecanismo muy importante para comparar cómo cada Estado donante define sus prioridades, adopta estrategias de descentralización (papel de las ciudades, provincias, regiones), dialoga con actores no institucionales, busca evitar la “ayuda atada” y, sobre todo, busca fomentar la coordinación entre los donantes para evitar la superposición de programas por temas o países destinatarios.

Otro importante aspecto institucional, que también ha sido ampliamente estudiado por los especialistas de la OCDE, se refiere al papel de las entidades subnacionales. En el caso de los países miembros del CAD, la política de cooperación descentralizada, como se ha dado a conocer, está más desarrollada en Austria, Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Portugal y España. En Francia, Italia y

España las autoridades subnacionales se guían por la legislación nacional o por una política establecida por la agencia nacional de desarrollo. La cooperación descentralizada rara vez se guía por razones estratégicas a nivel subnacional, salvo en Bélgica donde las regiones francófonas y flamencas han desarrollado programas por razones políticas específicas del país. En el caso español, el País Vasco y Cataluña tienden a buscar una inserción internacional más autónoma (CORNAGO, 2010: 11-36). Algunos defensores de la cooperación descentralizada tienden a señalarla como más cercana a los ciudadanos en los países donantes y en los beneficiarios, que en ambos casos podrían participar en la formulación de actividades y contribuir así a mejorar la comprensión de las cuestiones relativas al desarrollo (Ribeiro, 2009). En cualquier caso, existen variaciones en el diseño institucional y en el comportamiento internacional de las entidades subnacionales, influenciadas por la forma del Estado, los tipos de régimen, la trayectoria institucional de las organizaciones políticas responsables de las agendas de política exterior, la cultura política de la sociedad y las normas de los patrones de vinculación entre el Estado y la sociedad (MILANI y RIBEIRO, 2011: 21-36).

En España, el gobierno de Andalucía aprobó en 2003 una Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo con el fin de esclarecer los objetivos, la planificación, los instrumentos, las competencias organizativas, los recursos y la participación de la sociedad andaluza en los programas de cooperación. La Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) implementa la política de cooperación y colabora en la formulación del plan del Estado español. El Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) coordina las administraciones locales y las organizaciones colaboradoras en la región. Aunque la AACID reconoce la necesidad de colaborar con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), sigue manteniendo oficinas separadas en los países que considera prioritarios. En el mecanismo de examen por pares del CAD de la OCDE, se ha recomendado al gobierno español, en nombre de los principios de eficacia de la ayuda, que los servicios de la AACID y del FAMSI se ubiquen dentro de las oficinas locales y nacionales de la AECID. La OCDE

favorece la creación de consensos, la coherencia y la armonización de las prácticas en el marco general de la AOD, lo que lleva a considerar la coordinación entre las experiencias de descentralización y la participación ciudadana en la CID (OCDE, 2009).

En este mismo sentido se dirigen los esfuerzos para fortalecer la coordinación entre los diferentes actores y agendas nacionales. Los gobiernos solicitan regularmente la opinión de instituciones académicas, de líderes de la sociedad civil, del sector privado y especialistas internacionales en materia de desarrollo en la conmemoración del Día de la Cooperación Internacional. Los esfuerzos de coordinación a nivel nacional de los Estados donantes son necesarios porque las agencias bilaterales están en contacto directo con la política interna de los Estados donantes, bajo la presión de la opinión pública, y son supervisados por ONG y centros de investigación.<sup>8</sup> Los parlamentos nacionales forman parte de este esfuerzo, ya que votan presupuestos como representantes elegidos por los contribuyentes y pueden pedir cuentas al Ejecutivo por los compromisos y proyectos en curso. Además, por sus vínculos con el electorado, los parlamentarios pueden contribuir a sensibilizar a la opinión pública sobre las dificultades y los desafíos de la cooperación. En el caso de la OCDE, el papel de los parlamentos en las políticas de cooperación para el desarrollo varía de modesto a muy activo (OCDE, 2009).

Punto fundamental: muchas agencias bilaterales del Norte aplican condicionalidades políticas en la formulación e implementación de sus estrategias de cooperación internacional, tendiendo a

<sup>8</sup> Los estadounidenses son muy escépticos en cuanto a la ayuda exterior. En una encuesta internacional publicada por el *Council on Foreign Relations* en 2012, 59% de los ciudadanos de EUA opinaron que el gobierno gastaba demasiado en ayuda exterior. Los encuestados portugueses, la segunda población más pesimista de esta encuesta, registraron un porcentaje mucho más bajo (43%). La media europea fue apenas de 31%. En el *World Values Survey*, apenas 23% de los estadounidenses dijeron que estarían dispuestos a pagar impuestos más altos para aumentar la ayuda exterior, mientras que la media en los países encuestados fue de 39%. Teniendo en cuenta estas cifras, tal vez no sea sorprendente que Estados Unidos proporcione menos ayuda exterior como porcentaje de su ingreso nacional bruto que la gran mayoría de los demás países de la OCDE. (Véase HURST, TIDWELL y HAWKINS, 2017: 442-454.)

resaltar la democracia liberal, el Estado de derecho, la defensa de los derechos humanos y la reducción de los gastos militares como requisitos fundamentales para que los países en desarrollo puedan solicitar fondos o beneficiarse de proyectos. Muchas de esas condicionalidades políticas pueden aplicarse también como criterios de evaluación en las fases de ejecución y seguimiento de los proyectos. Entre los años ochenta y mediados de los noventa, la transparencia, la buena gobernanza, la reducción del gasto público y de la maquinaria administrativa, el respeto a los derechos humanos, la disciplina fiscal, siempre asociada a la promoción del libre mercado, fueron criterios previos a la concesión de préstamos en el seno de los programas de ajuste estructural. Como señala John Pender, la idea de

condicionalidad fue implementada gracias a la introducción del ajuste estructural. Durante los años ochenta y noventa, los préstamos del Banco Mundial, del FMI y de los bancos regionales, la ayuda de los donantes bilaterales e incluso el acceso a financiamientos privados estuvieron a menudo condicionados a la implementación por el gobierno beneficiario de amplias reformas en la política económica según el modelo del Banco Mundial (PENDER, 2001: 399).

Las investigaciones empíricas han revelado que las condicionalidades políticas se utilizan de manera discrecional, no siempre se aplican a todos los países en desarrollo de la misma manera (es decir, se hace uso de *double standards*) e ignoran muchos elementos del contexto político y social local, aspectos que terminan por socavar su legitimidad en la política internacional (BELLI, 2009; FEARON, HUMPHREYS y WEINSTEIN, 2015: 450-468; MILANI, 2012; PINHEIRO y MILANI, 2012; REIS, 2006: 33-42).

Algunos autores consideran que la aplicación de condicionalidades políticas está justificada, ya que la financiación de proyectos en regímenes represivos difícilmente obtendría el apoyo de la opinión pública y del electorado (CAREY, 2007). Según Sabie C. Carey, “los países democráticos tienen más posibilidades de recibir apoyo de la cooperación bilateral, aunque su efecto sustantivo sea muy pequeño” (CAREY, 2007: 455). En su estudio, la autora revela que

los niveles de violaciones a los derechos humanos no influyen en la decisión de los donantes bilaterales europeos de aumentar o disminuir sus paquetes de cooperación, salvo en el caso de Reino Unido, que ha tendido a “proporcionar más fondos a los países con regímenes más represivos” (CAREY, 2007: 461).

Este dato sobre Reino Unido es sorprendente ante las reformas iniciadas en la segunda mitad de los años noventa por el Partido Laborista, que definió la reducción de la pobreza y la promoción de los derechos humanos como los principales objetivos de la cooperación británica. Además, la cooperación multilateral representa cerca de 43% del total de los programas de la cooperación británica; India (país democrático) es su mayor beneficiario, el DFID es un órgano independiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, y, por último, 100% de la cooperación británica es considerada “no atada” según los criterios del CAD (OCDE, 2012). Es cierto que la prioridad de la lucha contra la pobreza, en el caso de India, puede ser vista con cierto escepticismo, como sugiere Michael Lipton al comparar la cooperación británica con un “ratón encogido” (*shrinking mouse*) frente a una “montaña creciente” (*growing mountain*) (LIPTON, 1996: 481-522).

La decisión de separar el Department for International Development (DFID) del Foreign and Commonwealth Office, data de 1997 convirtiéndolo en un ministerio aparte, apoyado por dos agencias gubernamentales: la Commonwealth Scholarship Commission y la Independent Commission for Aid Impact. Las políticas del DFID son definidas a alto nivel por sus dirigentes ministeriales (el secretario de Estado para el Desarrollo Internacional, el ministro de Estado para el Desarrollo Internacional y el subsecretario de Estado parlamentario). Una vez definida la agenda política, se definen los planes operacionales (objetivos, resultados, instrumentos de evaluación, foros de consulta, etc.) para periodos de cinco años, tanto a nivel multilateral como en las relaciones bilaterales. Existe un marco regulatorio muy preciso: una ley de 2002 (International Development Act) definió la reducción de la pobreza como el principal objetivo de la ayuda exterior británica, y otra ley de 2006 (Reporting and Transparency Act) estableció los mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad y al Parlamento. Cabe señalar



que la ley de 2002 fue redactada de tal manera que la denominada “ayuda atada” —en virtud de la cual la ayuda prestada retorna en forma de compra de servicios por el país beneficiario al país donante— podía ser objeto de sanción en los tribunales de Reino Unido. Además, el DFID ha publicado cinco documentos de estrategia (*White Papers*) hasta la fecha: 1997, 2000, 2006, 2009 y 2015. Actualmente, el DFID cuenta con unos 2 700 funcionarios, que integran una carrera muy especializada y reconocida, a nivel nacional e internacional. En 2016 Reino Unido destinó alrededor de 18 billones de dólares (0.7% de su PIB) a la AOD para los países en desarrollo; en 2015 cerca de 2.5 billones de dólares del total de la AOD se canalizaron a través de organizaciones de la sociedad civil y 63.4% del total, vía cooperación bilateral. Casi 42% del total de la AOD británica se destinó a países de África y Oriente Medio (OCDE, 2017). El nivel de 0.7% fue mantenido por el gobierno británico, según el informe de la OCDE de 2019 (OCDE, 2019).

En lo que respecta a la cooperación japonesa, las estrategias del país oriental se han visto desde el principio muy limitadas por la geopolítica mundial y regional y por la necesidad de reparaciones de guerra, además de estar influenciadas por razones comerciales (LANCASTER, 2007). La participación de Japón como donante comenzó en 1954-1955, cuando todavía era beneficiario, y su cooperación se destinó a los países del Sudeste asiático y Asia del Sur. Se convirtió en miembro del CAD en 1961 y desde entonces, ha tratado de construir una imagen de país responsable y comprometido con la CID. Entre 1960 y 1977 la cooperación japonesa pasó de menos de 200 millones de dólares a más de 1.1 billones, y también desempeñó un papel importante en el Plan Colombo al pagar reparaciones de guerra a los países del Sudeste asiático (ROMERO ORTIZ, 2010: 57-82). En 1993 Japón se convirtió en el principal donante internacional con 27% del total de la cooperación prestada por los países del CAD ese año (DEGNBOL-MARTINUSSEN y ENGBERG-PEDERSEN, 2008). Sus beneficiarios fueron Taiwán, Corea del Sur e Indonesia, que también recibieron grandes inversiones privadas de origen japonés. En 2011 entre los 10 principales beneficiarios de la cooperación japonesa, que representan 56% del total, todos los países, excepto Perú, eran asiáticos (OCDE, 2012). Esta tendencia se ha

mantenido en los últimos años: en 2016 Japón asignó unos 10.4 billones de dólares en AOD a los países en desarrollo, lo que representó 0.2% del PIB japonés, y 79.7% del total se canalizó vía cooperación bilateral. Los 10 principales beneficiarios fueron todos del Sudeste asiático, de Asia Central y Austral, con excepción de Irak (Oriente Medio), y representaron cerca de 66% del total de la AOD japonesa (OCDE, 2017). Sin embargo, la cooperación japonesa siempre ha tendido a ser excesivamente “atada”, una de las principales críticas a Japón: en los años setenta 70% de la cooperación estaba condicionada a la compra de bienes y servicios japoneses, aunque hoy en día esa cifra es mucho menor, de cerca de 6% (OCDE, 2012).

En relación con el continente africano, durante la Guerra Fría la actuación japonesa tuvo que seguir el modelo de las oposiciones Este-Oeste sin tener, por lo tanto, mucha autonomía en relación con las potencias occidentales. Esto ocurrió aún más claramente en los casos de Angola y Mozambique, ya que Japón apoyó en general la estrategia de seguridad de Estados Unidos para contener la expansión del comunismo. Angola y Mozambique recibieron más cooperación de la antigua URSS, Cuba, China, Corea del Norte y países de Europa del Este. En 1989, bajo la presión del CAD, Japón participó en el esfuerzo financiero mundial y asignó unos 600 millones de dólares durante tres años a muchos países africanos, aunque todavía en el marco de los programas de ajuste estructural (OWOEYE, 1992). Desde la primera Tokyo International Conference on African Development (TICAD), celebrada en 1993, la cooperación japonesa ha cambiado su *modus operandi* y ha aumentado las cantidades destinadas al continente africano.<sup>9</sup> Entre 1999 y 2005 la financiación destinada a los países africanos se duplicó con creces, pasando, aproximadamente de 1.2 billones de dólares a 2.6 billones; en promedio, en los años 2014-2015, 11% del total de la AOD japonesa se destinó a países de África subsahariana y 8% a países de África del Norte y Oriente Medio (OCDE, 2017). En la actualidad la cooperación bilateral japonesa ha mostrado más interés en la cooperación con Mozambique, y ha involucrado a Brasil en el caso del Programa Pro-Savana, no sin algunas contradicciones.

<sup>9</sup> Muchos datos disponibles en: <<http://www.ticad.net>>.

Armando Guebuza, presidente de Mozambique entre 2005 y 2015, llegó a expresar públicamente su apoyo a la petición japonesa de un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU (CARVALHO, 2011: 315-342). Aunque la cooperación con los países africanos haya aumentado de modo significativo entre 1969 (1% del total de la CID japonesa) y la actualidad (18%), el enfoque japonés sigue siendo regional y su cooperación sigue la lógica de la proximidad geográfica. En 2003 el gobierno japonés reformó su política de cooperación Sur-Sur entre los países asiáticos y las naciones en desarrollo de otras regiones, y continuó las estrategias de cooperación triangular iniciadas en 1975 y reforzadas en 1994 (OGASAWARA, 2004: 67-75).

Buscando entender las motivaciones del gobierno japonés en la asignación de recursos, Jonathan Strand y John Tuman (2012) examinaron la relación entre la AOD japonesa y el voto en la Comisión Ballenera Internacional en el periodo 1994-2005; al analizar la política interna japonesa llegaron a la conclusión de que los microestados que alinean sus votos con Japón tienden a recibir más fondos japoneses. En primer lugar, a pesar del aumento progresivo de la conciencia ambiental en Japón, los consumidores y los ciudadanos tenderían a disociar la pesca de ballenas del problema ambiental; en segundo lugar, según los autores, existiría una poderosa presión por parte de la Federación Nacional de Asociaciones y Cooperativas Pesqueras, la Asociación Ballenera Japonesa y otros grupos unidos a ministerios clave; en tercer lugar, los grupos ambientalistas no lograrían oponerse a dicha presión en los ministerios clave, en particular en el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca. El caso analizado tiende a revelar no sólo la persistencia de los patrones culturales (en materia de gastronomía), sino también la ineficacia de las normas ambientales internacionales para influir en el juego nacional y la estrategia de las ONG ambientales japonesas que tratan de no abordar el problema de la caza de ballenas con la sociedad japonesa (STRAND y TUMAN, 2012).

Desde el punto de vista organizativo, el enfoque históricamente fragmentado de Japón (préstamos, subvenciones, cooperación técnica administrada por diferentes organismos) cambió sustancialmente en 2006. La reforma estableció un organismo de nivel superior y

de naturaleza interministerial: el Overseas Economic Cooperation Council (OECC), presidido por el primer ministro, con el fin de deliberar sobre asuntos importantes en el campo de la CID. Las responsabilidades de la cooperación bilateral y multilateral del Ministerio de Asuntos Exteriores fueron fusionadas en un único departamento, mientras que la concesión de préstamos subvencionados por el Banco de Japón y parte de la función de subvenciones del Ministerio de Asuntos Exteriores fueron incorporadas por la Japan International Cooperation Agency (JICA). El resultado inmediato de esta consolidación fue, según el CAD, un enfoque más estratégico e integrado a nivel nacional, capaz de aumentar la eficacia del sistema japonés en la entrega de políticas nacionales determinadas por el OECC. Sin embargo, la integración de ONG en el proceso no ha formado parte del patrón japonés, lo que lleva a algunos autores a criticar al gobierno nipón por la falta de transparencia en su política de cooperación (OCDE, 2009). Carol Lancaster dice que “las instituciones políticas japonesas se encuentran entre las más opacas de todos los principales países donantes”, y que muchas decisiones se toman a puerta cerrada entre burócratas del gobierno, líderes de partidos y grupos de interés empresarial (LANCASTER, 2007: 111). Según la autora, existiría una tensión perenne en el campo de la cooperación japonesa entre un Estado fuerte (burocracia, capacidad estatal) y una sociedad civil débil.

Otro enfoque de la literatura sobre la relevancia del plan nacional en las políticas de cooperación se refiere a la construcción del Estado de bienestar en los países occidentales. En el caso de la relación entre las políticas de *welfare* y cooperación internacional en los países de la OCDE, la ayuda exterior ha sido considerada una institución internacional equivalente a las redes de protección (*safety nets*) garantizadas por las políticas internas del Estado de bienestar (NOEL y THERIEN, 1995: 523-553). El propio informe del PNUD de 1992 defendía esta hipótesis al afirmar que:

[...] no existen sistemas de redistribución de ingresos a nivel mundial. Los primeros pasos se han dado a nivel regional, dentro de la Comunidad Europea, pero a nivel mundial lo que más se aproxima a las redes de protección social, prestando apoyo a los más

vulnerables, sería el actual sistema de asistencia oficial para el desarrollo (PNUD, 1992: 7).

Según esta hipótesis, un país que es más generoso con sus ciudadanos tendería naturalmente a ser más generoso con las sociedades de los países en desarrollo, ya que el *welfare* interno y la ayuda exterior reflejarían valores similares (LUMSDAINE, 1993). Sin embargo, los autores recuerdan que los Estados de bienestar social institucionalizan diferentes concepciones de la justicia que a su vez influyen de diferentes maneras los debates y las decisiones nacionales sobre la política de cooperación para el desarrollo. En general, los especialistas del tema toman en consideración tres variables más importantes: el nivel de gasto (LUMSDAINE, 1993), las orientaciones políticas y de partido (IMBEAU, 1989; PRATT, 1989; STOKKE, 1989) y los atributos institucionales del Estado-providencia (NOEL y THERIEN, 1995). Un aspecto fundamental para el análisis comparativo es considerar que las explicaciones institucionales tienden a adquirir un carácter estático, sin tener en cuenta el hecho de que las instituciones del *welfare* no son inmutables. Nuevas acciones colectivas y políticas pueden cambiar las reglas del juego, por lo tanto, los análisis comparativos —como los que resumimos en este párrafo— deben ir más allá de la dimensión estática e incorporar a los actores sociales y los conflictos que pueden provocar transformaciones en la concepción de la justicia y en el debate político sobre la CID.

En la mayoría de los países de la OCDE el apoyo de la opinión pública ha sido muy positivo en las encuestas realizadas por la Unión Europea y la OCDE, pero esto no siempre se traduce en un aumento de los presupuestos de cooperación. Existe un gran desconocimiento de los ciudadanos sobre los proyectos y la manera en que se implementan los programas de cooperación bilateral o multilateral. Por ejemplo, en las encuestas de opinión realizadas en Estados Unidos en 1995, 49% de los encuestados abogaron por recortes en los programas y la financiación, pero creían que entre 18 y 30% del PIB se destinaba a dichos programas. Cuando se informó que esa cifra era inferior a 1%, los encuestados que estaban en favor de la cooperación pasaron de 51 a 79% (OTTER, 2003: 115-125).

No es infrecuente que la opinión pública esté desinformada, lo que refuerza la idea de que la pedagogía pública puede ser una herramienta importante para los actores oficiales y no gubernamentales de la cooperación. Sin embargo, esto también revela una obviedad: los responsables de la toma de decisiones no siempre arbitran entre las prioridades geográficas y temáticas basándose exclusivamente en la opinión pública (LECOMTE, McDONNELL, 2006).

Hoy en día, las agencias de los países del CAD conviven con una profunda y doble crisis: la del paradigma asociado a la AOD y la de las relaciones Norte-Sur. Los volúmenes dirigidos por los principales países donantes están disminuyendo en momentos de reorientación de las prioridades o en un contexto de crisis coyuntural. Sin embargo, también existen nuevos actores (estatales y no estatales) que hacen más competitivas las relaciones entre los donantes como resultado de un cambio real en la economía política internacional que subyace a las relaciones Norte-Sur. Además, son muchas las formas emergentes de cooperación Sur-Sur que ponen en tela de juicio la legitimidad, los criterios y las prácticas de los miembros del CAD de la OCDE, pero que acaban por otorgar a los países beneficiarios, en particular en el continente africano, una gama más amplia de opciones entre donantes occidentales y “nuevos donantes”. El caso de China en el continente africano es emblemático, en función de los financiamientos en infraestructura (aspecto que había sido abandonado por los miembros del CAD) y por la combinación de financiamientos a fondo perdido, la apertura de líneas de crédito y el intercambio de recursos-inversiones. La escala de la actuación china es tan descomunal que algunos países occidentales (EUA, Alemania) han vuelto a financiar proyectos de construcción de infraestructura vial, aeroportuaria, educativa y hospitalaria.

El debate sobre la “eficacia de la ayuda” y sus recientes evoluciones, tras la Conferencia de Busan en 2011 sobre la “eficacia del desarrollo”, también señalan cambios en el campo de la cooperación. En el contexto post Busan, muchos países desarrollados presentan estrategias y políticas de cooperación convergentes, basadas en los principios construidos por el CAD y en muchos temas repetidos (medio ambiente y desarrollo sostenible, cambio climático, género, consolidación de la paz, gobernanza y democracia, seguridad,

reconstrucción y gestión de conflictos civiles), pero con algunas características distintivas. Paralelamente a la puesta en seguridad de las agendas, la calidad y la eficacia de la ayuda internacional se convirtieron en una preocupación creciente de los donantes. Para que la CID sea eficaz debe dar prioridad al desarrollo de las capacidades nacionales, garantizar la apropiación por los países beneficiarios (*ownership*), coordinar los programas y proyectos de los diversos donantes bilaterales y multilaterales con los objetivos de las políticas públicas de los países-meta (*alignment*), reforzar la responsabilidad mutua, implementar herramientas de gestión para obtener resultados y, por último, armonizar las prácticas y estrategias de los Estados donantes (*harmonization*). Esto fue lo que afirmaron, en líneas generales, las declaraciones de París (2005), Accra (2008) y Busan (2011).

Como señala Rafael Domínguez Martín (2011), actualmente es imperativo no confundir los medios (la política de cooperación) con los fines (el desarrollo), pues la AOD es sólo uno de los instrumentos más amplios de la política pública de cooperación para el desarrollo. Las estructuras de gobernanza del poder mundial (proceso decisorio, representación institucional) siguen reflejando las antiguas representaciones de las relaciones Norte-Sur y, *grosso modo*, las relaciones de poder tras la Segunda Guerra Mundial, sin tener en cuenta las transformaciones dinámicas en la semiperiferia del capitalismo internacional. La AOD de los 30 países miembros del CAD y la labor de más de 126 agencias bilaterales, además de la fragmentación que producen y las dificultades de coordinación, han perdido impulso frente a otros flujos financieros internacionales (principalmente flujos privados) y frente a la competencia de los llamados “donantes emergentes”, en particular China e India. Además, en 1960, la AOD representó cerca de 3% del PIB de los países en desarrollo, en promedio, mientras que en 2010 no superó 0.25%. Es cierto que algunos países (principalmente africanos y asiáticos) siguen manteniendo un alto grado de dependencia de la AOD; sin embargo, si durante la Guerra Fría ésta podía considerarse uno de los elementos clave de las relaciones Norte-Sur, hoy en día se encuentra en franca crisis, aunque como patrón de las relaciones entre los Estados está lejos de desaparecer (DOMINGUEZ MARTIN, 2011).

*Estudio de caso: la USAID*

Durante los primeros años posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial, la cooperación prestada por EUA a Europa Occidental representó más de 2% de su PIB. Esta generosidad nunca volvió a ser la misma respecto a otros países, ni siquiera con los más pobres o los más relevantes desde el punto de vista estratégico de los Estados Unidos. Hasta 1968 la cooperación del gobierno estadounidense fue superior al total de la ayuda exterior de todos los miembros de la entonces recién fundada OCDE. A mediados de los años ochenta, esa proporción se redujo a menos de 25% y llegó a 16% en los años noventa, pero volvió a alrededor de 23% en 2014. Al igual que el Banco Mundial, la cooperación de Estados Unidos tendió a abandonar el apoyo a los proyectos de infraestructura (presas, fábricas, sistemas de carreteras e industria básica) y comenzó a enfocarse en alimentación, planificación familiar, salud, capital humano y ayuda humanitaria. Esta tendencia sólo cambió después del 11 de septiembre de 2001 (lo que significó un aumento de la AOD en materia de seguridad y de apoyo a la lucha contra los grupos considerados extremistas) y con la emergencia de China en el campo de la CID (que dio lugar a un retorno a muchos proyectos de infraestructura básica). Cabe señalar que a lo largo de la historia de los programas de ayuda de los Estados Unidos, el Congreso siempre ha tenido y sigue teniendo un papel clave en la definición de las prioridades de esas políticas y en la reducción de los programas oficiales de cooperación. En 2007 los programas estadounidenses representaron, en valores ajustados, menos de 50% de lo que habían sido en 1946 (LANCASTER, 2007).

En este contexto es esencial conocer el papel político, el diseño institucional, las normas y los mecanismos de funcionamiento de la United States Agency for International Development (USAID). Aunque técnicamente es una agencia federal independiente, opera de acuerdo con las directrices de política exterior emitidas por el Poder Ejecutivo (presidente, secretario de Estado y Consejo de Seguridad Nacional). No se trata de la única agencia estadounidense de cooperación; también merecen ser destacadas la Inter-American Foundation (IAF), la Millenium Challenge Corporation (MCC) y la



African Development Foundation (ADF). Como señalan algunos autores, “los intereses de seguridad nacional son determinantes en la elección de los principales países beneficiarios” de la cooperación de Estados Unidos: Europa Occidental en los años 1949-1955 (alrededor de 80% del total), Oriente Medio entre 1964 y 1973 (36% del total), Asia Oriental entre 1973 y 1979 (71%), Israel y Egipto en 1979 (68%) y entre 1989 y 1990 (47% del total) (DEGNBOL-MARTINUSSEN y ENGBERG-PEDERSEN, 2003: 77). La reconstrucción de Europa ante la amenaza comunista, la guerra de Vietnam, los acuerdos de Campo David y el final de la Guerra Fría son factores estratégicos que ayudan a explicar la decisión sobre el destino geográfico de la cooperación bilateral de Estados Unidos en los diferentes periodos mencionados. En los últimos años (2010 a 2014) los países beneficiarios más importantes han sido Afganistán, Egipto, Irak, Pakistán, Sudáfrica, Kenia, Etiopía y Jordania (OCDE, 2017).

Inmediatamente después del final de la Guerra Fría los intereses de seguridad nacional comenzaron a pesar relativamente menos. Sin embargo, eso duró poco, ya que el 11 de septiembre de 2001 y la lucha contra el terrorismo volvieron a influir fuertemente en las decisiones del gobierno estadounidense sobre a qué países destinar la AOD. En su Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, la administración Bush declaró: “Debemos utilizar nuestra ayuda exterior para promover la libertad y apoyar a quienes luchan por ella de manera no violenta, asegurando que las naciones que se democratizan sean recompensadas por sus acciones”, y todo ello mediante lo que Condoleezza Rice denominó “diplomacia transformacional y de desarrollo”, es decir, una política de cooperación que responda de modo más directo a las necesidades de seguridad nacional de Estados Unidos (United States Department of State, 2006).

La USAID y el Departamento de Estado son los dos principales motores del sistema de ayuda exterior de EUA. La USAID proporciona asistencia técnica, investigación, asesoramiento político, asistencia en proyectos de infraestructura y ayuda humanitaria. Sus reformas han sido constantes desde su creación en 1961. El administrador de la USAID depende directamente del secretario de Estado. El Departamento de Estado también administra varios programas de gran alcance, en especial en el campo de los derechos humanos,

la democracia, la migración y los refugiados. El Departamento de Salud y Servicios Humanos y sus órganos constitutivos (incluidos los centros de control de enfermedades) son los principales socios en el cumplimiento de los objetivos en salud de Estados Unidos, y desde 2003, su función ha sido cada vez más importante en la financiación de los programas de salud. El Departamento de Defensa ha ampliado sus operaciones más allá de su participación habitual en la asistencia humanitaria, no sin producir denuncias y críticas sobre la puesta en seguridad de la agenda de desarrollo, en particular en Afganistán e Irak. El Departamento del Tesoro gestiona la participación de Estados Unidos en las instituciones financieras internacionales y en la reestructuración de la deuda a través de su Oficina de Asuntos Internacionales. La Millennium Challenge Corporation tiene por objeto reducir la pobreza mediante el crecimiento económico, y fue establecida por el Congreso en 2004. Además, es probable que aumente el papel internacional de muchas agencias nacionales en los próximos años debido a la directriz política de promover enfoques conjuntos entre todos los órganos del gobierno. Como veremos más adelante, uno de los riesgos de esta multiplicación de actores y agendas en el seno de la CID estadounidense es la fragmentación institucional, asociada a la compleja estructura presupuestaria, con repercusiones para los procesos de programación y coordinación política. De las diversas agencias estadounidenses que informaron sobre sus gastos en ayuda exterior en 2009, la mayor fue la USAID, con 52% del gasto total, seguida del Departamento de Estado con 17% (OCDE, 2011). Según el informe de la OCDE de 2019 la USAID habría administrado 56.3% del total de la AOD de Estados Unidos, seguida por el Departamento de Estado (18.9%) y el Departamento de Salud (12.1%) (OCDE, 2019).

Desde el punto de vista organizativo la USAID trabaja de forma bastante autónoma, con su propia burocracia (alrededor de 8000 empleados en más de 80 oficinas en todo el mundo), pero en estrecha relación con el Departamento de Estado. Administra directamente algunos fondos, o parte de ellos, de la agenda estadounidense de ayuda exterior como la asistencia para el desarrollo (Development Assistance), la asistencia para desastres en el extranjero (International Disaster Assistance), las iniciativas de transición (Transition

Initiatives) y la salud global (Global Health Account). Su estructura organizativa muestra claramente sus prioridades actuales: cinco departamentos regionales (África; Asia; Europa y Eurasia; América Latina y el Caribe; Oriente Medio) y cuatro departamentos temáticos (democracia, conflicto y asistencia humanitaria; crecimiento económico, educación y medio ambiente; seguridad alimentaria; salud mundial), además de los departamentos funcionales (planificación, evaluación, gestión de proyectos, etc.) y de las oficinas regionales y locales.

Uno de los aspectos más notables de la ayuda exterior de Estados Unidos es su dimensión bilateral, que representa cerca de 87% del total de la financiación. Entre 1992 y 1993 hubo una disminución de 20% en la AOD de Estados Unidos como resultado de un cambio en el cálculo del CAD, que ya no aceptaba la inclusión de la reducción de la deuda militar. En 2016 la AOD alcanzó los 33.6 billones de dólares, convirtiéndose en el mayor proveedor de cooperación para el desarrollo en términos absolutos, aunque, en términos relativos esta AOD corresponde a menos de 0.2% del PIB. En 2014 cerca de 28% de su AOD podía seguir siendo considerada “ayuda atada”, un porcentaje inferior a 37% registrado en 2006 (OCDE, 2015). En 2016 fueron canalizados cerca de 7.2 billones de dólares de la cooperación bilateral a través de organizaciones de la sociedad civil y el principal beneficiario fue Afganistán (OCDE, 2017).

La participación de la USAID en el total de la AOD de EUA siempre ha sido significativa. En el informe de 2011 que efectuó el examen de Estados Unidos por pares (*peer review*), el CAD señaló que de las 27 entidades involucradas en la CID estadounidense, la USAID y el Departamento de Estado eran los agentes más importantes, si bien otros cuatro eran importantes en sectores específicos, a saber: el Departamento de Salud, la Defensa, el Tesoro y la Millenium Challenge Corporation; de ahí la necesidad de coordinar y efectuar reformas en el sistema, muchas de las cuales aún están en curso (OCDE, 2011). La fragmentación del programa estadounidense y la creación de nuevas agencias han producido una disminución de la influencia de la USAID. En el periodo entre 1998 y 2009 la participación del Departamento de Defensa en el total de la AOD estadounidense fue la que más aumentó al pasar de 3.5% a 18%

(Oxfam-América, 2008). Uno de los resultados de esta fragmentación ha sido la dificultad del gobierno de Estados Unidos —en el ámbito de las revisiones de los programas de ayuda exterior realizadas en el CAD— de mantenerse alineado con la media de los resultados de los países miembros en materia de eficacia de la ayuda.

La Ley de Ayuda Exterior de 1961 ha sido enmendada 22 veces a lo largo de la historia de la cooperación estadounidense. En la actualidad presenta por lo menos 33 objetivos diferentes, 75 prioridades y 247 directrices, y es ejecutada por 12 departamentos, 25 agencias diferentes y 60 oficinas gubernamentales (Oxfam-América, 2008). Algunos analistas la consideran obsoleta, pero el aspecto que merece ser señalado es el papel central que desempeña el Legislativo en el debate público sobre la cooperación internacional, lo que logra que los más variados actores sociales e institucionales se movilicen en el campo de las diferentes políticas públicas para hacer valer sus intereses en materia de CID (LANCASTER, 2007). Como resultado de esta dimensión altamente política de la ayuda exterior estadounidense, cada propuesta legislativa o cada nueva iniciativa y organización representa no una falta de enfoque en los resultados, sino una perspectiva particular sobre los tipos de resultados que se desean, cambiando la estrategia de la CID estadounidense y desafiando el liderazgo de la USAID.

En el sector de la ayuda alimentaria, la USAID comparte funciones con el Departamento de Agricultura (USDA). Los principales objetivos de la Ley 480 (PL 480), también conocida como el Programa de Alimentos para la Paz, aparecen bajo tres títulos. El Título I es administrado por el USDA, y los Títulos II y III son administrados por la USAID. El Título I prevé la venta de *commodities* agrícolas de gobierno a gobierno (de Estados Unidos a países en desarrollo) en el ámbito de acuerdos de crédito a largo plazo, y los pagos de los *commodities* agrícolas vendidos bajo este título pueden hacerse tanto en dólares estadounidenses como en moneda local en un plazo de 30 años, con un periodo de carencia de hasta siete años. El país beneficiario se compromete, entre otras cosas, a crear nuevos mercados para los productos agrícolas estadounidenses sobre una base de beneficio mutuo, a pagar sus obligaciones financieras y a apoyar el desarrollo agrícola y los esfuerzos de investigación (OCDE, 2011).

El Título II prevé la donación de productos agrícolas estadounidenses por parte del gobierno para satisfacer las necesidades alimentarias humanitarias de emergencia en otros países, movilizándolo a los organismos públicos y privados, incluidas las organizaciones no gubernamentales y multilaterales, por ejemplo el Programa Mundial de Alimentos. La ayuda alimentaria que no es de emergencia puede proporcionarse a través de organizaciones voluntarias privadas, cooperativas y organizaciones intergubernamentales. El Título III prevé subsidios directos de gobierno a gobierno y apoyo a largo plazo para el desarrollo económico de los países menos adelantados. En este caso, el gobierno de Estados Unidos puede donar productos agrícolas, sin coste alguno para el Estado de destino, y pagar los costes de compra, procesamiento, manipulación y transporte de esos productos al puerto o punto de entrada en el país destinatario; los productos donados se venden en el mercado interno y los ingresos generados por la venta en los países beneficiarios deben utilizarse para apoyar programas de desarrollo económico (OCDE, 2011).

Otro aspecto que merece ser analizado es el uso de normas políticas en la cooperación bilateral y en las prácticas de la USAID, en particular en lo que se refiere a las tensiones entre ellas y a la promoción de la democracia en los países árabes. Erin Snider y David Faris, al estudiar el caso de Egipto, demostraron que no existe una relación directa de causa y efecto entre los programas de la USAID desde los años noventa y las protestas de la Primavera Árabe y los cambios posteriores (SNIDER y FARIS, 2011: 49-62). Durante los años noventa el gasto de la USAID respecto a la categoría de “apoyo a la democracia” en Egipto alcanzó, en promedio, 20 millones de dólares de un total de dos billones asignados al año por Estados Unidos a ese país. Desde los acuerdos de 1979 entre Israel y Egipto, EUA ha dirigido aproximadamente tres billones de dólares al año a Israel (transferencia directa al gobierno), mientras que los dos billones de Egipto siempre fueron destinados a programas específicos. Es cierto que la USAID y la Embajada de Estados Unidos han buscado a lo largo de los años privilegiar los acuerdos estratégicos con Egipto, sin insistir en las dimensiones diplomáticas y políticamente más delicadas de los programas de cooperación. La atención

se centró casi de manera exclusiva en las reformas económicas y en los programas de privatización, incluso en materia de reforma judicial y del Poder Judicial: el proyecto Administration of Justice Support (AOJS), puesto en marcha en 1994 y renovado en 2004, dedicó su primera fase a la formación de jueces y abogados; y la segunda, a la modernización de los tribunales por medio de proyectos de gestión de la información. Discursivamente, el proyecto AOJS justificó los beneficios democráticos en términos económicos y no políticos: “al entrar Egipto en un periodo de reformas económicas y de privatización, existe la necesidad apremiante de una administración de la justicia que sea eficiente, previsible y puntual”.<sup>10</sup>

Cabe señalar que después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 los proyectos de promoción de la democracia fueron prioritarios para el gobierno de Estados Unidos como una herramienta para luchar contra el terrorismo. En 2005 el gobierno de Bush aumentó el presupuesto anual para proyectos de promoción de la democracia en Egipto, de cerca de 500 millones de dólares a unos dos billones administrados en su mayor parte por la USAID, pero también por el Middle East Partnership Initiative (MEPI), un programa de pequeñas subvenciones en las áreas de reforma económica, política y educativa, así como promoción de oportunidades para la mujer, lanzado en 2002 y administrado por el Departamento de Estado. Así pues, tras décadas de mantener buenas relaciones con un aliado regional —sin grandes preocupaciones en cuanto a democracia y a violaciones de los derechos humanos—, algo parecía cambiar en los acuerdos entre Estados Unidos y Egipto: el presidente Bush criticó al presidente Mubarak en 2002 por condenar a Saad Eddin Ibrahim, activista intelectual y fundador del Centro Ibn Jaldún de Estudios sobre el Desarrollo, y luego se negó a aumentar la financiación de la AOD a Egipto.

Human Rights Watch describió esa medida del gobierno de Bush como “el paso más significativo jamás tomado por Estados Unidos para defender los derechos humanos en el mundo árabe” (*apud* SNIDER y FARIS, 2011: 53). En 2004, una enmienda patrocinada

<sup>10</sup> Cita de un documento de proyecto de la USAID titulado *Administration of Justice Support Project*. (Véase también SNIDER y FARIS, 2011: 51.)

por el senador republicano Sam Brownback otorgó a la oficina de la USAID en El Cairo el control total de los fondos asignados a los programas de democracia, y retiró del gobierno egipcio el poder de determinar cómo se gastarían esos fondos. Muchos activistas locales aplaudieron este cambio en el tono político de las relaciones entre EUA y Egipto, pero varios otros se mantuvieron escépticos. Ese escepticismo se confirmó con la moderación que se reanudó en los discursos públicos de Estados Unidos a partir de 2006, ante la victoria de los Hermanos Musulmanes en las elecciones al Parlamento egipcio y de Hamas del lado palestino en Gaza. Uno de los grupos que se negó a recibir financiación de la USAID y que mantuvo un discurso más politizado y radical fue el Movimiento Egipcio por el Cambio, Kifaya, fundado en 2004 por más de 300 intelectuales egipcios. Los periódicos independientes *Al-Masry Al-Youm* (fundado en 2004) y *Al-Dustur* (semanal desde 2004 y, desde 2007, diario), así como los movimientos de huelga y de parálisis sindical (en 2006 y 2007) también desempeñaron un papel importante en la crítica del régimen de Mubarak. En este caso, hay que reconocer que los programas de apoyo a la democracia del Centro de Solidaridad del sindicato estadounidense AFL-CIO, financiados por la USAID y por el National Endowment for Democracy (NED), participaron, aunque de modo indirecto, en esa transformación, como señalan Erin Snider y David Faris. En 2009 los programas estadounidenses se redujeron drásticamente y el sentimiento más generalizado entre los activistas egipcios era de frustración con la USAID y sus enfoques tecnocráticos de la promoción de la democracia, poco asociados a la dimensión material, social y económica del desarrollo local egipcio. Con la Primavera Árabe, la caída de varios regímenes y la evolución política en Turquía con el Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP), el tablero de ajedrez de la ayuda exterior estadounidense y el papel de la USAID en Oriente Medio y en el Norte de África volvieron a sufrir profundas transformaciones, muchas de las cuales siguen en curso hoy en día.

A modo de conclusión, y sobre la base de las evaluaciones publicadas por el CAD/OCDE sobre las prácticas de cooperación estadounidenses, parece clara la necesidad de que la USAID equilibre los objetivos geopolíticos, los de seguridad y los de desarrollo. Las frecuentes

interfaces generadas entre los objetivos de desarrollo, diplomacia y política de defensa no sólo afectan la coherencia entre los compromisos políticos anunciados y la forma en que la USAID implementa sus programas de ayuda exterior, sino que también dan lugar a inestabilidades en el plano interno de los beneficiarios y crean interferencias que la USAID difícilmente consigue supervisar o controlar (WEDEL, 2005: 35-50). Anteriormente consideradas dos áreas distintas, las políticas públicas y las de desarrollo se conciben ahora en forma de un “nexo” estratégico que, sobre todo tras los atentados del 11 de septiembre, producen fórmulas intervencionistas que pretenden ser innovadoras en los países situados fuera del campo de Occidente, tanto a nivel nacional como en el sistema multilateral. Como señala David Chandler, los documentos oficiales tratan de proponer la unión de prácticas y teorías en esas dos áreas de políticas públicas con el fin de crear un gobierno “articulado” a nivel nacional (en inglés, *joined-up government*) y, en el ámbito de las organizaciones internacionales, enfoques “holísticos”, “amplios”, “coherentes” y basados en la participación en los costos, pero siempre centrados en las sociedades no occidentales.<sup>11</sup> Con mucha ironía, Jarat Chopra y Tanja Hohe acuñaron la expresión “intervención participativa” para describir, al menos en parte y desde la perspectiva crítica del destinatario de la cooperación, ese proceso de puesta en seguridad de la agenda de desarrollo (CHOPRA y HOHE, 2004: 289-305).

La seguridad siempre ha sido un factor motivador en la política de cooperación y ayuda exterior de Estados Unidos, por ejemplo, en lo que respecta a las crisis del petróleo, Israel, competencia ideológica y estratégica, tráfico de drogas, migración y terrorismo. Sin embargo, a partir de los años 2000 los intereses de seguridad se convirtieron en un factor central incluso para definir la aplicación de

<sup>11</sup> Según David Chandler, son ejemplos de estos documentos oficiales: *The Security and Development Nexus: Challenges for Aid* (OCDE, 2004); *Fighting Poverty to Build a Safer World: A Strategy for Security and Development* (DFID, 2005); *Strengthening the Security-Development Nexus: Assessing International Policy and Practice since the 1990s* (International Peace Academy, 2004); *A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change* (ONU, 2004); *Security Council Resolution 1674: 'Responsibility to Protect'* (S/RES/1674, ONU, 2006). (Véase CHANDLER, 2007: 362-386.)



condicionalidades políticas (CRAWFORD y KACARSKA, 2017). Como subraya Oxfam-América, el Departamento de Defensa, al promover un esfuerzo conjunto de las diferentes agencias del gobierno de Estados Unidos en la guerra contra el terrorismo puede no reivindicar directamente el liderazgo de la política de ayuda exterior de Estados Unidos, pero su propuesta sí influye en la forma en la que operan las agencias civiles. En el caso de la USAID, sus objetivos incluyen “la lucha contra el terrorismo, las armas de destrucción masiva y las armas convencionales, la cooperación en materia de seguridad y la reforma del sector de la seguridad, la prevención de conflictos y la mitigación y respuesta a la delincuencia transnacional”, síntesis emblemática del proceso de puesta en seguridad de las agendas de la CID estadounidense (Oxfam-América, 2008: 5). Además, la agenda de seguridad (más allá de la agenda electoral) tiende a enfocar el corto plazo y la necesidad de responder a las amenazas inmediatas que generan una sensación de inseguridad entre los ciudadanos estadounidenses, por lo tanto, afecta de modo directo el largo plazo que debería ser el marco temporal más importante de las estrategias de desarrollo de los países destinatarios de la ayuda exterior de Estados Unidos.

Durante sus dos mandatos, Barack Obama no eliminó el nexo seguridad-desarrollo de la agenda política, pero mantuvo su compromiso de aumentar los recursos del presupuesto nacional para la AOD: entre 2009 y 2016, la contribución de Estados Unidos siempre se mantuvo por encima del nivel de 30 billones de dólares (OCDE, 2017). Este compromiso formaba parte de la estrategia estadounidense de reconquistar su capacidad de liderazgo del nivel regional al nivel mundial y reconstruir acuerdos bilaterales y multilaterales pero, como señala Patrick Cottrell, “a pesar del éxito inicial de Obama en revitalizar el optimismo en el futuro del liderazgo de Estados Unidos y en restaurar su imagen, sería prudente no exagerar en las apuestas, en particular a largo plazo” (COTTRELL, 2011: 337-358). En las primeras semanas de su mandato en 2017, Donald Trump anunció recortes de entre 30 y 37% en los presupuestos del Departamento de Estado y de la USAID, pero al mismo tiempo confirmó que aumentaría en 10% (valor estimado, en 2017, de 54 billones de dólares) el gasto militar anual de la nación que es con

mucho la mayor potencia militar del planeta. Según las declaraciones del propio gobierno publicadas en *The New York Times* el 15 de marzo de 2017, además de la defensa, las carteras ministeriales que más se beneficiarían de los aumentos serían la de seguridad interna (+7%) y la de veteranos de guerra (+6%), en tanto que los principales recortes serían en las carteras de medio ambiente (-31%), agencias de desarrollo (-29%) y agricultura (-21%). Estas decisiones pueden tener efectos nefastos sobre la implementación de las estrategias de cooperación de la USAID que deben ser controladas y analizadas también por investigadores del Sur en los próximos años.

#### AGENCIAS BILATERALES DE COOPERACIÓN EN PAÍSES EN DESARROLLO

Algunos países árabes establecieron sus instituciones de cooperación en los años sesenta y setenta, como el Kuwait Fund for Arab Economic Development (1961), el Abu Dhabi Fund for Development (1971) y el Fondo Saudí para el Desarrollo (1974). En otros casos, países en desarrollo crearon agencias oficiales para ocuparse de la cooperación recibida de los países del Norte: Brasil en 1987, Chile en 1990 y Turquía en 1992. En particular, desde 2000, las estrategias de cooperación Sur-Sur (CSS) ganaron en densidad, lo que históricamente había sido denominado cooperación técnica entre países en desarrollo en los años setenta. Con el crecimiento de las economías de los países del Sur en la transición de los años 1990 a los 2000, y su creciente importancia geopolítica, la cooperación Sur-Sur fue incorporada cada vez más en las agendas de política exterior de varias potencias regionales mediante alianzas forjadas en el seno de organizaciones multilaterales (comercio, finanzas, seguridad), de espacios regionales de integración, pero también mediante proyectos de financiación y cooperación técnica en áreas como salud pública, educación, medio ambiente, desarrollo agrícola, desarrollo científico, gestión pública y proyectos de desarrollo productivo, industrial y de infraestructura (ABDENUR, 2014: 1749-1758; CHISHOLM y STEINER-KHAMSI, 2009; GU, SHANKLAND y CHENOY, 2016; LEITE, 2012).

Los principios y la historia de la CSS son muy diferentes a los de la cooperación Norte-Sur. La experiencia colonial es uno de los rasgos distintivos más importantes entre las dos modalidades de cooperación, con todo lo que la colonización representa en términos de valores de construcción y significados sobre la diferencia entre el europeo occidental y el colonizado. La empresa colonial, como vimos en el primer capítulo, generó una experiencia y una expectativa de distinción, cuyas marcas siguen muy vivas tanto en la mentalidad de las principales élites de los países en desarrollo como en la práctica selectiva de las políticas de condicionalidad e intervención. En el caso de la CSS, el enfoque en la solidaridad y la horizontalidad puede encontrarse en las narrativas de muchas políticas de la CSS (Sudáfrica, Brasil, India, entre otros), y no puede dissociarse de ese pasado colonial: esos países nunca han sido metrópolis y comparten, con otros países en desarrollo, la experiencia histórica de haber sido colonias. Si retomamos la expresión utilizada por Emma Mawdsley en relación con el campo de la CSS, el régimen simbólico de cooperación prestada por esos países está impregnado de la denuncia de los efectos de la dominación de Occidente sobre el resto del mundo. Bertrand Badie trató el tema desde el enfoque de la humillación (BADIE, 2014; CONDE, 2016; MAWDSLEY, 2012).

Frente a esa realidad las acusaciones de *rogue aid* dirigidas por periodistas de algunos países occidentales a ciertos países en desarrollo (Arabia Saudí, China, Irán y Venezuela) no reconocen esas diferencias, homogeneizan las prácticas y revelan profundos prejuicios a veces arraigados en algunos análisis publicados por defensores del modelo occidental (NAIM, 2009). Esas opiniones no hacen avanzar en absoluto el debate académico, pero revelan los intereses de los analistas y actores occidentales que, de hecho, siempre han sido muy poco críticos con el patrón occidental de CID durante la Guerra Fría, pero que tienden a exigir a los “nuevos donantes” el cumplimiento de todas las cláusulas democráticas en la práctica de la cooperación en la actualidad. Descuidan conscientemente la política de doble rasero y de dos medidas (*double standards*) de muchas potencias occidentales en materia de derechos humanos y la llamada “buena gobernanza” de los países en desarrollo que denuncian (*vis-à-vis* de los que no denuncian).

Sin embargo, si muchos países del Sur movilizan hoy en día el concepto de solidaridad políticamente hay que señalar que muchos donantes tradicionales en el ámbito de la CNS lo hicieron en el pasado. Brasil, por ejemplo, hizo de la “diplomacia solidaria” un instrumento de su política exterior en los años Lula-Dilma, definiéndola como un medio por el cual “Brasil pone a disposición de otros países en desarrollo las experiencias y los conocimientos de instituciones nacionales especializadas, con el objetivo de *colaborar en la promoción del progreso económico y social de otros pueblos*” (IPEA y ABC, 2010: 32, cursivas del autor). El gobierno chino, en su informe publicado en 2011, también destaca que “a través de la ayuda internacional, China *ha consolidado las relaciones de amistad y cooperación económica y comercial con otros países en desarrollo, ha promovido la cooperación Sur-Sur y ha contribuido al desarrollo común de la humanidad*” (China, 2011: 1, cursivas del autor).

En términos teóricos y analíticos, la solidaridad tiene una larga tradición en las ciencias sociales y en la filosofía política (STJERNO, 2005). En este capítulo se define como una forma de acción colectiva que depende de las condiciones sociales de aproximación entre Estados, grupos e individuos (DEVIN, 2004). Se trata de una forma específica de relación social y política (como la autoridad, la competencia, el conflicto) que, en última instancia, es inseparable del contexto en el que se encuentra, en el tiempo y en el espacio, la sociedad internacional, compuesta al mismo tiempo por una política interestatal (Estados), por relaciones capitalistas (mercados), normas (derecho internacional) y reivindicaciones transnacionales (actores no estatales). Por lo tanto, la solidaridad coexiste con el interés estratégico de los Estados en el sistema interestatal capitalista. Los Estados del eje Sur podrían considerarse solidarios en la construcción de un orden distinto del orden liberal y occidental establecido; en consecuencia, comparten la misma responsabilidad, lo que no significa, por supuesto, que sus intereses sean siempre idénticos en Asia y en América Latina, en África y en Oriente Medio, pero pueden ser convergentes, al menos en lo que respecta al *statu quo* de la gobernanza mundial, definida principalmente por Occidente. La CSS puede ser una de las herramientas para construir una solidaridad de oposición, de resistencia y de bloqueo del *statu*

*quo*, pero también para proponer y retomar un pensamiento que ya no es exclusivo de Occidente en la definición de las normas y reglas del juego en el ámbito de las relaciones internacionales.

En 2010 la cooperación desarrollada por los países no pertenecientes a la OCDE seguía siendo pequeña en relación con los principales donantes (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Japón), pero representó alrededor de 9.3 billones de dólares en 2009, es decir, 6.4% del total de los flujos de cooperación oficial, y algunos de ellos, como Arabia Saudí (3.2 billones de dólares) y China (1.9 billones de dólares) superaron a los donantes tradicionales miembros del CAD (OCDE, 2011). Según el informe de 2015, los 18 países no miembros del CAD de la OCDE que comunican sus datos a la organización aumentaron sus contribuciones, de 6.4 billones de dólares en 2012 a 16.3 billones en 2013. Esto se debió principalmente a un aumento significativo de la cooperación para el desarrollo de Arabia Saudí y de los Emiratos Árabes Unidos. Las cifras netas de Arabia Saudí aumentaron de 1.3 billones de dólares en 2012 a 5.7 billones en 2013. La cooperación para el desarrollo de los Emiratos Árabes Unidos aumentó de un billón de dólares en 2012 a 5.4 billones en 2013. El programa de Turquía siguió creciendo a un ritmo rápido y alcanzó los 3.3 billones de dólares en 2013, lo que representa un aumento de 31%, en términos reales, con respecto a 2012. La cooperación turca para el desarrollo se triplicó con creces en comparación con 2010, año en que alcanzó el nivel de 967 millones de dólares. Ese aumento se relacionó sobre todo con la crisis de los refugiados sirios y con un préstamo de un billón de dólares concedido a Egipto que se desembolsó en partes iguales en 2012 y 2013 (OCDE, 2015).

Los datos de los últimos años publicados por la OCDE indican un aumento significativo de los volúmenes que 29 países no miembros del CAD asignan a la cooperación internacional para el desarrollo. Los datos incluyen a los Estados que comunican sus estadísticas y a otros considerados socios estratégicos de la organización (como Sudáfrica, Brasil, China e India, por ejemplo). En 2014 fueron 29.1 billones de dólares y, en 2015, 21.4 billones, eso sin tener en cuenta las contribuciones del único proveedor de cooperación privada que comunicó sus estadísticas a la OCDE, la Fundación Bill

& Melinda Gates, que aportó 2.9 billones de dólares en 2014 y 3.2 billones en 2015. En el informe de la OCDE se destacan dos aspectos importantes. En primer lugar, se produjo una disminución significativa de las cantidades aportadas por Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos. En comparación con 2014 la cooperación saudí se redujo en 45%, y llegó a los 6.8 billones de dólares en 2015. La de los Emiratos alcanzó los 4.4 billones de dólares en 2015 (1.18% del PIB), lo que supone un ligero descenso de 4% en comparación con 2014; en 2016, la OCDE estimó que la AOD de los Emiratos alcanzó los 4.1 billones de dólares (1.12% del PIB). Sin embargo, cabe señalar que la cooperación de los Emiratos se mantuvo muy por encima del objetivo de 0.7% del PIB destinado a la cooperación internacional para el desarrollo durante esos años. En segundo lugar, el informe más reciente de la OCDE (2017) también señaló el considerable aumento de las contribuciones de Rusia y de Turquía. Rusia aumentó su cooperación, de 876 millones de dólares en 2014 a 1.2 billones en 2015, y los principales destinatarios fueron los miembros de la Comunidad de Estados Independientes, Siria, Serbia y Guinea. En cuanto a Turquía, como veremos más adelante, datos preliminares indican que la AOD habría alcanzado 6.2 billones de dólares en 2016, es decir, alrededor de 0.8% del PIB turco (OCDE, 2017).

Por lo tanto, en el caso de las “potencias emergentes”,<sup>12</sup> también llamadas *new powers*, “grandes países periféricos” o *rising*

<sup>12</sup> El concepto de *potencia emergente* es ambivalente y suele asociarse con los crecientes atributos de poder de un país en la política y en la economía internacional. El contexto de ese crecimiento de los atributos de poder es el de un cambio de polaridad en el sistema internacional, con nuevos jugadores cuyos patrones de comportamiento no necesariamente están en sintonía con los de los jugadores más antiguos. No es el propósito de este capítulo profundizar en el debate teórico-conceptual sobre *poder emergente*, pero es importante señalar que el término se refiere a un proceso de transición que hace de la ascensión económica un atributo necesario para su connotación. Esto significa que existe un dilema de graduación en torno al concepto, ya que no basta con que el poder emergente logre mejorar su posición en la distribución y acumulación de la riqueza mundial; es necesario que conozca, quiera y logre convertir tales mejoras en poder político. En un artículo publicado recientemente, preferimos el término “dilema de la graduación” para analizar ese proceso. (Véanse: FONSECA, PAES y CUNHA, 2016: 46-69; MILANI, PINHEIRO y LIMA, 2017: 585-605.)

*states*, es interesante observar que son todos países de renta media los que empiezan a hacer más densa cualitativamente su participación en el campo de la CID, no sólo como beneficiarios sino también como donantes (ALEXANDROFF y COOPER, 2010; DUPAS, 1998; HIRST, 2009; NARLIKAR, 2010). Actúan en asociación con otros países en desarrollo de diferentes regiones del mundo y pueden actuar mediante la cooperación bilateral (lo que les permite controlar de modo más directo la agenda) o la cooperación multilateral (con los bancos de desarrollo o los fondos creados con ese fin). Sus acciones tienen una escala y efectos potencialmente mucho mayores que los de otros países en desarrollo, como es el caso de Colombia y su Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) o la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (ACCI).

Aunque pueden construir un régimen simbólico distinto de la CNS, países como Sudáfrica, Brasil, India o México no cooperan con otros países en desarrollo de manera desinteresada. Los intereses y las razones de los países que practican la CSS, en función de la propia naturaleza ontológica del Estado en el orden internacional, pueden acercarse mucho a los intereses y las estrategias de los actores de la CNS. Los marcos interpretativos y el régimen simbólico de esa vertiente Sur-Sur de cooperación pueden tener sus particularidades, pero esto no hace que esos Estados sean actores sin interés estratégico. Se trata de un campo todavía muy abierto a la investigación empírica, que debería contrastar las prácticas de la CSS con sus promesas, pero ya se puede ver que la relevancia adquirida por la CSS en las políticas exteriores de esos países es concomitante al papel que han llegado a desempeñar en la agenda política y económica internacional.

Los más poderosos entre los países del eje Sur presentan diferencias en cuanto al diseño institucional de sus políticas exteriores de CSS, de comportamiento multilateral, escala de sus respectivas economías, inserción regional, modelo productivo, patrones de desarrollo social, así como de sus respectivas políticas internas, en algunos casos más pluralistas y democráticas que en otros. Por lo

tanto, cada vez es más relevante pensar, en una perspectiva comparativa tanto teórica como empírica, esa realidad de la política exterior de algunas potencias emergentes en función de: 1) su doble inserción en las agendas de cooperación para el desarrollo como beneficiarios y donantes; 2) la construcción de una diplomacia de la cooperación Sur-Sur mediante discursos, instituciones, proyectos y financiación a partir de los años 1990/2000 (o de la mayor relevancia que se le atribuye a esta agenda); 3) la relevancia estratégica de esos países en la geopolítica regional y mundial; 4) el legado histórico en cuanto a la participación, entre los años cincuenta y setenta, en los debates sobre las relaciones centro-periferia, el no alineamiento, el Tercer Mundo y el nuevo orden económico internacional; y 5) las similitudes y diferencias que presentan a efectos de una *démarche* comparativa (BEASLEY *et al.*, 2002). Esta es una tarea que debería impulsar nuevas publicaciones en dicha área en los próximos años.

En este capítulo defendiendo el argumento de que la CSS de las llamadas potencias emergentes debe ser analizada al menos a dos niveles: a nivel sistémico (relativo a lo ya establecido en materia de cooperación y “ayuda” internacional) y a nivel del propio Estado (relativo a la política exterior, sus agendas y actores).<sup>13</sup> Sistémicamente, la CSS puede ser considerada una estrategia para las relaciones con los países del Norte, ya que pretende distinguirse de la CNS. Discursivamente, la distinción se basa en la defensa de reformas del proceso decisorio en organismos internacionales, así como en la difusión de conceptos y normas diferentes de los propuestos por el CAD de la OCDE. Como afirma Woods, “los donantes emergentes están introduciendo presiones competitivas en el sistema actual [...] y el resultado es un serio desafío para el régimen multilateral de asistencia para el desarrollo” (WOODS, 2008: 1206). Por lo tanto, existen factores sistémicos globales y regionales (geopolíticos, económicos, relativos a la experiencia multilateral de cada uno de esos países) que explican las prioridades de las agendas de la CSS

<sup>13</sup> Retomo aquí mis trabajos anteriores publicados en los últimos años. (Véanse: MILANI, 2012: 211-231; MILANI y CARVALHO, 2013: 11-35; MILANI, SUYAMA y LOPES, 2013; MILANI, 2017.)



de los países mencionados, pero también existe una dimensión interna que debe ser señalada.

Como hemos visto, la evolución de la CSS combina un discurso de solidaridad internacional con los intereses políticos, económicos, sociales y culturales de cada Estado llamado “donante emergente”. Es decir, el discurso de solidaridad anunciado es real, tiene fundamento en contextos históricos, culturales y regionales, está legitimado por el hecho de que nunca han sido potencias coloniales, pero no está disociado de los intereses de las naciones involucradas, tanto del lado del Estado que ofrece la cooperación como del que la recibe. Por ejemplo, Brasil y China pueden obtener beneficios (económicos, políticos, simbólicos) mediante la cooperación, de la misma manera que Mozambique, Angola, Malí o Kenya pueden negociar sus intereses ante una gama más amplia de ofertas de cooperación. Si un país “A” del Norte se niega a cooperar con un país “B” en desarrollo, debido a evaluaciones negativas en el campo de los derechos humanos, China o Brasil, que no adoptan normas de condicionalidad política en sus estrategias de CSS, pueden responder a las necesidades y demandas de cooperación del país “B”. Los efectos de este cambio van más allá de la relación bilateral establecida, al afectar orgánica y sistémicamente las reglas del juego internacional en el campo de la CID.

Al incluir el debate sobre la CSS en las agendas de política exterior, se reafirma la noción de que las decisiones sobre la concepción y la implementación de estas políticas son objeto de negociación entre los actores institucionales y no gubernamentales a nivel nacional. La política burocrática y la legitimación de las agendas y actores de la CSS son modelos analíticos que permiten entender, a nivel nacional, cómo y por qué se toman las decisiones sobre la CSS, o incluso los retos de caracterizar esa agenda de política exterior como política pública (ALLISON, 1971; MILANI, PINHEIRO y LIMA, 2017: 278-296). Finalmente, al analizar la CSS de estos países a la luz de sus respectivos intereses de política exterior, es necesario descartar supuestos más idealistas sobre las motivaciones de los agentes, lo que no significa, evidentemente, que sus estrategias de cooperación no pueden adoptar y desarrollar criterios, normas o incluso responder a demandas de controles democráticos

(rendición de cuentas, transparencia) sobre sus modos de funcionamiento, siempre dependiendo, sin embargo, de la trayectoria de las relaciones entre el Estado y la sociedad en cada contexto analizado.

En este contexto es importante señalar que la CSS es muy heterogénea en sus prácticas y procesos de institucionalización. De hecho, no es en absoluto comparable con lo que construyeron los países miembros del CAD de la OCDE, ni por sus recursos de poder que son muy diferentes, ni por el propio contexto histórico de las relaciones internacionales. Como indica el cuadro III.5, pocos países establecieron una agencia específicamente diseñada para ocuparse de los proyectos de cooperación. Además de los países mencionados pueden ser señalados Chile (cuya agencia fue creada en 1991), Colombia (2011) y Uruguay (2010), pero el marco general entre los países en desarrollo es de déficit de institucionalización de esta agenda. Muchos países sólo tienen un departamento vinculado con la cartera de asuntos exteriores encargado de la cooperación internacional. Este déficit institucional puede dar lugar a una dificultad adicional para construir convergencias normativas y la evaluación conjunta de las prácticas entre los países del Sur.

En el caso de Sudáfrica, por ejemplo, la cooperación bilateral se canaliza principalmente por medio del Fondo African Renaissance, que llegó a unos 40 millones de dólares en 2008, pero a algo menos de 10 millones en 2016, según datos del Tesoro sudafricano. Aproximadamente 70% de la cooperación sudafricana se destina a los países miembros de la Southern African Development Community, principal proceso de integración regional en África meridional (SIDIROPOULOS, 2012; ZIMMERMANN y SMITH, 2011: 722-738). A pesar de haber anunciado hace unos 10 años la creación de una agencia específica para tratar la cooperación (la South Africa Development Partnership Agency, SADPA), el gobierno sudafricano aún no ha superado los conflictos burocráticos entre sus ministerios (que allí se denominan departamentos), y hasta la fecha la SADPA no existe oficialmente. Según la estructura anunciada, debería funcionar dentro del Department of International Relations and Cooperation (DIRCO), que se encarga de las acciones políticas y consultivas de la

CUADRO III.5. *Agencias de cooperación en algunos países del Sur*

<i>Países</i>	<i>Agencia responsable y fecha de creación</i>	<i>¿Se ajusta a algún modelo de la OCDE?</i>
Brasil	Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), fundada en 1987.	Entre el modelo 2 y 3: agencia dentro del MRE.
China	Agencia creada en 2018.	Entre el modelo 2 y 3: agencia dentro del MRE.
India	Development Partnership Administration (DPA), junto al MRE de la India. Papel muy importante de los ministerios de finanzas y comercio.	Entre el modelo 2 y 3: agencia dentro del MRE.
México	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID, creada en 2011), junto a la SRE.	Modelo 2: agencia dentro del MRE.
Sudáfrica	South African Development Partnership Agency (creación anunciada, pero todavía no efectiva), bajo el Ministerio de Relaciones Internacionales y Cooperación (DIRCO).	Todo indica que se ajusta entre el modelo 2 y 3: agencia dentro del MRE (seguimiento de la evolución).
Turquía	Turkish International Cooperation and Development Agency (TIKA, fundada en 1992), directamente bajo el gabinete del primer ministro, además de una red descentralizada de oficinas.	Modelo 3 con particularidades: política con el PM+MRE y agencia TIKA de ejecución.

FUENTE: MILANI *et al.*, 2013; MILANI (2017).

cooperación sudafricana.<sup>14</sup> La SADPA se encargaría de la cooperación prestada, en tanto que el Tesoro Nacional se encargaría de la gestión de la AOD recibida (BESHARATI, 2013: 357-377).

Según Shoayb Casoo (señalado como futuro director de la agencia sudafricana), una vez establecida oficialmente, la SADPA tendría tres objetivos principales: coordinar el programa de cooperación de Sudáfrica (que responde así al reto de evitar la fragmentación), reformar el Fondo African Renaissance (transformándolo en Partnership Fund) y dinamizar la cooperación triangular.<sup>15</sup> Muchos países occidentales ya están desarrollando proyectos de cooperación triangular con Sudáfrica, y otros (por ejemplo, Canadá) están tratando de aumentar su cartera de proyectos de cooperación triangular en asociación con Pretoria (BESADA y TOK, 2015: 272-285). El fondo IBAS que mantienen India, Brasil y Sudáfrica, junto con el PNUD, también ilustra el potencial de la cooperación triangular entre los países en desarrollo (STEPHEN, 2012: 289-309).

Entre los desafíos para la futura agencia sudafricana se encuentra la necesidad de establecer una burocracia funcional y de calidad. Además, Sudáfrica también desarrolla proyectos de cooperación descentralizada, pero los datos no se publican, tampoco existe, hasta ahora, ninguna coordinación de esas actividades. Existe una asociación de entidades subnacionales, la South African Local Government Association (SALGA), que promueve actividades de cooperación internacional y la transferencia de políticas urbanas, pero tampoco sistematiza ni publica sus datos (BESHARATI, 2013). Los investigadores del Institute for Security Studies, con sede en Pretoria

<sup>14</sup> El African Renaissance and International Cooperation Fund (ARF) fue el primer marco legal importante en Sudáfrica tras el apartheid dirigido a la cooperación internacional, que tenía que ser votado y aprobado por el Parlamento. Desde el punto de vista de la división de tareas burocráticas, el DIRCO es el que desarrolla y administra los proyectos sudafricanos en el ámbito del ARF, pero es el Tesoro Nacional el que administra los fondos. Datos sobre los presupuestos más recientes fueron tomados del Parliamentary Monitoring Group (PMG), "Brexit impact: DIRCO & Institute for Global Dialogue"; SA-EU & EU-SADC Economic Partnership Agreements: Foreign Policy Impact (2016), y del "African Renaissance Fund 4th Quarter 2015/16 Performance". Disponible en: <<https://pmg.org.za/committee-meeting/23170/>>. Consultado el 30 de octubre de 2016.

<sup>15</sup> Entrevista conducida en Pretoria por el autor, en febrero de 2013.

y antenas en Dakar, Nairobi y Addis Abeba, analizaron los programas de cooperación de Sudáfrica en Burundi, en la República Democrática del Congo y en Sudán del Sur, y llegaron a la conclusión de que las prácticas de la cooperación sudafricana no difieren, ni son mejores que el patrón adoptado por los donantes tradicionales, miembros del CAD de la OCDE (HENDRICKS y LUCEY, 2013; LUCEY y GIDA, 2014; LUCEY y O'RIORDAN, 2014). Alex O'Riordan y Manal Stulgaitis afirman incluso que “los proyectos están concebidos de manera similar, utilizan los mismos socios en la implementación (por ejemplo, el PNUD), repiten los mismos tipos de éxitos y fracasos que los donantes tradicionales en materia de sostenibilidad, sin demostrar la intención de reconocer a los demás o aprender de ellos” (O'RIORDAN y STULGAITIS, 2017: 99). A pesar de que Sudáfrica tiene experiencia en su propio modelo de desarrollo, su capacidad de atracción a otros países africanos habría disminuido, además de existir la posibilidad de emulación de caminos tomados en los últimos años por Etiopía, Rwanda, Kenya y, fuera del continente, por India o Brasil antes de la crisis institucional de 2016.

En el caso de India, la Development Partnership Administration (DPA), establecida en 2012, está vinculada de manera directa con el Ministry of External Affairs (MEA). La DPA no es una agencia autónoma y actúa principalmente en Afganistán, Birmania, Bután y Nepal, organizada en tres divisiones: la DPA I se ocupa de la evaluación de proyectos y de las líneas de crédito; la DPA II desarrolla programas de capacitación, de emergencia humanitaria, de cooperación técnica y económica; la DPA III se ocupa de la implementación de los proyectos. El MEA financia proyectos y actividades de otros dos organismos: el Indian Technical and Economic Cooperation (ITEC) y el Indian Council for Cultural Relations (ICCR). El MEA utiliza técnicos de diferentes departamentos del gobierno, contrata a técnicos y consultores privados y también puede prestar servicios a otros ministerios. Además, existen programas de cooperación económica implementados por el Departamento de Asuntos Económicos del Ministerio de Finanzas que se canalizan principalmente para los países de la región y de África. No es clara la relación entre el DPA y el Ministerio de Finanzas (por ejemplo, tanto la División de Cooperación Bilateral como la División de Relaciones Multilaterales,

ambas del Departamento de Asuntos Económicos), el Ministerio de Comercio o incluso el Indian Eximbank (que, por ejemplo, coordina el Indian Development and Economic Assistance Scheme). Existen otros ministerios que también pueden actuar en programas específicos (energía, salud, etcétera).

En otras palabras, la cooperación india involucra a múltiples actores institucionales y tiende a ser muy descentralizada, lo que refleja las interfaces entre comercio, inversión, asistencia técnica y cooperación humanitaria y educativa de la estrategia india de inserción internacional. De reciente creación, la DPA se enfrenta al reto de construir mecanismos de coordinación institucional, así como una narrativa que pueda dar cuenta de las eventuales contradicciones público-privadas que se derivan de la implementación de proyectos, por ejemplo, en agricultura, minería, ciencia y tecnología (CHANANA, 2009: 11-14; CHATURVEDI, 2012: 169-189; NIGAN, 2015: 17-25). En 2015 la cooperación prestada a título concesional (es decir, sin generar deuda por parte del beneficiario) alcanzó 1.8 billones de dólares, de los cuales 106 millones se canalizaron por vía multilateral (6% del total); en 2014 fue de 1.4 billones de dólares de los cuales 141 millones se canalizaron vía agencias multilaterales (10%). Entre 2009 y 2015 Bután recibió 61% de la cooperación india, seguido por Afganistán (9%), Sri Lanka (7%), Nepal (5%), Bangladesh (3%), Birmania (2%) y las Islas Maldivas (2%). La cooperación con el continente africano se ha hecho cada vez más estratégica, pero las cifras siguen siendo muy inferiores al presupuesto indio destinado a los países de su vecindad inmediata, principalmente si se tienen en cuenta los programas de cooperación pública a título concesional implementados por la DPA. La cooperación india con África significa más comercio e inversiones (sobre todo de *commodities* agrícolas, recursos naturales y energéticos), así como programas de educación y capacitación profesional (MICHAEL, 2014: 341-357). En general, los principales sectores de la CSS india son la salud, la educación, la energía (hidroeléctrica) y las tecnologías de la información (OCDE, 2017).

En abril de 2018 el gobierno chino anunció la creación de una agencia específica para la cooperación al desarrollo: la China International Development Cooperation Agency (CIDCA). Sus contornos

institucionales son aún poco conocidos; su principal objetivo es el de formular orientaciones estratégicas y coordinar diversas acciones de Beijing en el campo de la cooperación. Hasta la fecha, la CIDCA no ha sido dotada de capacidad operativa para ejecutar proyectos.

Hasta el anuncio de 2018 las acciones, actividades y proyectos en materia de CSS han sido articulados por el Ministerio de Comercio, mediante su departamento interno de cooperación (CHIN y FROLIC, 2007). El Ministerio de Asuntos Exteriores también participa en este proceso de articulación entre los diferentes ministerios, bancos de desarrollo y agencias. Además, China participa en la cooperación internacional para el desarrollo descentralizada: con la apertura promovida por Deng Xiaoping en 1979, la constitución de la República Popular China (promulgada en 1982) otorgó a los gobiernos provinciales una relativa autonomía para formular e implementar políticas relativas a los intereses locales. No obstante, el gobierno central de China puede supervisar y prestar apoyo a los gobiernos subnacionales en materia de hermanamientos entre ciudades y regiones que puedan desarrollar proyectos de cooperación técnica e intercambio de buenas prácticas de gestión urbana (MILANI y CARVALHO, 2013).

Hasta abril de 2018, el proceso decisorio y de implementación ha sido compartido: el Ministerio de Comercio, en su calidad de principal agencia gestora de la CSS china, lleva a cabo el análisis inicial de viabilidad de los proyectos propuestos, coordina y efectúa sus revisiones, y es también el principal responsable de las subvenciones. El Banco de Exportación e Importación de China (Eximbank) administra los préstamos concesionales. El Ministerio de Asuntos Exteriores, a su vez, desempeña un papel importante en la negociación y la gestión de la prestación de asistencia de emergencia (cooperación humanitaria), pero es el Ministerio de Comercio el que asume la mayor parte de las responsabilidades de prestación de cooperación una vez que se firman y entran en vigor los acuerdos. Otro eslabón importante es el de los llamados ministerios seleccionados (*select line ministries*), generalmente los ministerios de ciencia y tecnología, agricultura, educación, salud y comunicaciones. Además de ofrecer asesoría en la implementación de los proyectos, estos ministerios reciben solicitudes de cooperación de sus

homólogos en los países en desarrollo y remiten las demandas a las organizaciones centrales descritas anteriormente (Comercio, Relaciones Exteriores y Eximbank). Para el seguimiento político-diplomático, existen servicios de enlace internacional del comité central del Partido Comunista de China, que supervisa y evalúa si los proyectos y procesos de cooperación internacional son compatibles o no con los objetivos diplomáticos de China (CHIN y FROLIC, 2007; ZHOU, 2017).

Una observación importante que hay que hacer sobre la CSS china tiene que ver con la escala. Hablar de escala en la política internacional significa reconocer que, cuando una unidad cambia de tamaño, algo cambia más allá de su tamaño; el cambio de tamaño de la unidad produce efectos en su contenido y en los niveles desde los que interactúa con otras unidades. La unidad en cuestión es el Estado (su poder económico, su economía política, territorio y demografía, su poder político, social y cultural) y las acciones en cuestión son las estrategias de CSS. Una segunda observación preliminar sobre el caso de China se refiere a las críticas de los dirigentes políticos e intelectuales occidentales sobre el papel del gigante chino en las agendas de la cooperación para el desarrollo. En general, los argumentos pueden agruparse en seis tipos: 1) asociación entre cooperación e intereses comerciales; 2) violación de las normas de buena gobernanza y de derechos humanos; 3) prácticas empresariales señaladas como poco transparentes; 4) contribución al endeudamiento de los países africanos (que se beneficiaron de programas de reducción de la deuda externa, también con el aval de Occidente); 5) competencia desleal en los edictos gubernamentales; 6) relación entre cooperación y la carrera por los derechos de extracción de minerales y el acceso a los recursos naturales (PAULO y REISEN, 2010: 535-552). Las acusaciones pueden explicarse por numerosos factores, entre los que cabe mencionar tanto la competencia china con las potencias occidentales en el continente africano como su creciente importancia cuantitativa en las agendas de la CID. Hay efectos claros de la competencia en los mercados de exportación sobre el desempeño comercial de los países europeos, como demuestra Sandra Poncet (PONCET, 2011: 79-114). La competencia china provoca cambios en la lealtad de los dirigentes africanos en



relación con las antiguas metrópolis y puede incluso llevar a los países miembros del CAD a revisar sus prácticas, por ejemplo, en el caso del apoyo a infraestructuras de logística y transporte. Desde un punto de vista cuantitativo global, la curva relativa de la cooperación china pasó de 554 millones de dólares en 2000 a más de dos billones en 2009, cuando 45.7% del total de su CSS fue asignada a África; y a aproximadamente 3.1 billones en 2013. En 2014 y 2016 China mantuvo su cooperación a título concesional a niveles similares: 3.4 y 3.1 billones, respectivamente (CHINA, 2011; ZIMMERMANN y SMITH, 2011; OCDE, 2015, 2016 y 2017).

Desde la perspectiva de la política exterior china hay que reconocer que la CSS en el continente africano tiene un legado histórico más ventajoso en comparación con las potencias occidentales: China no fue una metrópoli de países africanos, defendió los movimientos de autonomía e independencia (incluso financiera y militarmente), mantuvo la política del tercermundismo junto con muchos Estados africanos y, en general, presenta menores costes en los proyectos de construcción civil y desarrollo de infraestructura. Como afirmó el presidente de Senegal, Abdoulaye Wade, en 2008: “Europa prometió aportar 15 billones de dólares para la infraestructura africana, pero ocho años después todavía no ha cumplido esa promesa. Ahora China está lista para entregarnos esa cantidad, más rápido y a menor coste”.<sup>16</sup>

Es cierto que en la década de 1980 el continente africano, en crisis con los programas de ajuste estructural, no era considerado relevante por el gobierno chino en su estrategia de modernización económica. El apoyo político y económico a África por razones de competencia con la Unión Soviética tampoco tenía sentido. El comercio entre China y África estaba estancado. Según Ian Taylor, las cantidades asignadas para la cooperación oscilaron entre 157 millones de dólares (1980), 309 millones (1983) y 306 millones (1987). China no consideraba a África como una región importante en su estrategia de diferenciación respecto a Estados Unidos o la URSS.

<sup>16</sup> Declaración de Abdoulaye Wade en el *Financial Times*, “Time for the West to Practice what it Preaches”, 24 de enero de 2008.

Muchos dirigentes chinos, entre ellos Deng Xiaoping, advirtieron a los dirigentes africanos de la necesidad de pensar críticamente en el socialismo como modelo de desarrollo (TAYLOR, 1998: 443-460).

La conmoción política causada por el levantamiento en la Plaza de Tiananmén en 1989 produjo profundas transformaciones en la política exterior china y repercutió —como no podía ser de otra manera— en las relaciones con África del Norte y con África subsahariana. La crisis de Tiananmén terminó la luna de miel de China con Occidente, lo que aumentó el tono crítico en relación con las violaciones de los derechos humanos (SHAMBAUGH, 2013). Muchos dirigentes africanos, en nombre de la solidaridad tercermundista, manifestaron apoyo público al gobierno chino. Muchos de esos dirigentes africanos no podían ser considerados líderes propiamente democráticos y pluralistas, pero fueron claramente visionarios en el sentido estratégico de la posibilidad de cooperación para el desarrollo con China (NAIDU, CORKIN y HERMAN, 2009: 87-115).

Entre 1989 y 1997, el comercio entre China y África (en particular Sudáfrica) aumentó en más de 431% (TAYLOR, 1998). En 1994 China estableció tres bancos fundamentales en su estrategia de cooperación con África y otras regiones: el China Development Bank (que creó, en 2007, el China Africa Development Fund), el China Export Import Bank (Eximbank) y el China Agricultural Development Bank. Todos ellos ofrecen proyectos mixtos de asistencia técnica y préstamos comerciales, y son bases de lanzamiento de industrias chinas en el continente africano, siguiendo el modelo de otros países asiáticos que también asociaron, en su historia económica, la financiación de proyectos de desarrollo con política industrial como Japón, Corea del Sur y Taiwán (REBOL, 2010: 39-55). Esta estrategia se lleva a cabo bajo la dirección del Ministerio de Comercio e incluso puede ser aplaudida por algunos economistas africanos como la economista ultraliberal Dambisa Moyo, que es muy crítica con el apoyo económico en forma de “ayuda exterior”, pero favorable al proceso de instalación de parte de la producción manufacturera china (textiles, plásticos, productos químicos, por ejemplo) y de zonas económicas especiales en África (MOYO, 2009). La cooperación occidental que había centrado sus programas en la reforma del Estado, de acuerdo con las normas de

derechos humanos y los criterios de “buena gobernanza”, tuvo que revisar paulatinamente su visión de los proyectos de infraestructura logística y productiva. Por su parte, el gobierno chino no ha dejado de hacer explícita su estrategia de “ganar-ganar”, es decir, reconoce en las negociaciones con la élite gobernante africana que China también gana con los proyectos de cooperación, distinguiéndose así de la lógica discursiva de la ayuda exterior que se presenta siempre como desinteresada económicamente. No cabe duda de que los dirigentes africanos también deben prestar atención a los riesgos de las nuevas formas de dependencia que puede generar la inserción de China en el continente (CHENG y TAYLOR, 2017; CONCEIÇÃO, 2015; MASON, 2017: 84-96).

En la transición al siglo XXI, China construyó una auténtica política de multilateralismo institucionalizado en el campo de la cooperación con el continente africano. En 2000 fueron creados los Foros de Cooperación China-África (FOCAC), que se celebran cada tres años: Beijing en 2000, Addis Abeba en 2003, Beijing en 2006, Sharm El Sheik en 2009, Beijing de nuevo en 2012 y Johannesburgo en 2015. En 2000, el gobierno chino anunció la cancelación de la deuda externa de 30 países que ascendía a 1.3 billones de dólares, además de ofrecer 1 200 becas para ciudadanos africanos en China. Entre 2000 y 2005 envió a más de 16 000 médicos a trabajar en el África rural (NAIDU, CORKIN y HERMAN, 2009). En Addis Abeba el primer ministro Wen Jiabao anunció la supresión de todas las tasas de aduana sobre las exportaciones africanas (CABESTAN, 2010). En el FOCAC de noviembre de 2009 China anunció préstamos subvencionados de hasta 10 billones de dólares a los gobiernos africanos y un presupuesto de un billón de dólares para las pequeñas y medianas empresas africanas. Los FOCAC expresan el grado de compromiso actual del gobierno chino con el continente y son organizados multilateralmente, aunque las invitaciones las hace Beijing de modo directo a cada uno de los países africanos, a diferencia de los foros organizados por el gobierno indio, en los que Nueva Delhi envía una invitación general y abierta a la Unión Africana.<sup>17</sup> Los intercambios

<sup>17</sup> Véase China. Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC). Disponible en: <<http://www.focac.org/eng/>>. Consultado el 17 de octubre de 2017.

comerciales entre China y África se multiplicaron por 10 entre 2000 y 2010, pasando de 10 billones de dólares a unos 126.9 billones (EKMAN, 2011a: 55-63). Las empresas de construcción civil, como la gigantesca China State Construction Engineering Corporation, dominan las obras públicas en África. También cabe señalar, desde una perspectiva comparativa con Brasil, que China creó, en 2003, el Foro de Macao en el que se desarrolla la cooperación entre China y los países de habla portuguesa, una clara demostración de su *cross-regional diplomacy* (CHENG y TAYLOR, 2017; LANTEIGNE, 2009; MENDES, 2010: 39-46).

Desde principios de los años noventa la política china de cooperación con África se caracterizó por no dejar de lado una dimensión eminentemente política: el principio de “una sola China”. La mayoría de los países que de manera tradicional reconocían a Taiwán como Estado soberano eran latinoamericanos y africanos. Tras la reunificación de los territorios de Hong Kong (1997) y Macao (1999), Taiwán siguió siendo el objetivo estratégico de la reunificación nacional china (MENDES, 2010). China logró marginar de modo progresivo a Taiwán, que fue perdiendo la mayoría de sus aliados en África en particular Sudáfrica (1998) y Senegal (2005). Los países africanos que todavía reconocen a Taiwán y mantienen relaciones diplomáticas con la isla no pueden ser beneficiarios de la cooperación china (son los casos de Burkina Faso, Santo Tomé y Príncipe, y Gambia, por ejemplo). Otro aspecto eminentemente político de la CSS china son las nociones de “ascenso pacífico”, “desarrollo pacífico” y “mundo armonioso”, que remiten a la idea de que China es una potencia emergente cuyo desarrollo no seguirá los patrones históricos (fuerza militar, conquista territorial) de las potencias del pasado, sino más bien los criterios de cooperación recíproca, comercio y diálogo, no interferencia en los asuntos internos de otros Estados, igualdad y beneficio mutuo (estrategia “ganar-ganar”). Algunos autores han definido esa estrategia china como *charm offensive* (LANTEIGNE, 2009: 12). En la misma línea, pero más en el campo de la CSS, el gobierno chino reforzó sus ocho principios para el desarrollo de la cooperación económica y técnica en los dos *White Papers* publicados en 2011 y 2014: igualdad y beneficios mutuos, respeto de la soberanía de los Estados, cooperación mediante préstamos

sin intereses o subvencionados, apoyo a la autosuficiencia nacional (*self-reliance*), eficiencia económica y productiva, utilización de equipos y productos chinos, capacitación técnica, igualdad de trato de los técnicos chinos respecto de los técnicos del mismo grado a nivel nacional (CHINA, 2011 y 2014). Como corolario a esas propuestas, se ha mencionado cada vez más en la literatura (especialmente en el mundo occidental) el surgimiento de un “Consenso de Beijing” centrado en el capitalismo de Estado en el desarrollo de infraestructuras y no en el concepto liberal de mercados autorregulados (CABESTAN, 2010; RICHER, 2008).

Una tercera característica relevante en las agendas de CSS de China son sus necesidades energéticas. Empresas como la China National Petroleum Corporation (CNPC), la China Petroleum and Chemical Corporation (Sinopec) y la China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) han comprado decenas de concesiones petroleras y de gas en países africanos (MENDES, 2010). África se convirtió en el segundo proveedor de petróleo de China después de Oriente Medio, con cerca de 30% del mercado (CABESTAN, 2010). Angola, después de Arabia Saudí, es el principal proveedor del mercado chino, seguido de Nigeria y Sudán. China también importa de África otros minerales importantes como el manganeso, el cobre, el hierro y el coltán (columbita-tantalita, utilizado en la fabricación de teléfonos móviles). Alrededor de 72 y 13% de las importaciones chinas de África son de petróleo y minerales, respectivamente (CHENG y TAYLOR, 2017; RICHER, 2008).

La presencia de trabajadores chinos es expresiva y acompaña la importancia de los proyectos del gobierno. En 2007 se estimó que había unos 750 000 chinos en la región (RICHER, 2008). Después de algunas protestas y reacciones contra el uso casi exclusivo de mano de obra china en sus proyectos, la CNPC cambió su política y anunció en su sitio web que 95% de sus empleados en Sudán son sudaneses (EKMAN, 2011b: 65-72). Este pragmatismo económico de China en sus agendas de CSS, reflejo de su preocupación por su seguridad energética, también ha sido denominado por algunos autores como *resource diplomacy* (LANTEIGNE, 2010).

La escala y el pragmatismo de la cooperación china fueron asociados a una visión claramente geopolítica con el anuncio de

Xi Jinping de la One Belt and Road Initiative (OBOR) en 2013 (Silk Road Economic Belt, anunciada en Kazajstán) y 2014 (Century Maritime Silk Road, en Indonesia). Considerada una respuesta estratégica al programa New Silk Road, lanzado por Hillary Clinton en Chennai (India) (pero sin seguimiento), pero también a la iniciativa de Barack Obama del Trans Pacific Partnership, la OBOR fue ampliada en 2018 en dirección al Ártico (Polar Silk Road). En un claro intento de dar legitimidad al régimen chino con base en sus resultados económicos (crecimiento económico, prosperidad para los chinos, superación del inconveniente de su país de renta media), la OBOR trata de asociar a los chinos tras amplias banderas nacionalistas y recuperar la ancestralidad de civilizaciones que intercambiaron mucho y compartieron una historia de dominación y opresión por parte de Occidente. La OBOR reorganizó la diplomacia china y se enfocó en el poder de seducción frente al poder militar al tratar de empaquetar una ideología nacionalista en un proyecto aparentemente globalista. Sus seis corredores incluyen regiones estratégicas para Beijing: China-Mongolia-Rusia, China-Asia Central y Occidental, China-Indochina, China-Pakistán, el cuarteto BCIM (Bangladesh, China, India y Myanmar) y la Ruta Marítima. Con ello, la OBOR aumenta de modo decisivo el alcance de las anteriores experiencias chinas de CSS y hace que China abandone la política exterior de *low profile* de Deng Xiaoping y avance en busca de un proyecto claramente global, que la crisis de la pandemia de 2020 no hace más que reforzar (AALTOLA y KAPYLA, 2016: 207-242; AOYAMA, 2016: 3-22; PLOBERGER, 2017: 1-17).

Un último elemento de las agendas de la CSS china que merece ser destacado es su dimensión cultural, entre otros, a través de la creación de una red de Institutos Confucio. En el caso de China, el año de 2008 fue en particular importante, ya que se establecieron ocho institutos en el continente africano, seguidos de otros seis en 2009 y otros cuatro en 2010. El objetivo anunciado por el gobierno chino, según la Hanban (oficina central en Beijing), era inaugurar mil institutos en todo el mundo para el año 2020. El efecto en el continente africano sigue siendo principalmente simbólico, ya que faltan muchos profesores de chino (mandarín) en los países de la región, además del coste de la matrícula que se considera alto

para los estándares africanos. Es importante señalar que, también en lo que respecta a esta modalidad de cooperación cultural, existen controversias sobre el efecto negativo que pueden tener los institutos en la libertad de expresión y en la integridad académica, ya que son instalados en las universidades y se mantienen bajo el estricto control de la política oficial de cooperación cultural de China.<sup>18</sup>

Los ejemplos presentados hasta ahora no pretenden ser exhaustivos e integran la agenda de investigación del autor de este libro. Mediante esa agenda pretendo producir resultados que permitan un conocimiento más profundo y comparativo de las estrategias de CSS de los países seleccionados, sean cuales fueren: Sudáfrica, Brasil, China, India, México y Turquía. Defiendo la hipótesis de que es fundamental discutir, con base en las limitaciones críticas de la experiencia histórica y de los programas de cooperación Norte-Sur más recientes, los dilemas que pueden cruzar (o que, tal vez, ya estén cruzando) las estrategias de cooperación Sur-Sur concebidas y desarrolladas por los gobiernos de esos países. Las estrategias de CSS pueden contribuir, como objeto empírico, a pensar en la cooperación y el desarrollo más allá de los parámetros del CAD de la OCDE, pero también pueden provocar la necesaria reflexión sobre la universalidad de los criterios y el debate que se lleva a cabo en el Foro de Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas. La CSS es, por así decirlo, estratégica, porque vuelve a politizar la producción de conocimientos en el mundo académico (colocando dentro del campo los numerosos centros de investigación situados en diversos países del Sur) y el debate institucional sobre la cooperación y el desarrollo desde nuevos polos de poder (KIM y LIGHTFOOT, 2011: 711-721).

Volviendo a la pregunta “¿por qué cooperan los Estados?”, que planteé al principio de este capítulo, creo que debemos partir del principio de que la diferenciación entre CNS y CSS es fundamentalmente empírica. Es evidente que la CSS debe ser pensada a la luz del legado histórico del activismo multilateral de los países en

<sup>18</sup> Véase China. *Confucius Institute*. Disponible en: <[http://college.chinese.cn/en/node\\_1979.htm](http://college.chinese.cn/en/node_1979.htm)>. Consultado el 14 de octubre de 2017. (Véase también SAHLINS, 2015.)

desarrollo (G-77, nuevo orden económico internacional, no alineamiento), de los procesos de transformación de las relaciones internacionales desde los años noventa, pero también en función de las necesidades de ajuste que está sufriendo el capitalismo (con las crisis de mediados de los años noventa en la periferia del sistema, y a partir de 2007 en su centro). El conocimiento empírico al que nos referimos, además, se encuentra en construcción. La CSS es mucho más incipiente en sus formas de institucionalización, un aspecto que debe tenerse en cuenta.

Sin embargo, diferenciar CSS de CNS significa, metodológicamente, abarcar la complejidad e ir más allá del análisis de las promesas y discursos de los gobiernos de los países en desarrollo, de las denuncias y las propuestas de asociación de actores no gubernamentales. Significa conocer la realidad de los países en los que se están llevando a cabo los proyectos de CSS al pensar en sus efectos también desde la perspectiva del “otro”, que es el beneficiario de la cooperación proporcionada, es decir, el mozambiqueño, la angoleña, el guineano, la filipina, la palestina, siria, pakistaní, etc. En este sentido, es importante acompañar el seguimiento que están haciendo las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales sobre las estrategias de CSS; por ejemplo, los movimientos de los afectados por la multinacional Vale y el informe Cooperación Sur-Sur, publicado por la red *The Reality of AID* en 2010. Este tipo de denuncia y control social, por parte de militantes nacionales y transnacionales, también puede influir en el comportamiento de las élites dirigentes y en la mejora de los patrones de gestión de las políticas públicas.

### *Los casos de México y de Turquía: la AMEXCID y la TIKA*

Ya que en el próximo capítulo analizaremos la inserción brasileña en los mecanismos de la CID, centrándonos en el papel de Brasil como país proveedor de proyectos de cooperación, he elegido México y Turquía como casos de estudio para concluir este capítulo. Ello se debe a que ambos tienen algunas similitudes institucionales y económicas con Brasil y, por lo tanto, el contraste entre los tres



puede favorecer una reflexión más amplia sobre el lugar que ocupan los países del Sur en la política de la CID. Además, México y Turquía, al igual que Brasil, cuentan con agencias creadas específicamente para ocuparse de la cooperación para el desarrollo (Turquía en 1992 y México en 2011), y con importantes remesas de dinero enviadas por migrantes turcos y mexicanos que viven en el extranjero; estos aspectos tienden a acercarlos mucho a las prioridades que definen en sus respectivas agendas en el ámbito de la CID (ESCOBAR *et al.*, 2006: 707-718). Ambos son países en desarrollo que, al igual que Brasil, celebran elecciones periódicas en el marco de una democracia pluralista (aunque los procesos de construcción institucional, en cada caso, presentan singularidades), a pesar de que los tres países se enfrentan a importantes desafíos políticos e institucionales en la coyuntura de los años 2015 y 2017, que pueden incluso restringir el Estado democrático de derecho en los tres contextos. Además, se trata de economías prósperas, todas ellas miembros del G-20, y que pesan de manera asimétrica en sus respectivos contextos regionales.

Sin embargo, Turquía y México también presentan diferencias de carácter político-estratégico y de inserción regional respecto a Brasil que pueden afectar el modo en que definen sus normas y objetivos sectoriales y geográficos: Turquía y México son miembros de la OCDE; Turquía es miembro de la OTAN y candidata a ingresar en la Unión Europea (pero, sin ninguna posibilidad real de éxito a corto plazo); México forma parte del NAFTA junto en Estados Unidos y Canadá. Esas características de las inserciones regionales de México y Turquía ilustran condiciones sistémicas distintas si se comparan con Brasil, potencia regional y miembro de acuerdos mucho más autónomos en el contexto sudamericano como el Mercosur y la Unasur (LIMA y MILANI, 2016: 21-40). Sin embargo, las decisiones gubernamentales tomadas en medio del controvertido *impeachment* de Dilma Rousseff pueden comprometer la apuesta en una política exterior brasileña de sesgo autonomista, calificada de “altiva y activa” por el excanciller Celso Amorim (AMORIM, 2017).

Empecemos con el caso mexicano. En 1988 la cooperación internacional para el desarrollo se convirtió en un principio constitucional, en la forma del artículo 89, fracción x de la Constitución

mexicana.<sup>19</sup> Diez años después el gobierno creó el Instituto Mexicano para la Cooperación Internacional (IMEXCI), que tuvo una corta vida, ya que en 2001, bajo la presidencia de Vicente Fox, desapareció como institución. En 2005, con el fin de promover la candidatura del embajador Luis Ernesto Derbez para la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, el gobierno mexicano aumentó su oferta de programas de educación (principalmente becas) y ayuda humanitaria, pero la estrategia no produjo el resultado esperado en el organismo internacional, ya que tuvo efectos negativos en el plano interno de la relevancia estratégica de esa agenda (PRADO LALLANDE, 2013: 816-844). En 2007 se iniciaron los debates en torno a un proyecto de ley, por iniciativa de la senadora Rosario Green. En 2011 entró en vigor la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México (LCIDM), y así se creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) como órgano descentralizado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). La SRE concentra las decisiones político-estratégicas, mientras que la AMEXCID coordina e implementa los proyectos y programas concebidos entre el gobierno mexicano y los de otros Estados u organizaciones internacionales en materia de transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras.

La AMEXCID comenzó a funcionar a finales de 2011; en 2012 fue establecido su Consejo Consultivo con la participación de

<sup>19</sup> El artículo 89 se refiere a los poderes y deberes del presidente. La fracción X afirma lo siguiente: “X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”. Este artículo fue enmendado de nuevo mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011. (Véase también ROMERO, 2012: 190-215.)

17 ministerios y tres entidades de la administración pública federal bajo la coordinación de la SRE. Desde el punto de vista de la estructura organizativa, el consejo comprende cinco servicios técnicos de carácter consultivo, a fin de sistematizar el diálogo de la AMEXCID con otros donantes nacionales.<sup>20</sup> El consejo puede solicitar al presidente que invite a representantes del gobierno de las entidades federativas y municipios, así como de los sectores privado, social y académico, que tienen derecho a expresarse libremente. Los cargos del Consejo Consultivo Central, o de Alto Nivel (no los consejos técnicos), son de carácter honorario.

A través de la AMEXCID México ofrece y recibe programas de cooperación para el desarrollo. En cuanto a la cooperación prestada, la región de América Central y el Caribe representa más de 50% de los recursos asignados por el gobierno federal de México. Los sectores privilegiados son salud, medio ambiente, educación, infraestructura, ciencia y tecnología (PRADO LALLANDE, 2013). En 2014 el gobierno mexicano publicó, por primera vez, los datos de su programa federal de cooperación, con estadísticas relativas a 2011 y 2012. La producción de datos estadísticos de la AMEXCID sigue, siempre que sea posible, los criterios del CAD/OCDE. En una entrevista, uno de los altos funcionarios de la AMEXCID afirmó que las relaciones con las empresas deben ser pensadas de manera estratégica y pragmática. La CID podría ser una “oportunidad extraordinaria” (*sic*) para las empresas mexicanas, como en el caso del proyecto de las Escuelas México (alrededor de 120 en el mundo) en el que participan inversiones públicas y privadas. La participación de las empresas podría contribuir a aumentar la escala de la cooperación.<sup>21</sup> Durante la entrevista el embajador también señaló la necesidad de realizar más estudios sobre la opinión pública y las percepciones de la CID mexicana, siguiendo el ejemplo de las encuestas de Guadalupe González tituladas “México, las Américas y el Mundo”

<sup>20</sup> Éstos son: *a*) el Consejo Técnico Académico y Científico, *b*) el Consejo Técnico Empresarial, *c*) el Consejo Técnico de Gobiernos Locales, *d*) el Consejo Técnico Social; y, por último, *e*) el Consejo Técnico Consultivo de Alto Nivel.

<sup>21</sup> Entrevista realizada por el autor al embajador Bruno Figueroa, en la Ciudad de México, el 23 de agosto de 2013.

y el diagnóstico recién publicado por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.<sup>22</sup>

En 2010 Guatemala y Costa Rica fueron los dos socios más importantes: Guatemala con 21.7% del total de la cooperación mexicana y Costa Rica con 16.1% (ROMERO, 2012). En 2012 el gasto del gobierno federal en cooperación alcanzó los 277 millones de dólares de los cuales —según la OCDE— alrededor de 203 millones siguieron los criterios de AOD en términos del CAD. Según el propio gobierno mexicano, de los 277 millones de dólares 0.2% fue destinado a la cooperación humanitaria, 2.2% a la educación, 7% a la cooperación técnica, 25.6% a la cooperación económica y financiera y 64.9% a las contribuciones a los organismos multilaterales (véase México, 2017). En 2013 la cooperación mexicana se duplicó con creces hasta alcanzar los 552 millones de dólares, de los cuales 529 millones eran AOD según los criterios del CAD. Este importante aumento de la cooperación en 2013 se explica por la operación de reducción de la deuda de Cuba, que representó aproximadamente 82% del total (OCDE, 2016). En 2014 la cooperación mexicana retornó al nivel anterior y alcanzó los 288 millones de dólares, de los cuales 58.6% correspondió a criterios de AOD (OCDE, 2017). En 2017, según los datos facilitados por la AMEXCID, el valor global de la cooperación mexicana habría sido de 317 millones de dólares de los cuales 88% corresponde a contribuciones a organismos multilaterales y 6.8% a becas para estudiantes extranjeros.<sup>23</sup>

Centrémonos ahora en el caso de Turquía: la Agencia Turca de Cooperación y el Desarrollo (TIKA) fue creada en 1992 y está directamente vinculada con el primer ministro quien tiene la prerrogativa de nombrar al presidente de la agencia. El órgano directivo de la TIKA formula programas y proyectos de cooperación de acuerdo con la legislación, la política del gobierno, la política exterior y las

<sup>22</sup> Guadalupe González inició su investigación sobre opinión pública y política exterior en 2004, en el seno del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), pero actualmente es investigadora de El Colegio de México. Entrevista realizada a Guadalupe González el 25 de abril de 2017, en la Ciudad de México. (Véase también PÉREZ, AYALA y DE LA O, 2015.)

<sup>23</sup> Datos tomados de: <<https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2017/index.html>>.

recomendaciones del consejo consultivo de cooperación. El consejo consultivo de la TİKA, que se reúne solamente una vez al año, está integrado por el primer ministro (PM), por el ministro de Asuntos Exteriores y por miembros nombrados por el PM, y la ley no especifica criterios sobre la forma en que deben elegirse sus miembros, ni proporciona información sobre la naturaleza de sus debates y mecanismos de transparencia. Los ocho departamentos de la TİKA son los siguientes: cuatro departamentos definidos con base en las prioridades geopolíticas (Asia Central y el Cáucaso; los Balcanes y Europa del Este; Oriente Medio y África; Asia Oriental y Meridional, Pacífico y América Latina) y otros cuatro departamentos estratégicos y de apoyo (Asuntos Exteriores y Asociaciones; Asesoramiento Jurídico; Desarrollo Estratégico; Recursos Humanos y Servicios). Turquía también desarrolla programas descentralizados y la TİKA tiene oficinas en países considerados estratégicos para su política de cooperación internacional.

El nuevo marco legal de la cooperación turca, el denominado decreto estatutario de 2011, contempla, según el artículo 3 apartado A, promover las relaciones económicas, comerciales, técnicas, sociales (en particular en la salud), culturales y educativas (pero también proyectos de cooperación humanitaria) con los países que son prioritarios en su agenda de cooperación, sobre la base de proyectos y actividades que también contribuyen al desarrollo mutuo. La TİKA aumentó el número de oficinas regionales de 12 en 2002 a 33 en 2012. La importancia de la TİKA en el conjunto de la cooperación turca es estratégica, ya que sólo en 2011, 96% de la cooperación contabilizada y comunicada al CAD de la OCDE por el Estado turco fue canalizada bilateralmente, con 46% destinado a Asia Central y 24% a Oriente Medio. En 2015 sólo 2% del total de la AOD turca se canalizó por vía multilateral, lo que demuestra la preferencia del gobierno turco por reforzar la función operacional de la TİKA en la ejecución de proyectos (OCDE, 2017).

En 2011, Turquía invirtió 1.3 billones de dólares en cooperación para el desarrollo, más de lo que habían hecho ese mismo año más de seis donantes miembros del CAD (Austria, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Nueva Zelanda y Portugal). También en 2011 Turquía recibió, sólo de la Unión Europea, alrededor de 2.9 billones

de dólares, lo que corresponde a 78% del total de la AOD dirigida al país ese año; más de 38% del total de la AOD destinada a Turquía en 2011 fue para infraestructura y protección del medio ambiente (Development Initiatives, 2013). Los paquetes de cooperación de Turquía, en constante aumento desde 2004, se concentran en los países y regiones vecinos donde viven poblaciones turcófilas, es decir, Asia Central, los Balcanes y Oriente Medio. En 2011, los tres principales países socios de Turquía fueron Pakistán (205 millones de dólares), Siria (162 millones de dólares) y Afganistán (131 millones de dólares), según un informe publicado por Development Initiatives (2013). En 2013, la AOD neta ofrecida por Turquía ascendió a 3.3 billones de dólares, lo que representa un aumento de 31% en términos reales respecto a 2012. Por detrás de los Emiratos Árabes Unidos, el programa de Turquía es el que más aumentó, pues se triplicó entre 2010 y 2013. Esto se debió principalmente a la respuesta del gobierno turco a la crisis de los refugiados en el país vecino, Siria, al que asignó 1.6 millones de dólares en 2013. Otra parte de la explicación es un préstamo de un billón de dólares a Egipto, desembolsado en partes iguales en 2012 y 2013. La proporción de la AOD respecto al PIB aumentó de 0.32% en 2012 a 0.40% en 2013. En 2013 los cinco principales beneficiarios de la AOD de Turquía (por orden: Siria, Egipto, Afganistán, Kirguistán y Somalia) representaron 79% del total de los fondos asignados por el gobierno turco a la AOD. Los datos anunciados por la OCDE muestran que la AOD turca alcanzó los 3.4 billones de dólares en 2014, es decir, 0.41% del PIB (OCDE, 2015). Según datos más recientes, en 2015, la AOD de Turquía alcanzó 3.9 billones de dólares (0.5% del PIB), lo que representa un aumento de 26% en comparación con 2014. De este importe total alrededor de 70% de los fondos fueron asignados a Siria. Además de este país, los otros que se beneficiaron de la cooperación turca ese año fueron Somalia, Kirguistán, Albania y Afganistán (OCDE, 2017).

El continente africano (principalmente África del Norte) ha despertado un creciente interés de Turquía en materia de cooperación para el desarrollo desde por lo menos 1998 (APAYDIN, 2012: 261-282; OZKAN y AKGUL, 2010: 525-546). En 2008 se celebró la primera Cumbre de Cooperación entre Turquía y África, en la que

participaron 49 países africanos. El número de embajadas turcas en el continente africano aumentó de 12 en 2008 a 30 en 2010 (GRIGORIADIS, 2014: 159-173). Según la OCDE, los sectores prioritarios de la cooperación bilateral de Turquía son los programas sociales y servicios (educación y salud), pero también los programas del gobierno y el apoyo a la sociedad civil (OCDE, 2015). Como recuerda Magno Klein, la TİKA y el Ministerio de Educación desempeñan un importante papel en lo que respecta a la cooperación en términos de cooperación educativa, a menudo en asociación con organizaciones de la sociedad civil (KLEIN, 2014: 267-290). Así como el gobierno turco ha alentado a los ciudadanos nacionales a estudiar en el extranjero a través del Consejo Turco de Educación Superior desde por lo menos 1993, la TİKA desarrolla muchos proyectos en el sector de la educación, centrándose principalmente en la educación básica y la formación de futuras élites turcófilas en los países vecinos de Oriente Medio, Asia Central y los Balcanes (MATHEWS, 2007: 645-667). Con la independencia de varias nuevas repúblicas (de la antigua Unión Soviética y de la antigua Yugoslavia), Turquía volvió a destacar los lazos culturales, lingüísticos y étnicos como fundamento de su política exterior y, por consiguiente, de su CID bilateral. Trató incluso de desarrollar un alfabeto común para utilizarlo en todos esos países (Kosovo, Azerbaiyán, Turkmenistán, por ejemplo). Según Lerna Yanik los políticos turcos han resaltado el papel de la educación en la creación de una identidad común y una base para la política exterior de Turquía, ya sea mediante becas otorgadas a jóvenes procedentes de países de Asia Central, de Oriente Medio y de los Balcanes para cursar licenciaturas o másteres en las universidades turcas, o mediante escuelas secundarias en esos países, a veces en asociación con el movimiento Futullah Gullen, asociación que tiende a cesar debido a los conflictos más recientes entre ese movimiento y la actual dirección del AKP, el Partido de la Justicia y el Desarrollo (YANIK, 2004: 293-307).

Algunos análisis realizados en Occidente tienden a ser muy críticos con las ambiciones de la política exterior turca desde 2002, incluso llegan a calificarla de política exterior neo-otomana debido a sus ambiciones estratégicas en materia de identidad cultural con las sociedades y poblaciones que estuvieron bajo el control del Imperio

otomano en el pasado (GRIGORIADIS, 2014; PARK, 2014: 161-164). En cuanto a la agenda de la CID bilateral, que en 2013 representó 95% del total de la AOD turca, debemos tener presente que Turquía es miembro fundador de la OCDE y observador en el CAD, que participó en 2014 en la Reunión de Alto Nivel del CAD y en varias reuniones técnicas de los órganos de la OCDE, y que adoptó los mismos principios normativos y criterios estadísticos en su contabilidad nacional de CID (OCDE, 2015). En este ámbito específico Turquía no puede ser considerada una amenaza normativa para el CAD de la OCDE, como podrían ser los casos de China, India o Brasil, por ejemplo. Algunos autores, como en el artículo publicado por Hugh Pope, tienden a reconocer que Turquía tiene un importante papel que desempeñar en la mediación entre Occidente y Oriente (POPE, 2010: 161-171). Lo que queda aún por responder es cómo podría ejercerse esa mediación, ya que los propios intereses turcos pueden, en diversos momentos, entrar en conflicto con los de los países centrales de Europa y América del Norte, en especial en el contexto geopolítico de una región, Medio Oriente, tan impregnada de diferencias y divergencias.

#### PREGUNTAS PARA EL DEBATE

El panorama de las prácticas de cooperación de algunos países del Sur, aquí brevemente presentados, apunta a una amplia diversidad de diseños institucionales con o sin la presencia de una agencia burocrática que formule la política de CSS, o simplemente que implemente los proyectos. La débil institucionalización en el ámbito multilateral se traduce en bajos niveles de sistematización y transparencia de los datos (principalmente en cuanto a volúmenes, prioridades, sectores, etc.). Por lo general, pocos proyectos son evaluados (efecto, difusión de los resultados, criterios, etc.), excepto en el caso de la TIKA, más descentralizada y con presencia en algunos de los países socios en sus programas de cooperación. La TIKA también llama la atención por el hecho de que prevé un estatuto para sus funcionarios y expertos responsables de la CID turca. Otro aspecto que revelan los diseños institucionales y que parece relevante para



el Brasil de hoy se refiere al concepto de cooperación (desde el punto de vista estadístico y político) y a la proximidad de esa agenda con las estrategias de apertura de los mercados internacionales para las empresas nacionales, de inversión pública o privada, y de expansión del comercio exterior. Algunos países del Sur pueden preferir asociar cooperación e inversión (China e India) o cooperación y comercio (China, India, Brasil), lo que se refleja en las preferencias por determinados tipos de diseño institucional.

En resumen, aquí se plantean algunos interrogantes importantes respecto a la institucionalización de las estrategias de CSS y sus relaciones con las agencias bilaterales del Norte. Por ejemplo: para los países del Sur, ¿cuáles serían las ventajas y las dificultades de armonizar sus prácticas y criterios, como lo han hecho los países del Norte? ¿Qué divisiones persisten entre los propios países del Sur respecto de las normas definidas por los Estados miembros del CAD de la OCDE? En el caso de los países democráticos, ¿pueden las presiones de las respectivas organizaciones de la sociedad civil desempeñar un papel en el debate sobre el uso de las normas políticas de derechos humanos o de responsabilidad con el medio ambiente como parámetros orientadores de las estrategias de CSS? ¿Qué reacción cabe esperar de los países donantes del CAD de la OCDE ante el crecimiento cuantitativo y la relevancia estratégica de la CSS en el escenario internacional? ¿Ilustra la atención puesta en la cooperación triangular de algunos países miembros del CAD algún esfuerzo por redefinir su forma de actuar y de buscar nuevas fuentes de legitimidad para las prácticas del Norte?



## IV. POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA Y COOPERACIÓN SUR-SUR

### INTRODUCCIÓN

Desde los años sesenta ha habido tres momentos históricos en los que la diplomacia brasileña ha destacado con firmeza las relaciones con los países en desarrollo en sus agendas de política exterior: durante la política exterior independiente (1961-1964), durante el pragmatismo responsable y ecuménico (1974-1979) y durante la política exterior altiva y activa (gobiernos petistas, entre 2003 y 2014) (LEITE, 2011). A medida que se ha ido institucionalizando el campo de análisis de la política exterior brasileña (PEB), los investigadores han discrepado respecto a las lógicas de continuidad o ruptura de la naturaleza política y el significado histórico o a largo plazo, o incluso la relevancia de las relaciones Sur-Sur para explicar e interpretar esos tres momentos. ¿Este enfoque en las relaciones Sur-Sur significa una ruptura con una tradición diplomática? ¿Significa una “politización” e “ideologización” de las agendas de la PEB? ¿El resultado de nuevos marcos interpretativos sobre los recursos de poder de Brasil en su ambición de protagonismo internacional?

En este capítulo no pretendo contar una vez más cómo se han organizado e institucionalizado a lo largo de la historia los diferentes agentes (diplomáticos, profesores universitarios y analistas internacionales) de esos debates académicos e intelectuales, ya que este tema ha sido ampliamente explorado en la literatura especializada (HERZ, 2002: 7-40; LIMA y MILANI, 2016; MIYAMOTO, 1999: 83-98; PINHEIRO, 2009). Es importante comprender la evolución de esos debates —e incluso para entender mi afiliación a la llamada Escuela de Rio de Janeiro en el análisis de la PEB—, pero expongo

aquí mi principal argumento: en los gobiernos petistas el énfasis en las relaciones Sur-Sur fue instrumental para un proyecto más ambicioso de protagonismo regional y mundial de Brasil en el que participaron agentes políticos nacionales y empresas brasileñas que competían en los mercados internacionales, principalmente en los sectores de construcción civil, energía, aviación regional y agricultura. A diferencia de los otros dos momentos históricos, durante los años comprendidos entre 2003 y 2014 fueron muy dinámicas e intensas las interfaces entre las relaciones políticas de Brasil con otros países latinoamericanos, africanos y asiáticos, así como las agendas de cooperación para el desarrollo (a menudo llamada CSS) y la política exterior, lo que generó ganancias políticas y económicas para Brasil, pero también numerosas contradicciones. Para corroborar este argumento relativo a la singularidad de las relaciones entre la CSS y la política exterior de los gobiernos petistas, pueden ser señaladas brevemente algunas similitudes y diferencias respecto a la política exterior independiente (PEI) y el pragmatismo responsable y ecuménico (PRE).

El contexto internacional durante la PEI se caracterizó por limitaciones sistémicas y hemisféricas resultantes del orden de la Guerra Fría que impidieron la proyección de estrategias ambiciosas de Brasil en los planos regional y mundial. La Revolución cubana de 1959 despertó otra señal de alerta en Washington, que comenzó a controlar los pasos de los principales líderes políticos latinoamericanos para evitar cualquier amenaza a la hegemonía estadounidense en la región. Con excepción de América Latina (donde la imagen de Brasil no era necesariamente una de las más amistosas), las relaciones entre Brasil y otros países en desarrollo eran escasas. El gobierno abrió legaciones en Bulgaria y Albania en noviembre de 1961, pero ello no generó una tendencia más amplia de diversificación propiamente dicha de las relaciones comerciales y políticas. En el plano interno, la economía brasileña estaba todavía en proceso incipiente de industrialización, sin capacidad material para sostener una política exterior de enfoque autonomista (LEITE, 2011; RICUPERO, 2017). La problemática política interna también confirió a la PEI mucha volatilidad, tanto por los cambios en el sistema de gobierno, como por el alto número de cancilleres que encabezaron el

Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (Itamaraty). Como señala Rubens Ricupero:

La vida de la política exterior independiente se reduce a esos 27 meses, si dejamos de lado su tumultuosa fase de implementación en los siete meses de Jânio Quadros. La movilidad del telón de fondo institucional se reflejó en la volatilidad de los ministros de Relaciones Exteriores. De los cinco que compartieron ese estrecho tiempo, San Tiago fue el que más duró (10 meses), seguido de Hermes Lima (nueve, de los cuales ejerció el puesto de primer ministro durante los cuatro primeros) y Araújo Castro (ocho). Las gestiones de Afonso Arinos, en su segundo mandato como canciller, y Evandro Lins e Silva se cuentan más en semanas que en meses (apenas dos meses cada uno). Ninguno de los ministros llegó a cumplir un año en el cargo (RICUPERO, 2017: 424).

En cuanto al PRE, la difusión internacional de mensajes autonomistas encontró sus principales limitaciones en la política nacional, bajo la tutela de un régimen autoritario. Aunque Brasil creció a tasas impresionantes (tasas medias anuales superiores a 10% entre 1968 y 1973), desde el punto de vista social, cultural y político, el proyecto no se basaba en decisiones democráticas, libertad de pensamiento, derechos o políticas sociales de reducción de las desigualdades. Debilitado normativa y políticamente en el ámbito interno, el pragmatismo responsable representó en el plano exterior el distanciamiento del Consejo de Seguridad y de los debates multilaterales sobre derechos humanos. Aunque Brasil trató de proyectarse como uno de los campeones internacionales en las negociaciones sobre desarrollo (por ejemplo, mediante el discurso de las 3 D de Araújo de Castro o las denuncias en Estocolmo-1972, tanto de las tesis conservacionistas como de la hipótesis de crecimiento cero del Informe Meadows), la narrativa diplomática en favor del crecimiento económico de los países en desarrollo en el seno de las relaciones Norte-Sur no se basaba en políticas gubernamentales de inclusión social, reducción de la pobreza o de las disparidades regionales. Brasil se encontraba bajo el dominio ideológico de la hipótesis de que el pastel se compartiría “naturalmente” gracias al aumento de las tasas de crecimiento económico. El objetivo principal del equipo

económico era el crecimiento y no el desarrollo de la nación, lo que se tradujo en un aumento de desigualdades sociales y disparidades regionales.

Por el contrario, los años de diplomacia activa coincidieron con periodos de crecimiento económico en pleno régimen democrático, con políticas sociales y educativas de relativa inclusión social, asociadas con medidas de estímulo al desarrollo industrial, científico y tecnológico, y ello en el ámbito de un orden internacional marcado por el reordenamiento de las relaciones entre las potencias establecidas y las emergentes. En otras palabras, las limitaciones sistémicas siguieron siendo importantes, pero no hasta el punto de congelar las posibilidades de acción de los agentes estatales con relativa capacidad material y recursos de *soft power*. Brasil y otras “potencias emergentes” como Turquía o Sudáfrica no se vieron impedidas, aunque no fueran potencias nucleares, de adoptar políticas exteriores con un sesgo más autonomista en relación con Occidente. Bajo la dirección de un solo canciller durante los dos mandatos de Lula la política exterior activa contó, a nivel regional, con otra variable favorable y relevante: la llamada “ola rosa” de los gobiernos progresistas. La resistencia al liderazgo brasileño y las controversias a nivel regional se mantuvieron, pero los responsables de los gobiernos al mando tendieron más al consenso y a la cooperación en nombre de un proyecto de autonomía lo que permitió la construcción política e institucional de un espacio regional sudamericano más integrado y cooperativo (GARCÍA, 2014: 96-107; LIMA, 2017). Por último, a pesar de la falta de consenso interno entre las élites estratégicas sobre la orientación de la PEB, el ambiente económico y político era estructuralmente favorable: la economía política y la escala de la política exterior permitían vuelos estratégicos, con miras al protagonismo internacional, y Brasil vivía en plena democracia (BERRINGER, 2015).

En cuanto a la agenda de cooperación Sur-Sur, en este capítulo analizo el periodo entre 2003 y 2014 como un conjunto que, aunque no haya sido homogéneo, mantuvo muchos rastros de continuidad entre los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff. El término “política exterior activa y activa” fue forjado por Celso Amorim, ministro de Lula, que dirigió el Itamaraty entre 2003 y 2010 y que en

el primer mandato de Dilma Rousseff estuvo a cargo del Ministerio de Defensa (2011-2014). Considero que Celso Amorim es el mejor “intérprete” de la diplomacia activa y altiva, no por aminorar los papeles desempeñados por Marco Aurelio García y Samuel Pinheiro Guimarães, sino porque Celso Amorim logró, además de longevidad en dos ministerios clave en el diseño de una “gran estrategia”, construir su propia narrativa sobre el proceso decisorio y las negociaciones internacionales en cinco libros memorables sobre esos años al frente del Itamaraty y de la Defensa (AMORIM, 2011, 2013, 2015, 2016, 2017). Quisiera señalar que los años relativos al primer mandato de Dilma Rousseff podrían encajar en la continuidad de la política exterior anterior, con un menor hincapié en la integración regional y una mayor relevancia para los BRICS. Estoy de acuerdo con Fuccille *et al.*, en que los contrastes en términos de contexto internacional y nacional entre los gobiernos de Lula y Dilma muestran cierto debilitamiento de la PEB para América del Sur, pero no creo que tal cambio de enfoque en relación con el subcontinente y la CSS pueda caracterizar una política exterior que pueda calificarse de “decadente”, como afirman Cervo y Lessa (2014: 133-151; FUCCILLE *et al.*, 2017: 43-72). El segundo mandato de Dilma Rousseff, que fue conturbado desde el principio e interrumpido debido al controvertido proceso de destitución en 2016, significó el abandono de la diplomacia altiva, incluida una reducción significativa de la proyección política de las actividades de la ABC en el campo de la CSS.

Por lo tanto, trato de reflexionar sobre cómo la agenda diplomática de la CSS fue construida en apoyo a ese proyecto político de “graduación” de Brasil en el orden internacional, concepto que desarrollaré en la siguiente sección. Considerando en especial los años entre 2003 y 2014 presento dos breves estudios de caso: uno sobre la cooperación brasileña en el sector de la educación y otro sobre la cooperación brasileña en Haití. Al final del capítulo analizaré brevemente dos desafíos políticos a los que se enfrenta la agenda de la CSS brasileña: las contradicciones generadas entre las dinámicas de cooperación gubernamental y las lógicas privadas de inversión y financiamiento, por un lado, y la difícil construcción institucional de una política pública de cooperación, por el otro.

POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA:  
¿ES EL SUR NUESTRO NORTE?

En general, entre 2003 y 2014 las decisiones en materia de política exterior se basaron en una interpretación bastante singular de la política internacional y de la relevancia de los recursos estratégicos del país. De hecho, la PEB se basó en una visión multipolar del mundo según la cual la globalización y la difusión del poder promoverían cambios estructurales en la economía mundial, lo que daría lugar a una redistribución del poder de Occidente a Oriente y de Norte a Sur. Esa visión del mundo representaría oportunidades y desafíos para la PEB: en un escenario de relativa fragmentación de la gobernanza mundial y una clara desconexión entre norma y poder, en el que las organizaciones multilaterales ya no reflejarían las relaciones de poder económico y político, Brasil tendría que combinar el uso de atributos clásicos de *soft power* con la expansión de sus aspiraciones más allá de los anteriores límites de su actividad diplomática (AMORIM, 2016; HIRST y LIMA, 2015: 139-152). Sin embargo, esta interpretación de las relaciones internacionales y de la propia política exterior brasileña, aunque basada en el apoyo electoral que dio lugar a cuatro elecciones sucesivas de candidatos petistas en las elecciones presidenciales de 2002 a 2014, nunca fue objeto de consenso entre los operadores económicos, políticos y de los medios de comunicación a nivel nacional. La tentativa de conciliar un enfoque geopolítico en el Sur con la integración regional, especialmente en América del Sur, fue criticada internamente por los principales partidos de la oposición y por los medios de comunicación más conservadores (*Globo*, *Folha* y *O Estado de São Paulo*).

Para construir elementos de respuesta a la pregunta “¿es el Sur nuestro Norte?”, sería importante dialogar con textos que escribí anteriormente junto con María Regina Soares de Lima y Leticia Pinheiro, y entender el concepto “dilema de graduación” (MILANI, PINHEIRO y LIMA, 2017; PINHEIRO y MILANI, 2012; LIMA y MILANI, 2014). En nuestra propuesta, la graduación significa agencia por parte del actor estatal, ambición de protagonismo internacional, papel de formulador de normas, visión geopolítica del Sur y compromiso con la integración regional. La graduación se opone a la ausencia



de graduación, y a partir de esa oposición se pueden describir los patrones esperados de comportamiento del Estado en relación con las categorías y dimensiones seleccionadas. Las dos categorías principales que utilizamos son la ambición y el papel. La ambición se refiere al proyecto político que las élites y los responsables de la toma de decisiones más relevantes definen e implementan, en términos de protagonismo o de segundo plano en la escena internacional (*followership*). El papel destaca la producción de normas internacionales y se ocupa de las funciones desempeñadas por el Estado, ya sea como creador de normas (*rule-maker*) o como seguidor (*rule-taker*). Las dimensiones se presentan en relación con los patrones globales y regionales de comportamiento del Estado. En lo que respecta a las relaciones Norte-Sur, la graduación se asocia con una visión geopolítica del Sur que resalta una visión estratégica a largo plazo, mientras que la no graduación se asocia con una visión basada exclusivamente en imperativos a corto plazo en la que la política exterior sería residual y se limitaría a la defensa de los intereses comerciales y de inversión. En cuanto a la dimensión regional del comportamiento del Estado, la graduación significa vínculos estrechos y profundos en términos de integración regional en varias áreas (por ejemplo, social, educativa, infraestructura, formulación de políticas, defensa) y no sólo expresiones desconectadas de la interacción entre los agentes nacionales, como los diálogos sectoriales, los intercambios comerciales o las visitas protocolarias (MILANI, PINHEIRO y LIMA, 2017: 591).

Al expresar la voluntad política de graduarse, el Estado se enfrenta a lo que llamamos el “dilema de la graduación”, porque al fin y al cabo existen incertidumbres relacionadas con la contestación por países centrales (por ejemplo, Estados Unidos, Reino Unido, Francia) y los riesgos de no reconocimiento del liderazgo regional que buscan los vecinos (como Argentina, Chile, Colombia, Venezuela). Además, puesto que Brasil es una potencia no nuclear (y, por lo tanto, no tiene poder de veto), el Estado se enfrenta al dilema de tener que recurrir necesariamente a organizaciones multilaterales para promover los cambios deseados del *statu quo* en el contexto de un orden internacional asimétrico y jerárquico. La tarea no es nada fácil, sobre todo si a esa dificultad global se le añade un conjunto

de incertidumbres regionales que forman parte del dilema: Estado predominante en un orden regional asimétrico, Brasil debe afrontar las oportunidades y los riesgos asociados con el mantenimiento de una estrategia de protagonismo global y de financiamiento de bienes públicos regionales sin ser percibido como una potencia hegemónica por sus vecinos, pero buscando al mismo tiempo construir consensos y obtener el reconocimiento de su liderazgo (BURGES, 2008: 65-84; MALAMUD, 2011: 1-24).

Por último, el concepto de “dilema de la graduación” también presenta una dimensión interna que remite a la necesidad de que los encargados de tomar de decisiones (principalmente en el seno del Poder Ejecutivo) elaboren justificaciones legítimas que se comuniquen a los ciudadanos nacionales. ¿Cómo calcular los costes y beneficios de sus elecciones desde el punto de vista económico, político y social? En un país con altos niveles de desigualdad social y fuertes disparidades regionales, ¿cómo justifican los líderes a los votantes y ciudadanos sus elecciones de política exterior vinculadas con una ambición de protagonismo regional y mundial? ¿Cómo justificar proyectos de CSS en países en desarrollo en África y en América Latina cuando internamente las necesidades sociales y los desafíos en materia de infraestructura siguen siendo tan apremiantes?

Una vez expuesto de modo breve el concepto de “dilema de la graduación”, cabe señalar que, a principios del siglo XXI, Brasil presentaba una clara diferenciación respecto a otros países en desarrollo en cuanto a sus capacidades materiales, su diplomacia y su relativo reconocimiento internacional. Las ganancias económicas y políticas obtenidas gracias a una diplomacia de solidaridad con otros países del Sur eran visibles en el plano internacional, pero también en el ámbito interno (empleo, crecimiento de las empresas, diversificación de los acuerdos económicos, etc.). Aunque el país no buscó la primacía internacional ni intentó desarrollar armas nucleares que pudieran resultar en una trayectoria similar a la de India, por ejemplo, Brasil demostró, entre 2003 y 2014, una clara ambición de participar en la revisión de las reglas del juego internacional y cambiar su estatus y su papel en el tablero de ajedrez mundial. Durante los gobiernos del PT, la PEB reafirmó el hecho de

que América del Sur no representaba una amenaza para la seguridad de Brasil como tienden a subrayar algunas narrativas conservadoras en detrimento de las oportunidades económicas y las posibles ganancias en materia de integración social, educativa y cultural con los vecinos sudamericanos. Entre los años 2003 y 2014, el Mercado Común del Sur (Mercosur) fue considerado fundamentalmente estratégico para Brasil y, en 2008, la política exterior promovió la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), un organismo de gobernanza regional centrado en la resolución de conflictos y la seguridad sudamericana, destinado a neutralizar cualquier intervención de Estados Unidos en caso de grave inestabilidad política en el subcontinente.

Entre 2003 y 2014 Brasil también adoptó una postura activa y altiva al afirmar su liderazgo en la ONU (por ejemplo, al asumir la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, MINUSTAH, en 2004) y en el Atlántico Sur. Con el fin de consolidar el Atlántico Sur como una zona de paz y prosperidad, Brasil dedicó especial atención, junto con sus vecinos de África Occidental, a la creación de un entorno de cooperación libre de armas nucleares en esa región bajo la égida de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS), una iniciativa lanzada por la diplomacia brasileña en 1986 y firmemente retomada por Amorim cuando fue ministro de Defensa (AMORIM, 2016). En este periodo también se iniciaron proyectos de cooperación técnica en defensa con muchos países africanos: según el Libro Blanco de 2012 del Ministerio de Defensa, las políticas exteriores y de defensa debían ser complementarias e indisolubles, ya que el mantenimiento de la estabilidad regional y la construcción de un entorno internacional más cooperativo se beneficiarían de la acción conjunta de los ministerios de Defensa (MD) y de Relaciones Exteriores (MRE). En ese contexto institucional, la ABC mantuvo una asociación con la División de Asuntos Internacionales del MD y ambas procuraron hacer posible la participación de militares de diversos países de la región y del Atlántico Sur en cursos ofrecidos por las Fuerzas Armadas, que intensificaron las relaciones bilaterales y regionales mediante la transmisión de conocimientos específicos de la experiencia militar brasileña (MILANI, 2017).

En resumen, la PEB de los gobiernos de Lula y Dilma se caracterizó por un revisionismo *soft* que contrastó con el consistente revisionismo de India y el reciente cambio de China hacia un revisionismo abierto. Sin energía nuclear y situado dentro del área geopolítica de influencia directa de Estados Unidos, incluso ese Brasil con ambiciones de “potencia emergente” tenía menos margen de maniobra que los dos países asiáticos. Además, cabe señalar que la diplomacia brasileña es resultado de una combinación histórica de aceptación y resistencia (en relación con las normas internacionales), entre ambiciones regionales y mundiales, entre política de potencia media y demostración de mayores aspiraciones de poder internacional. En los años 2003-2014 la diplomacia altiva y activa trató de resolver la ecuación de esos factores en favor de la graduación de Brasil en las relaciones internacionales. Sin embargo, no significó una confrontación directa con las potencias occidentales, sino asertividad, compromiso y negociación. Brasil no aceptó de manera incondicional el *statu quo*, pero tampoco adoptó una posición profundamente revisionista (HURRELL, 2009: 167-229; LIMA, 2010: 155-176; NARLIKAR, 2010).

Nuestra hipótesis de trabajo en este capítulo es que la ampliación de la agenda de CSS fue parte de ese proyecto de fuerte diversificación de los acuerdos internacionales de Brasil, tanto en términos económicos como en el campo de la geopolítica. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) había iniciado diálogos con importantes países en desarrollo, entre ellos los países africanos de lengua oficial portuguesa (PALOP) y Sudáfrica (durante el gobierno de Nelson Mandela).<sup>1</sup> Sin embargo, nunca desafió la centralidad de las relaciones entre Brasil y Occidente. Fue sólo después de 2003 que la PEB empezó a contribuir a la institucionalización de importantes coaliciones internacionales como el Foro IBAS (India, Brasil y Sudáfrica), el G-20 en la OMC y el grupo BRICS, pero también organizó cumbres entre países sudamericanos y africanos o

<sup>1</sup> Sugerimos la lectura de una tesis defendida en el Iesp-Uerj, que trata de comparar las políticas exteriores de Brasil y de Sudáfrica en el campo de los derechos humanos, en la que ese diálogo entre los dos países también es analizado. (Véase BRAGA, 2018.)

entre países sudamericanos y árabes. Asimismo, punto fundamental, la PEB generó la duda en importantes círculos de Occidente sobre de qué “lado” estaría Brasil.<sup>2</sup> Fue en esa coyuntura muy particular de la historia de la PEB que la opción estratégica para el Sur se convirtió en una apuesta política considerada como una amenaza en algunas capitales occidentales. Y es en este contexto que planteo las siguientes preguntas: ¿en qué consistió la agenda de cooperación para el desarrollo de Brasil? ¿Cómo se comportó el gobierno brasileño como agente proveedor de cooperación durante los gobiernos de Lula y Dilma? ¿Qué tipos de proyectos desarrolló? ¿Con qué países y sobre qué temas cooperó? ¿Se diferenció la práctica de Brasil como proveedor de cooperación de las de la CNS? ¿Qué papel desempeñó la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)?

La participación de Brasil en la cooperación como proveedor no es una creación del Partido de los Trabajadores, ya que el gobierno brasileño inició el programa de “cooperación proporcionada” (como se denomina a esos programas en la Agencia Brasileña de Cooperación, ABC) en 1971, mediante la firma de acuerdos de cooperación técnica con Paraguay, Colombia, Trinidad y Tobago y Guyana. La diplomacia brasileña trató de destacar, en los foros multilaterales la cooperación horizontal y, al mismo tiempo, obtener el apoyo del PNUD para acciones de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). Los principales organismos nacionales movilizados para proporcionar CTPD en programas bilaterales en los años setenta fueron Embrapa, Fiocruz, Senai, Sebrae, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación (MAZZAROPPI, 2016: 1-11; LEITE, 2016: 50-69). La adopción de esa estrategia

<sup>2</sup> John Mearsheimer, un exponente del pensamiento estratégico en EUA, declaró a *The Huffington Post* en octubre de 2016: “So what the United States fears about China dominating Asia is the possibility that it will not invade the United States, but that it will move into the Western Hemisphere, form a close alliance with a country like Brazil or Cuba or Mexico, and become a threat to the United States from inside the Hemisphere”. Véase HUFFPOST, 2017. En la revista *The National Interest*, al responder a la pregunta “Can China rise peacefully?”, John Mearsheimer declaró: “In the future, relations between the United States and a country like Brazil will perhaps worsen, creating an opportunity for China to form close ties with Brazil and maybe even station military forces in the Western Hemisphere” (p. 14). Véase MEARSHEIMER, 2014.

pretendía difundir la imagen del país, facilitar la articulación conjunta de los países del Tercer Mundo en los foros internacionales, además de promover las exportaciones nacionales y abrir mercados para las empresas brasileñas.<sup>3</sup> Como señala el diplomático Wladimir Valler Filho:

Los objetivos de la cooperación pasarían, por lo tanto, a ser dobles. Como cooperación proporcionada, sería un instrumento de política exterior que tendría objetivos tanto políticos como económicos. Se afirmó que Brasil era una potencia emergente, estrechamente vinculada con la promoción de las exportaciones y con la apertura de un mercado para consultores y equipamiento brasileños. Como cooperación recibida, tanto multilateral como bilateral, tiene el objetivo de llevar al país la tecnología y los conocimientos necesarios para los proyectos de desarrollo nacional (VALLER FILHO, 2007: 68).

En el contexto de la creación de la ABC, mediante el Decreto 94.973 del 25 de septiembre de 1987, el presidente José Sarney reafirmó el carácter instrumental de la agenda de cooperación técnica para la diplomacia nacional:

La primacía que Brasil concede a las relaciones Sur/Sur me llevó a decidir establecer, a muy corto plazo, la Agencia Brasileña de Cooperación, ABC. Esta institución, que funcionará en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, tratará de hacer más operativas y rápidas nuestras acciones de cooperación técnica, coordinando adecuadamente los esfuerzos y definiendo actividades y proyectos de cooperación internacional proporcionada por instituciones brasileñas. No debemos aspirar a establecer ambiciosos programas de ayuda exterior, como los que practican los países industrializados. Nuestro país no tiene los medios para hacerlo. Es realista y deseable compartir con nuestros hermanos de América Latina, del Caribe, de

<sup>3</sup> Para obtener más información sobre la historia del gobierno brasileño con la cooperación técnica, sugiero leer el primer capítulo del libro *ABC 30 anos, história e desafios futuros* (MILANI, 2017). En publicaciones recientes he trabajado el tema de la CSS y sus relaciones con la PEB, muchas de las cuales se encuentran disponibles en: <[www.carlosmilani.com.br](http://www.carlosmilani.com.br)>.

África, de Oriente Próximo y de Asia las experiencias exitosas y los avances que los brasileños han obtenido en sectores como la investigación agrícola, la formación técnico-profesional, el desarrollo de fuentes de energía renovable, la lucha contra las enfermedades tropicales sin excluir las tecnologías de punta, donde existe capacidad de absorción. De esta manera podremos aportar una contribución que sea eficaz para la promoción del desarrollo socioeconómico de los países amigos, además de ser compatible con los recursos de que disponemos.<sup>4</sup>

Según Valler Filho, en el segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, la CTPD se destacó como una prioridad en la agenda de la cooperación internacional brasileña, aunque sólo a partir de 2000 fue movilizada como cooperación Sur-Sur en las agendas de política exterior brasileña (VALLER FILHO, 2007). De hecho, el financiamiento gubernamental de Brasil y el interés en el uso instrumental de la CSS como una agenda de PEB creció significativamente durante los gobiernos del PT, en especial en el segundo mandato del presidente Lula. El embajador Fernando Abreu, que fue director de la ABC entre agosto de 2012 y julio de 2015, señala que los dos mandatos del presidente Lula fueron importantes en materia de cooperación técnica. La cantidad gastada por la ABC en el trienio 2009-2011 fue 10 veces mayor que en el trienio anterior; pasó de tres millones de dólares a cerca de 28 millones de dólares. En septiembre de 2013, bajo el gobierno de Dilma Rousseff, la cartera total de proyectos de la Agencia ascendía a 122 millones de dólares en proyectos en curso de negociación y ejecución. El número de países en desarrollo socios del gobierno brasileño en materia de cooperación técnica también aumentó: pasó de 21 países en 2002 a 98 en 2013 (ABREU, 2013: 3-16). En ese mismo contexto, Brasil vió aumentar el número de acuerdos trilaterales, en los que el gobierno brasileño se asoció con organismos multilaterales (pero también con gobiernos de países del Norte y, en menor cantidad, con países del Sur) con el fin de proporcionar cooperación a otros

<sup>4</sup> Discurso pronunciado en Brasilia el 13 de mayo de 1987. (*Apud* MILANI, 2017: 27.)

países en desarrollo. Este tipo de cooperación fue muy frecuente en Haití, en particular tras el terremoto de enero de 2010.

Según datos oficiales publicados por el programa COBRADI (en 2010, 2013 y 2016), la cooperación brasileña para el desarrollo aumentó de 158 millones de dólares en 2005 a unos 923 millones de dólares en 2010. En ese mismo periodo los gastos de cooperación técnica se multiplicaron por cinco: de 11.4 millones de dólares en 2005 a 57.7 millones de dólares. La cooperación humanitaria también ganó terreno: de 488 000 dólares en 2005 a 161 millones de dólares en 2010.<sup>5</sup> Los datos oficiales muestran que en nueve años el gobierno federal gastó aproximadamente 7.9 billones de reales, equivalentes a 4.1 billones de dólares, en cooperación (IPEA y ABC, 2016). Al analizar los datos entre 2005 y 2013, se observa que las cantidades totales gastadas por el gobierno federal aumentaron de manera clara y que, aunque los presupuestos fueron reducidos tras el pico de 2010, los años 2011, 2012 y 2013 presentan gastos en reales y en dólares superiores a los de los tres años anteriores de la serie. Esto significa que, a pesar de la crisis que atravesó Brasil durante el primer mandato de Dilma Rousseff, los presupuestos destinados a la cooperación también fueron muy expresivos (IPEA y ABC, 2016: 15).

Veamos el gasto público oficial de la cooperación internacional brasileña según las modalidades en 2009 y 2010: sólo en 2010, 68.1% del total de la cooperación brasileña se destinó a América Latina y 22.6% a África. En el caso de América Latina los cinco principales países socios constituyeron 80.4% del total de la cooperación brasileña para la región: Haití (47.4%), Chile (16.3%), Argentina (8.6%), Perú (4.5%) y Paraguay (3.6%). En el caso de África, los PALOP absorbieron 76.5% de toda la cooperación brasileña para la región: Cabo Verde fue el principal, con 24.4%, seguido de Guinea-Bissau (21.2%), Mozambique (13.3%), Santo Tomé y Príncipe (10.4%) y Angola (7.2%) (IPEA y ABC, 2013: 19-24).

Los datos publicados por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) también revelan el creciente interés del gobierno brasileño en

<sup>5</sup> Los importes están expresados en dólares estadounidenses (valores corrientes).



el sector más específico de la cooperación técnica: la base de datos de la ABC disponible en la Internet revela que 1 464 proyectos fueron concluidos entre 1999 y 2012 en otros países en desarrollo, 577 proyectos fueron desarrollados en América del Sur, 552 proyectos en África, 164 en el Caribe, 90 en América Central, 65 en Asia, 15 en América del Norte (México) y uno en Oceanía (Papúa Nueva Guinea). De los proyectos concluidos, 573 correspondieron a políticas sociales (salud, cultura, deportes, desarrollo social, medio ambiente, educación) y 539 a gobernanza (gestión y planificación pública, desarrollo urbano, justicia, refuerzo de las capacidades legislativas, defensa y seguridad)<sup>6</sup> (Ministerio de Relaciones Exteriores (Brasil), 2015). En comparación con otras modalidades la cooperación técnica no es elevada en términos de gasto público, aunque puede ser celebrada por el gobierno brasileño, las organizaciones internacionales y los gobiernos extranjeros gracias a su capacidad de adaptación a los contextos locales de otros países en desarrollo, y también porque moviliza *expertise* en materia de políticas públicas que se consideran buenas prácticas internacionales.

Esos datos muestran que durante los primeros años del siglo XXI Brasil fortaleció significativamente sus proyectos de cooperación internacional, sobre todo en la transferencia de políticas públicas (educación, salud, agricultura, defensa, gestión pública, etc.) a los países de América Latina y África (en especial los países africanos de lengua oficial portuguesa). No obstante, en términos cuantitativos, la escala de la cooperación brasileña sigue siendo mucho menor que la que gastan los principales países donantes del CAD/OCDE y otras potencias emergentes (principalmente China, India y Turquía) (MILANI, CONCEIÇÃO y M'BUNDE, 2016: 13-32). Sin embargo, cabe señalar que las actividades de cooperación brasileña para el desarrollo internacional (COBRADI) no entrañan una transferencia financiera

<sup>6</sup> Según Puente (2010) el porcentaje de presupuesto de la ABC dentro del MRE aumentó de 0.05% (2001), 0.48% (2002), 0.43% (2003), 0.62% (2004) hasta 2.4% (2005). Cabe señalar que la ABC es responsable de alrededor de un quinto de la CFI de Brasil, según datos publicados por el programa COBRADI del IPEA. Los datos cuantitativos de la ABC sólo se refieren a la cooperación técnica bajo su propia coordinación.

directa a los países socios. La COBRADI es concebida estadísticamente como un gasto público en la Ley de Presupuesto Anual. Por lo tanto, los valores no incluyen ni los préstamos subvencionados del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) ni la cancelación de la deuda externa (KRAYCHETE, 2016: 125-134). Las subvenciones sólo se toman en consideración de modo excepcional. Existen dos tipos principales de gastos públicos realizados por la administración federal en la COBRADI: 1) el pago de los funcionarios públicos y eventuales colaboradores de la administración pública federal (vuelos aéreos, viáticos, salarios, horas de trabajo técnico, becas, subvenciones); 2) compromisos financieros con organizaciones multilaterales (IPEA y ABC, 2013: 14). Sin embargo, las estadísticas del IPEA sobre la COBRADI no han tenido en cuenta hasta ahora los fondos públicos que generan alguna obligación de reembolso, es decir, no son 100% concesionales.

¿Qué órganos brasileños proporcionan CSS? A nivel nacional, la ABC tiene la principal responsabilidad de coordinar la CID, pero también existen unidades de cooperación internacional en el ámbito de los ministerios “nacionales” (salud, educación, cultura, desarrollo rural, entre otros). Durante los gobiernos del PT, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores también hubo una unidad especial que se encargaba de los programas de cooperación de seguridad alimentaria (CGFome), que expiró en 2016.<sup>7</sup> Asimismo se pueden recordar las iniciativas de la CID procedentes de la Secretaría General de la Presidencia de la República, de los consejos nacionales de participación (por ejemplo, el muy activo Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria [CONSEA], así como la Comisión Permanente de Asuntos Internacionales [CPAI], vinculada con el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible [CONDRAF]), los estados federales y los municipios (MILANI y RIBEIRO, 2011). Esa realidad puede dar lugar a un alto grado de diversidad de las prácticas, pero también a la fragmentación de la CID brasileña, lo que puede producir problemas de coherencia entre las diferentes estrategias nacionales y

<sup>7</sup> La CGFome se encargaba de la asistencia humanitaria, seguridad alimentaria, desarrollo rural y agricultura familiar en pequeña escala. Para obtener más información sobre la CGFome, véase Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2016.

subnacionales y presentar obstáculos en la construcción de una política pública de cooperación.

Proporcionar cooperación técnica a través de funcionarios de los ministerios y organismos públicos es una de las principales características de la CSS brasileña. Los funcionarios públicos son sus principales agentes de implementación, por lo que los proyectos tienden a ser menos costosos que los implementados por profesionales del mercado nacional e internacional. Por un lado, esto ha contribuido a impedir el crecimiento de una “industria de la ayuda” en Brasil; por otro, muchas organizaciones de la sociedad civil terminan siendo excluidas de los proyectos y programas brasileños de CSS. Hay excepciones como Viva Rio, Associação Alfabetização Solidária (AlfaSol), Missão Criança, que son ejemplos de ONG que en la actualidad participan en proyectos de cooperación educativa y humanitaria. Sin embargo, varias ONG brasileñas de derechos humanos critican al gobierno por el “déficit de participación” (LEITE, POMEROY y SUYAMA, 2015: 1446-1461; SANTOS, 2014; SANTOS y KRAYCHETE, 2016: 24-34). Esas críticas, junto con las percepciones y la evaluación de los países socios son elementos importantes para analizar las tensiones entre los intereses de las empresas privadas y el interés público, pero también para formular una política pública de cooperación (como veremos más adelante, p. 315).

Desde el punto de vista normativo, la narrativa oficial brasileña en materia de cooperación, especialmente en los años 2003-2014, destaca las nociones de relaciones Sur-Sur basadas en la horizontalidad (es decir, una cooperación basada en la división de responsabilidades y no sólo en la “ayuda exterior” ofrecida por un “donante”), en la solidaridad (en la denuncia de las asimetrías y de las injusticias del orden internacional y de las relaciones Norte-Sur, en el legado histórico de la CTPD, en el intercambio de experiencias comunes) y en la soberanía (no intervención en temas nacionales, no utilización de la condicionalidad política, cooperación interestatal, respeto a las demandas formuladas por el socio-beneficiario). Muchos de esos principios normativos son anteriores a los gobiernos del PT y externos a la formulación interna de los planes del gobierno, ya que se encuentran plasmados en la Constitución de 1988, pero también en acuerdos, informes y conferencias internacionales desde

por lo menos los años setenta. Sin embargo, estos principios, ganaron importancia en la narrativa diplomática durante los gobiernos de Lula y Dilma. Orientaron las prácticas, pero no fueron objeto de un debate más amplio ni de una reglamentación por parte del Congreso en forma de una ley nacional de cooperación (como ocurrió en México en 2011, por ejemplo).

Creo que es esencial, a pesar de la profunda crisis institucional que se instaló en Brasil desde 2016, abrir una serie de debates públicos sobre la dimensión normativa de las prácticas de la cooperación brasileña. ¿Cómo puede Brasil articular el principio de respeto de la soberanía de los países socios con las normas de derechos humanos y de protección del medio ambiente? ¿Qué tipo de responsabilidad de los actores nacionales que se benefician directa e indirectamente de las acciones de la CSS es importante prever y aplicar? ¿Qué normas se necesitan para garantizar que los principios de la CSS, así como otros principios éticos y políticos, sean implementados en la práctica? Estas cuestiones, entre otras, me parecen fundamentales porque, históricamente y todavía hoy, muchos países del Norte han sido y son duramente criticados por establecer condicionalidades políticas y programáticas. En consecuencia, para el gobierno brasileño y la ABC (tal vez incluso en asociación con otros países comprometidos en la CSS), además de denunciar la política de condicionalidad y el uso selectivo de la denuncia de violaciones —un aspecto que es real y constitutivo de la política exterior de muchas potencias del Norte— ¿no sería estratégico definir reglas propias e instrumentos operativos que consideren las normas internacionales, muchas de las cuales emanan de declaraciones y acuerdos que el Estado brasileño ha firmado y ratificado?

#### ESTUDIO DE CASO: LA CSS BRASILEÑA EN EDUCACIÓN

Según la base de datos de la ABC disponible en la Internet, la educación es uno de los tres sectores más relevantes de los programas de cooperación técnica de Brasil, junto con la salud y la agricultura. La mayoría de las actividades de cooperación técnica desarrolladas en el sector de la educación (CT/ED) están relacionadas con la

formación, capacitación y transferencia de tecnologías y procedimientos de gestión pública en las siguientes áreas: educación profesional, proyectos de alfabetización de jóvenes y adultos, educación no formal y educación para personas discapacitadas. La CT/ED brasileña incluye una extensa lista de sectores, pero sólo algunos de ellos pueden ser considerados áreas prioritarias. Geográficamente, la CT/ED de la ABC también se centra en las naciones en desarrollo de América Latina, el Caribe y África, así como en Timor Oriental (MILANI, CONCEIÇÃO y M'BUNDE, 2016 y 2017: 661-679).

Además de los datos sobre cooperación técnica publicados por la ABC, el primer informe COBRADI (publicado en 2010) presentó la cooperación en educación bajo la categoría de “Becas de estudio para extranjeros”, mientras que el segundo y el tercer informe oficial (publicados en 2013 y 2016, respectivamente) establecieron un capítulo separado y específico sobre la cooperación en educación, en el que se incluyen las becas para extranjeros y los programas de intercambio internacional. La concesión de becas para que los estudiantes extranjeros estudien en Brasil es una práctica histórica, iniciada en 1950. Según la División de Temas Educativos del Itamaraty (DCE), los principales objetivos de la cooperación brasileña en educación son: *i*) promover mayores patrones de educación para ciudadanos procedentes de otras regiones en desarrollo; *ii*) promover el diálogo en la esfera de la educación entre los jóvenes brasileños y extranjeros, y *iii*) difundir la lengua y la cultura brasileña.<sup>8</sup> Estos objetivos corroboran el argumento expuesto por Leticia Pinheiro y Gregory Beshara de que la cultura y la educación se consideran

<sup>8</sup> La División de Temas Educativos (DCE), responsable de las cuestiones relacionadas con la educación en el Itamaraty, tiene las siguientes tareas principales: *i*) tratar las cuestiones relativas a la cooperación educativa ofrecida por Brasil; *ii*) coordinar, junto con el Ministerio de Educación, el funcionamiento del Programa de Estudiantes de Grado (PEC-G) y, junto con el MEC y el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Programa de Estudiantes de Posgrado (PEC-PG); *iii*) tratar las cuestiones relativas a la cooperación educativa recibida por Brasil de otros países, organizaciones internacionales y agencias extranjeras; *iv*) participar en la negociación de acuerdos, programas ejecutivos y otros actos internacionales relacionados con la cooperación educativa a nivel internacional, así como supervisar su ejecución; *v*) aumentar las oportunidades de empleo y becas ofrecidas a los ciudadanos brasileños.

fuentes importantes de *soft power* de Brasil en la arena internacional, ya que contribuyen al fortalecimiento de los vínculos políticos a largo plazo entre Brasil y los países socios (PINHEIRO y BESHARA, 2012: 149-180).

Según los datos publicados por el IPEA y la ABC, durante el periodo 2005-2010 el desembolso de becas en educación superior ascendió a un total aproximado de 174 millones de dólares. En promedio, entre 2005 y 2010, cerca de 7.4% de toda la CID fue asignado a la cooperación en educación. Entre 2009 y 2010, el gasto público en CID/ED aumentó 40.7% (IPEA y ABC, 2013: 18). En 2010, la financiación de becas aumentó y alcanzó los 34 millones de dólares. Esto corresponde a más de 97% de los gastos totales en 2010 dentro de la cooperación brasileña en educación. En ese año, la distribución geográfica de las becas de estudio reflejó prioridades similares de la política exterior. Alrededor de 73% de las becas para estudios universitarios fueron para estudiantes de los PALOP, en tanto que 70% de las becas para estudios de posgrado fueron para estudiantes de América del Sur. En el periodo comprendido entre 2011 y 2013, el Gobierno Federal brasileño gastó 129.6 millones de reales en cooperación educativa, sin considerar los gastos en acciones desarrolladas por el Instituto Rio Branco (IRBR) y por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE). De este total, la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES) fue responsable de 69.9%; el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) de 15.5%; la Secretaría de Educación Superior (SESU, del Ministerio de Educación) de 11% y la DCE (Itamaraty) de 3.5% (IPEA y ABC, 2016: 67). El Ministerio de Educación de Brasil tiende a dar prioridad a los programas de intercambio con países que presentan deficiencias en sus sistemas de educación superior, así como a los países considerados prioritarios en las agendas de la política exterior brasileña. Desde 2004, las estrategias de cooperación internacional de la CAPES se han centrado en América Latina y África (en particular los PALOP).

Históricamente, la CAPES, el CNPq y la DCE han sido los principales creadores e implementadores de programas de intercambio y becas. Las agencias federales brasileñas también promueven la formación profesional, dirigida a profesionales extranjeros y a funcionarios

públicos. Aun en 2010 la categoría “formación profesional” alcanzó menos de un millón de dólares del presupuesto total (IPEA y ABC, 2013: 42). En otras palabras, los programas académicos de posgrado y licenciatura constituyen el principal eje rector de la cooperación educativa de Brasil.

El PEC-G ofrece becas a estudiantes extranjeros de grado que son seleccionados en sus propios países, según los procedimientos establecidos por el respectivo ministerio nacional de educación y la embajada local de Brasil. El programa PEC-PG ofrece becas a estudiantes extranjeros de posgrado para realizar cursos de máster y/o doctorado en Brasil. En 2010 la mayoría de los 1 643 estudiantes del PEC-G procedían de Cabo Verde (532), Guinea Bissau (436), Angola (147), Paraguay (123), Santo Tomé y Príncipe (63) y Mozambique (33), mientras que la mayoría de los estudiantes del PEC-PG procedían de Colombia (143), Perú (59), Argentina (36), Timor Oriental (26), Cabo Verde (21), Mozambique (17), Angola (13), Guinea-Bissau (11), pero ninguno de Santo Tomé y Príncipe. En el caso de los PALOP es interesante observar que la búsqueda de becas de grado puede reflejar la realidad del mercado local en cada uno de esos países donde los graduados tenderían a obtener trabajo más fácilmente, sin necesidad de un título de posgrado, una realidad que sería diferente en el caso de los países latinoamericanos, donde se requiere una mano de obra más especializada. Además, cabe mencionar la diferencia en el número de vacantes que ocupan Guinea-Bissau y Cabo Verde, que en conjunto suman menos de tres millones de habitantes, pero envían más estudiantes que Angola y Mozambique juntos (ambos con unos 50 millones de habitantes). En el periodo comprendido entre 2011 y 2013 el número de estudiantes activos (incluidos los nuevos y los ya matriculados) aumentó de 1 215 (2011) a 1 654 (2011) y 1 826 (2013). En cuanto al origen de los nuevos estudiantes en el trienio 2011-2013 se observa la prevalencia de estudiantes africanos (74% del total), entre ellos 173 estudiantes de Guinea-Bissau, 169 de Cabo Verde, 158 de Angola, 61 del Congo y 51 de Benín, en tanto que entre los latinoamericanos destacan los estudiantes de grado de Paraguay (63), Ecuador (31), Perú (22), Jamaica (19) y Haití (16). Además, durante este periodo fueron registrados 23 estudiantes de Timor Oriental (IPEA y ABC, 2016: 77).

En el caso del PEC-PG, se observó, entre 2011 y 2013, un aumento gradual del número de becarios de posgrado en los programas de máster y de doctorado. En total, hubo un aumento de 31% (185 estudiantes) en el número de becarios de 2011 a 2013: 596 en 2011; 683 en 2012 y 781 en 2013. Entre los países latinoamericanos, destacaron 352 estudiantes de posgrado de Colombia, 154 de Perú, 45 de Argentina, 36 de Cuba, 35 de Ecuador, 34 de Bolivia, 25 de Chile, 24 de Paraguay, 23 de Uruguay y 22 de México. Entre los países de lengua oficial portuguesa, el país que más destacó fue Mozambique, con 140 estudiantes de posgrado, seguido de Cabo Verde (45), Angola (24), Guinea-Bissau (23) y Timor Oriental (18). En lo que respecta a los estudios de posgrado, las áreas de estudio seleccionadas en el periodo entre 2011 y 2013 fueron muy diversas, con el mayor número de becarios matriculados en agronomía con 70 estudiantes, medicina veterinaria con 46, zootecnia con 39, educación con 34 y ciencias políticas con 32 (IPEA y ABC, 2016: 80-84).

Además de las becas, el gobierno brasileño también desarrolla proyectos de cooperación triangular con organizaciones internacionales y ONG. Un ejemplo es el proyecto “Jóvenes líderes para la multiplicación de las buenas prácticas socioeducativas”, desarrollado en Guinea-Bissau en cooperación con la UNESCO y financiado en su totalidad por la Agencia Brasileña de Cooperación. En el ámbito de la educación y de programas informales de alfabetización para jóvenes y adultos, un ejemplo es el proyecto desarrollado por el Ministerio de Educación en asociación con la ONG Associação Alfabetização Solidária (AlfaSol) en Mozambique, Cabo Verde y Santo Tomé y Príncipe. Los módulos de educación para jóvenes y adultos fueron adaptados a los PALOP e implementados también en Timor Oriental y Guatemala. Sin embargo, por lo general, las ONG brasileñas siguen teniendo un perfil muy tímido en las actividades de cooperación educativa del gobierno brasileño. Por último, también cabe señalar el campo de la educación profesional. En 2007, 22.4% de los desembolsos totales de la ABC fueron dedicados a la educación profesional, y el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) fue un socio clave en ese proceso. Mediante la cooperación internacional, el SENAI y la ABC exportaron paquetes de educación y



formación a los países en desarrollo en áreas como control de calidad de los alimentos y envasado, cocina y gastronomía, sistemas de automoción y producción, papel y celulosa, construcción civil, energía, petróleo y fuentes de energía renovables, minería, entre otras.

En resumen, la cooperación educativa de Brasil es muy diversa en cuanto a los actores de concepción e implementación, pero sigue estando fuertemente basada en la actuación de las instituciones federales (CAPES, CNPq, ABC y SENAI), sobre todo porque se financia con recursos públicos del gobierno y con asociaciones con empresas privadas e industrias (como en el caso del SENAI). La cooperación educativa brasileña se concentra en la enseñanza superior: entre 2005 y 2010, la cooperación académica alcanzó 97% de todos los gastos oficiales (cerca de 35 millones de dólares corrientes) y la cooperación técnica alcanzó 3% (aproximadamente un millón de dólares corrientes). El gobierno de Brasil expresa su intención de dar prioridad a la formación de élites de otros países en desarrollo en su estrategia de cooperación educativa, pero con prioridad a los vecinos de la región y a los países africanos con los que comparte lazos históricos, culturales y lingüísticos. Si se compara la realidad de Brasil con la de otros países, es evidente que éste sigue muy por detrás en términos de gasto global; sin embargo, cuando la comparación se restringe al sector de la educación superior con países como Portugal, España y Corea del Sur, la contribución financiera total del gobierno brasileño no carece de relevancia.

En el caso específico de la cooperación educativa con los PALOP, según datos oficiales sistematizados del Ministerio de Educación, entre 2000 y 2013 hubo 5 083 estudiantes de grado (en el marco del PEC-G) de los cinco países africanos lo que representó, en ese periodo, 66.2% de un total de 7 676 estudiantes extranjeros, mientras que entre 2000 y 2012 hubo 354 estudiantes de posgrado (PEC-PG) de un total de 1 880 (18.8% del total). También en materia de enseñanza superior, bajo el gobierno del presidente Lula da Silva se estableció una nueva universidad federal para promover la cooperación con los países de lengua oficial portuguesa: la Universidad Federal de Integración Internacional de la Lusofonía Afrobrasileña (UNILAB). Desde entonces, la UNILAB ha sido una universidad

clave para acoger a los estudiantes de los cinco países PALOP. Además, la UNILAB también desempeñó un papel particularmente relevante cuando fueron aplicadas sanciones internacionales, definidas en el ámbito de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), contra el gobierno de Guinea-Bissau en 2012: las demandas de becas del PEC-G y PEC-PG fueron dirigidas a la UNILAB. De este modo, el gobierno brasileño adoptó una posición intermedia entre la necesidad de acatar una decisión multilateral (suspendiendo los programas PEC-G y PEC-PG) y la de no castigar a los estudiantes guineanos, al mantener la cooperación abierta a través de la UNILAB. En esos dos años (2012 y 2013) de suspensión de los programas PEC-G y PEC-PG, fueron enviados 44 y 78 estudiantes a la UNILAB, respectivamente (MILANI, 2017: 128).

#### ESTUDIO DE CASO: LA CSS BRASILEÑA EN HAITÍ

Es en Haití donde la cooperación técnica brasileña ha tenido, a lo largo de los gobiernos de Lula da Silva y de Dilma Rousseff, una de sus experiencias más ricas en resultados, pero también ha sido atravesada por importantes dificultades y contradicciones.<sup>9</sup> A pesar de mantener relaciones diplomáticas desde 1928, Brasil y Haití han tenido relaciones bilaterales muy limitadas, incluso comercialmente, hasta 2004. Antes de ese año los dos países sólo habían firmado el Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica, y sólo una autoridad haitiana había hecho una visita oficial a Brasil: el 15 de octubre de 1982, el exministro de Asuntos Exteriores de Haití, Jean Robert Estimé, visitó Brasilia cuando se firmó el acuerdo. El panorama de las relaciones bilaterales cambió drásticamente en 2004, cuando Brasil asumió la dirección de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) (KENKEL, 2008: 5-6; MARTINS

<sup>9</sup> Los datos sobre la cooperación brasileña en Haití están basados en investigaciones de campo en Haití y en Brasilia, que conduje en cooperación con Kasia Baran y Hugo Bras, y que resultaron en la publicación del capítulo "Brazil's Development Cooperation in Haiti since 2010: actors, interests and outcomes", organizado por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora de México. (Véase MILANI, BARAN y MARTINS DA COSTA, 2017.)

DA COSTA, 2017; SEITENFUS, 2014). El Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica, propiamente dicho, no fue promulgado en Brasil hasta el 24 de noviembre de 2004. Haití ganó relevancia en las agendas de política exterior de Brasil, en especial por razones estratégicas y geopolíticas.

En agosto de 2004 el gobierno federal de Brasil estableció una misión multidisciplinaria compuesta por especialistas en agricultura, salud, saneamiento, justicia, seguridad pública, infraestructura, educación, deportes y desarrollo social procedentes de ministerios, agencias federales e instituciones públicas bajo la coordinación general de la Agencia Brasileña de Cooperación. Su objetivo era hacer un amplio diagnóstico de la realidad socioeconómica haitiana que permitiera al gobierno brasileño atender sus demandas específicas mediante la cooperación técnica y proyectos humanitarios. Según la ABC, entre junio de 2004 y enero de 2010, se ejecutaron en Haití 44 proyectos brasileños de cooperación técnica, de los cuales 42 fueron bilaterales y dos trilaterales. Si sólo se contabilizan las actividades de cooperación técnica comunicadas por la ABC, Haití ocupa el cuarto lugar en la lista de países beneficiarios, después de Mozambique, Timor Oriental y Guinea-Bissau. Otro aspecto importante es que Brasil desarrolló varios proyectos de cooperación triangular en Haití, en los que participaron tanto donantes miembros del CAD de la OCDE como organizaciones multilaterales e incluso el Fondo IBAS y otros países en desarrollo.

El terremoto ocurrido el 12 de enero de 2010 produjo importantes cambios en la CSS entre Brasil y Haití. En el periodo posterior al terremoto, el gobierno brasileño participó en la Conferencia de Donantes celebrada en Nueva York en marzo de 2010. El gobierno haitiano logró obtener un compromiso de más de 13.3 billones de dólares, con recursos públicos, y otros tres billones del sector privado. Una de las principales novedades de ese esfuerzo de múltiples donantes fue que, por primera vez en la historia reciente de la ONU, dos países latinoamericanos se encontraban entre los 10 principales contribuyentes: Venezuela y Brasil, ambos tratando de evitar, sin embargo, la nomenclatura y el marco normativo del CAD/OCDE (MALACALZA, 2014: 53-76). Los 10 donantes asumieron cerca de 92% de todos los compromisos públicos y privados con Haití

entre 2010 y 2013: Venezuela (2.42 billones de dólares), Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2.34 billones de dólares), EUA (1.15 billones de dólares), Unión Europea (690 millones de dólares), España (449 millones de dólares), Canadá (387 millones de dólares), Banco Mundial (359 millones de dólares), FMI (336 millones de dólares), Francia (279 millones de dólares) y Brasil (163 millones de dólares). Según Malacalza “sólo 13% de los recursos brasileños se destinan al apoyo presupuestario del gobierno haitiano”, en tanto que la ABC y el gobierno brasileño destacaron la dimensión social y productiva del desarrollo (salud, cultura y deportes, agricultura, seguridad alimentaria) (MALACALZA, 2014: 67). Según la ABC el Programa de Cooperación Técnica Brasil-Haití tenía, en noviembre de 2015, una cartera de cuatro proyectos en curso, en dos áreas principales: salud y agricultura. Además, más allá de la continuidad de proyectos en curso, la ABC prevé el desarrollo y la implementación de un proyecto de formación profesional con recursos del Fondo de Reconstrucción de Haití, en asociación con el SENAI. También en el ámbito de la salud, cabe señalar la conclusión, en 2014, del proyecto “Fortalecimiento de la capacidad política institucional de agentes gubernamentales y no gubernamentales de Haití para promover la defensa de los derechos de las personas con discapacidad”. Se trata de una importante iniciativa que ha contribuido al desarrollo de la salud en el país caribeño mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado haitiano en materia de atención diagnóstica y terapéutica de las personas con discapacidad (MILANI, 2017).

Un resultado inesperado de la presencia brasileña en Haití, en particular desde el terremoto de 2010, ha sido el aumento del flujo migratorio de haitianos hacia Brasil. Los migrantes irregulares y los refugiados han aumentado exponencialmente. Según el IPEA y la ABC, en 2011 más de 111 ciudadanos haitianos buscaron refugio en Brasil. Entre enero y diciembre de 2012 hubo 1 802 nuevas solicitudes de refugiados latinoamericanos y caribeños en Brasil, y 82% de ellos eran ciudadanos haitianos. En 2013 hubo 1 579 solicitudes de haitianos. En 2013 el gobierno brasileño concedió la condición de residentes permanentes a 6 738 haitianos, casi la misma cantidad que el año anterior (IPEA y ABC, 2016). En 2014, el gobierno

brasileño estimó que había aproximadamente 30 000 haitianos asentados en el país y aproximadamente 16 000 personas habrían llegado después del terremoto de 2010. Los haitianos suelen cruzar las fronteras del norte de Brasil (Amazonas y Acre) en busca de mejores condiciones de vida (WAISBICH y POMEROY, 2014). Según la embajada brasileña en Puerto Príncipe, unos 90 000 haitianos habrían llegado a Brasil entre 2010 y 2016. Brasil tendía a ser visto como un país de paso para los haitianos en tránsito hacia Chile y posiblemente Estados Unidos (MILANI, 2017).

El número de refugiados en Brasil como porcentaje de su población total (ya sean haitianos o no) es muy limitado comparado con el de los países africanos, europeos u otros países de América Latina. Sólo en Sudáfrica, por ejemplo, se estima que el número de refugiados y migrantes irregulares procedentes de Zimbabue supera el millón de personas. La realidad brasileña es muy diferente, pero eso no ha impedido que se desarrolle en su sociedad una narrativa de “amenazas extranjeras” fabricada, alimentada y difundida por los principales periódicos nacionales. Las políticas son todavía muy tímidas en ese ámbito y le queda mucho al gobierno brasileño por hacer para mejorar la situación, en particular para concienciar a su población sobre la relevancia de la CSS y la dimensión de los derechos humanos en la acogida de refugiados y migrantes de Haití y otros países. También existen límites claros a la concesión del llamado “visado humanitario” a los haitianos, además de obstáculos relacionados con la regularización de documentos y el seguimiento de las condiciones de trabajo de los recién llegados, entre otras medidas que han exigido los expertos y activistas en la materia (WAISBICH y POMEROY, 2014).

Entre las contradicciones que deja como lección la experiencia brasileña en Haití, quiero destacar tres de ellas, por ser, en mi opinión, las más relevantes. En primer lugar: la necesidad de reformar el diseño institucional de la política de CSS. En entrevistas que me concedieron en Brasilia, en 2015 y 2016, diplomáticos y expertos técnicos de la ABC anunciaron que estaban trabajando en un nuevo proyecto de ley en el que se abordarían muchos de los desafíos legales, administrativos, de recursos humanos y financieros, y ello a pesar de la profunda crisis institucional y política del país. Reco-

nocieron durante las entrevistas que la ABC debía disponer de más y mejores medios (recursos humanos, presupuesto, marco reglamentario, estatus político) para coordinar y evaluar todas las actividades en curso. Además, con base en la experiencia en Haití y en otros países de la región y del continente africano, considero que el gobierno brasileño debe perfeccionar el entendimiento oficial de la cooperación para el desarrollo, su distinción en comparación con la asistencia humanitaria y los préstamos subvencionados. La definición estadística de la cooperación brasileña debería ser más precisa, como condición indispensable para una mayor transparencia, responsabilidad, participación social y comparabilidad con las prácticas de otros países.

En segundo lugar: capacidad institucional, marco reglamentario apropiado, financiación sostenible y mecanismos de evaluación. La ABC, en asociación con el mundo académico y la sociedad civil, podría promover algunos estudios nacionales cuantitativos y cualitativos, basados en las prioridades geográficas reveladas por los informes publicados por el IPEA y la ABC, como un intento de evaluar los resultados de la cooperación promovida por Brasil en países como Haití, Mozambique, Timor Oriental y Guinea-Bissau. En cuanto a la presencia actual de cientos de migrantes de diferentes nacionalidades en el país (en particular los haitianos), la ABC debe responder a las demandas de algunas ONG brasileñas (INESC, IBASE, Conectas, Articulação Sul, por ejemplo) y participar creativamente en campañas de sensibilización para explicar a la sociedad brasileña cuáles son los verdaderos beneficios y las razones por las que la CSS es importante para un país como Brasil. De hecho, pocas personas en Brasil son conscientes de lo que el país hace en términos de cooperación con otros países en desarrollo.

En tercer lugar: el debate normativo, la participación de la sociedad civil y la percepción de los socios. En términos de intereses, el gobierno de Brasil destaca la cooperación horizontal y la cooperación interestatal, y sólo canaliza excepcionalmente su cooperación a través de organizaciones de la sociedad civil. También existen prácticas regulares y transparentes de diálogo entre las instituciones políticas, la sociedad civil y los operadores económicos involucrados en la cooperación brasileña. En marzo de 2014, el Itamaraty

organizó una mesa redonda sobre cooperación en Brasilia, en el ámbito de los Diálogos sobre Política Exterior, práctica que podría ser revisada, ampliada y transformada en un mecanismo institucional regular. En el marco del CONSEA, ya habían tenido lugar ese tipo de diálogos, incluso con la presencia de movimientos sociales de otros países. En el caso de las acciones de Brasil en Haití desde 2010, los proyectos fueron diseñados conforme el Plan de Acción de Haití en áreas prioritarias (energía, educación, empleo, procesos electorales, medio ambiente, seguridad alimentaria, agricultura y salud), pero creo que es fundamental, en el ejercicio continuo de aprendizaje, que el gobierno brasileño integre las visiones de los haitianos en la concepción de las prioridades de la política de CSS de Brasil en Haití y en la evaluación real de los resultados obtenidos.

#### TENSIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE COOPERACIÓN

Existen dos tipos de tensiones público-privadas en la diplomacia de la CSS que tienen un fuerte efecto en la construcción de una política pública de cooperación. Esas tensiones son el resultado de la movilización de diferentes grupos de interés —ya sean sectores empresariales, organizaciones de trabajadores urbanos y rurales, organizaciones de derechos humanos o de defensa del medio ambiente— que tratan de influir en la concepción y en la implementación de las estrategias de CSS brasileña, o de beneficiarse directa o indirectamente de ellas. Diferentes tipos de variables explican cómo y por qué los grupos organizados tienen acceso a los principales formuladores de la política brasileña de CSS en la presidencia, en el Itamaraty y en numerosas agencias de ejecución de proyectos brasileños (por ejemplo, Embrapa, Fiocruz, etc.): recursos de los que disponen, tamaño de la organización, redes de contacto, tipos de *expertise*, capacidad para ejercer presión sobre las instituciones, pero también el apoyo de los medios de comunicación que pueden legitimar sus estrategias o sus causas ante la sociedad y ante los legisladores y los responsables de la toma de decisiones. La existencia de grupos de interés organizados en la sociedad brasileña

significa dilemas para la democracia. Por un lado, pueden promover una visión más pluralista de la formulación de políticas públicas y, al mismo tiempo, constituyen vectores de transformación y profundización democrática. Por otro lado, las jerarquías entre grupos de interés, las desigualdades de acceso y los patrones diferenciados de receptividad de las instituciones políticas (que tienden a ser más conservadoras en materia de política exterior) pueden reproducir en la esfera institucional las mismas asimetrías del mundo social y económico, generando tensiones entre los intereses públicos y privados en el proceso decisorio, así como en la implementación de programas de cooperación internacional en los más diversos sectores, desde la salud hasta la agricultura, desde la educación hasta el sector de la defensa (BAUMGARTNER y LEECH, 1998; SALISBURY, 1984: 64-76).

En primer lugar, se generan tensiones entre el interés público y los intereses de los sectores empresariales en los países socios donde los proyectos de cooperación técnica son más numerosos, en algunos casos los mismos países en los que las empresas transnacionales brasileñas están presentes mediante inversiones en minería (Vale), infraestructura y proyectos de ingeniería civil como carreteras, aeropuertos, puertos, metros, etc. (antes de la operación Lava Jato: Odebrecht, Andrade Gutiérrez, Camargo Correa, entre otros), energía y prospección petrolera (antes de la operación Lava Jato: Petrobras) y agricultura a gran escala.<sup>10</sup> Entre otros sectores de la economía empresas de la construcción civil, de la minería, y del

<sup>10</sup> En el informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), titulado *World Investment 2014*, se clasificaron las 100 mayores multinacionales del mundo de países que no son miembros de la OCDE. Cinco multinacionales brasileñas figuran en la lista: Vale (núm. 5), Petrobras (núm. 29), Gerdau (núm. 30), JBS (núm. 59) y Embraer (núm. 79). El informe revela que la mayor tendencia a la internacionalización de esas empresas proviene de las exportaciones al exterior: todas ellas (excepto Petrobras) destinan más de 50% de sus ventas al exterior y no al mercado interno. Además, Vale y JBS tienen gran parte de su mano de obra registrada oficialmente fuera de las fronteras de Brasil. Si bien Gerdau y Embraer mantienen una mano de obra local, la mayor parte de sus activos permanecen en el extranjero. Lo que esto indica es que esas empresas se están internacionalizando con base en un aumento de los ingresos por ventas. (Véase: UNCTAD. *World Investment Report 2014*.)



complejo gas-petróleo y del agronegocio han sido actores clave en las relaciones entre Brasil y los países africanos y latinoamericanos.<sup>11</sup> Además, en muchos casos gracias a la financiación del BNDES, pueden obtener préstamos subvencionados, estimular exportaciones de bienes y servicios, y promover así su internacionalización. Sin embargo, como señala Beghin, el fortalecimiento del liderazgo internacional de Brasil a través del BNDES también ha dejado huellas de violaciones a los derechos humanos y de degradación del medio ambiente:

Un ejemplo que ilustra esos arreglos es la región norte de Mozambique: allí se encuentra la empresa Vale, con la explotación minera (la empresa minera participa principalmente en la construcción de la línea de ferrocarril que une Moatize, en la provincia central de Tete, con el puerto de Nacala, y buena parte del carbón que la Vale explota en Moatize deberá ser comercializada); la empresa Odebrecht, con la construcción de un puerto y un aeropuerto, y la cooperación brasileña en el proyecto ProSavana. [...] Hay 14 millones de hectáreas con potencial para producir arroz, soja, maíz, algodón, girasol y cacahuate, que pueden utilizar la infraestructura construida por Odebrecht, especialmente el puerto, para la exportación de productos agrícolas. Nótese que el objetivo de este complejo no es garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los mozambiqueños, sino, sobre todo, beneficiar a las empresas brasileñas y japonesas (BEGHIN, 2014: 50).

Nuevos sectores, como el de los biocombustibles (etanol y biodiésel), han aumentado recientemente esas tensiones y provocado importantes contradicciones en el discurso y en la práctica de la CSS brasileña (RIBEIRO, 2014). Las inversiones siguen lógicas muy

<sup>11</sup> En junio de 2014, antes de los efectos que provocó la operación Lava Jato en la economía política del sector de la construcción civil en Brasil, se podía observar que en el norte de Mozambique, circulaban hombres por la carretera vistiendo uniformes de las empresas constructoras Odebrecht y OAS, una señal de la presencia de la ingeniería brasileña en África. Las empresas prestaron servicios a la empresa Vale, pero empezaron a competir por los mercados (especialmente con las empresas de construcción chinas) en el desarrollo de la infraestructura del país. (Véase GÓES, 2014.)

diferentes de la cooperación gubernamental (técnica, educativa, en agricultura, etc.), pero en el ámbito de las prácticas (tanto en Brasil como en los países socios) las fronteras existentes entre los agentes gubernamentales y los operadores empresariales suelen ser muy tenues. Las relaciones poco transparentes entre agentes públicos y privados cuyas intenciones no siempre convergen en torno al interés público, contradicen profundamente “el espíritu de Bandung”, revivido y manifestado en la CSS, y pueden de hecho revelar el conocido expansionismo del capitalismo occidental que ahora practican los nuevos Estados como actores que compiten económica y geopolíticamente en el orden internacional (CARMODY, 2011; MOLDOVAN, 2015). Por lo tanto, las estrategias empresariales brasileñas en África y América Latina pueden plantear cuestiones de credibilidad política sobre los modelos de cooperación promovidos por Brasil, en comparación con lo que en este libro he llamado modelos tradicionales de los países occidentales. ¿En qué medida las estrategias brasileñas de CSS son una alternativa real para la cooperación y el desarrollo? ¿Qué demuestran las investigaciones empíricas realizadas por académicos brasileños e internacionales?

Tomemos el ejemplo de la CSS brasileña en el campo de la agricultura. Muchos investigadores, basándose en investigaciones de campo realizadas en Mozambique, han llegado a la conclusión de que la CSS refleja conflictos políticos nacionales y conciliaciones, en especial cuando surgen tensiones entre un marco de las estrategias de cooperación centrado en la agroindustria y otro centrado en la agricultura familiar y la seguridad alimentaria (ALMEIDA y KRAYCHETE, 2013: 341-373; BEGHIN, 2014; CABRAL, 2017: 179-219; SCOONES *et al.*, 2016: 1-12; SHANKLAND y GONÇALVES, 2016: 35-46). Dos marcos, dos ministerios, una visión empresarial de negocio agrícola y otra fundada en los orígenes de la agricultura campesina; es decir, dos conjuntos muy distintos de agentes involucrados en la CSS de Brasil en agricultura, tanto del lado brasileño como del mozambiqueño. En la retórica oficial, la narrativa que se construye imita las prácticas nacionales y, según la expresión de Mello, “exporta sus contradicciones” (MELLO, 2013: 7-9): en Brasil, la inversión empresarial en agricultura afirma una orientación por objetivos más amplios de seguridad alimentaria y aumento de la productividad en el

campo; en el ámbito de las relaciones internacionales, las estrategias brasileñas de CSS en agricultura siguen el mismo modelo, lo que resulta en una dilución de las fronteras entre lo que serían los objetivos comerciales y los objetivos de desarrollo, a menudo bajo el manto de la responsabilidad social y ambiental de las empresas (ELDER y DAUVERGNE, 2015: 1029-1046).

En este sentido merece ser destacado el argumento desarrollado por Oliveira, según el cual las *commodities* agrícolas también pueden prestarse a funciones geopolíticas similares a las de los “petrodólares” en los años setenta. En su artículo el autor demuestra cómo el cultivo de la soja ha desempeñado importantes funciones geopolíticas, desde sus orígenes en Brasil, a fin de facilitar la expansión de la agricultura comercial y de consolidar la Revolución Verde. Oliveira describe los procesos de reestructuración agroindustrial y geopolíticos que han transformado la soja en una de las *commodities* más importantes que se comercializan actualmente en los mercados internacionales y que, al mismo tiempo, han empezado a poner en jaque (pero no en jaque mate) la hegemonía de Estados Unidos en las cadenas agroindustriales mundiales. El autor analiza también el papel de la producción brasileña de soja (en términos de *expertise* y tecnología) en países de América Latina y África, en paralelo con las nuevas dinámicas políticas de la diplomacia de la CSS, llamando la atención sobre las posibilidades de que los beneficios económicos y comerciales puedan ser percibidos como ganancias geopolíticas en la visión de los dirigentes más influyentes en el proceso decisorio de política exterior (OLIVEIRA, 2016: 348-372). Este argumento se basa en la existencia de una economía política que subyace a las prioridades definidas y a las negociaciones llevadas a cabo en el ámbito de la PEB, una base teórica que ya ha sido desarrollada y aplicada en los sectores energético y nuclear por María Regina Soares de Lima en su tesis de doctorado, recién publicada en inglés por la FUNAG (LIMA, 2013).

Como vimos al principio de este capítulo, el gobierno brasileño también utiliza en sus narrativas oficiales en materia de CSS el argumento de la similitud (en torno a experiencias y desafíos comunes de desarrollo), reafirmando que su cooperación sería principalmente técnica y que, en los sectores más diversos, promovería tecnologías

más apropiadas, accesibles y adaptables para los países africanos y latinoamericanos. En numerosas ocasiones, diplomáticos y agentes oficiales brasileños han declarado, a veces en tono de broma, que “para cada problema africano existe una solución brasileña”. De hecho, al comparar los modelos de transferencia de tecnología de China y Brasil en el sector agrícola (en el caso de China: el Centro de Investigación y Transferencia de Tecnologías Agrarias de Umbeluzi; en el caso de Brasil: el Proyecto de Apoyo Técnico a los Programas de Nutrición y Seguridad Alimentaria en Mozambique), Chichava y Fingermann llegan a la conclusión de que el contexto local y las diferencias culturales y lingüísticas influyen en sus resultados (CHICHAVA y FINGERMANN, 2015). En otras palabras, en los países africanos de lengua oficial portuguesa, Brasil podría beneficiarse de algunos rasgos culturales e históricos comunes en el desarrollo de sus proyectos de CSS. Sin embargo, un examen más detallado del proceso de implementación de iniciativas brasileñas, como señalan algunos investigadores, no sería inmune a las críticas de que, tras el argumento de la similitud también existen intereses económicos y comerciales, lo que haría que la CSS no fuera tan diferente de la mayoría de los demás programas de desarrollo de las grandes potencias emergentes como China e India o los Estados miembros del CAD de la OCDE (CABRAL, 2017; SCOONES *et al.*, 2016; SHANKLAND y GONÇALVES, 2016).

Esto significa que las nuevas formas de cooperación para el desarrollo (Brasil, China, India, Turquía, etc.) también deben ser vistas desde la óptica de los intereses estratégicos de países que tienen la intención de establecerse en nuevos centros del capital en busca de oportunidades de acumulación y en nuevos centros del poder internacional en el contexto de las transformaciones geopolíticas del siglo XXI. En este sentido, desde el punto de vista de la economía política, las estrategias de CSS, a pesar de presentar prácticas heterogéneas según el Estado que las implementa, deben ser analizadas más allá de sus narrativas oficiales: ¿qué revelan en términos de política real de compromiso de países como Brasil, Sudáfrica, China, India y Turquía? ¿Cómo se diseñan e implementan sus intervenciones de CSS? ¿Y por cuáles agentes? ¿Qué herramientas y contenidos se transfieren mediante los programas de capacitación y transferencia

de tecnología? ¿Qué papel desempeñan los operadores económicos y las organizaciones de la sociedad civil? La respuesta a estos interrogantes se puede encontrar en las pistas de investigación capaces de revelar qué factores políticos y económicos están en el centro de las decisiones relativas a las estrategias de CSS.

Punto fundamental: la aparición de nuevos actores en el campo de la cooperación para el desarrollo, a pesar de todas estas contradicciones, permite un mayor espacio de negociación para los gobiernos africanos, ya que aseguran inversiones, préstamos y proyectos de cooperación técnica que van en el sentido de ampliar la diversidad de conocimientos y fuentes de tecnología y de recursos disponibles; es decir, junto a conocidos donantes bilaterales y multilaterales, ofrecen ahora proyectos a países como China, Brasil, Turquía, entre otros. Al abrir nuevas oportunidades para el intercambio y el aprendizaje de experiencias históricas de desarrollo específicas, la CSS también ofrece un mayor margen de maniobra a los Estados africanos y aporta a la escena política lógicas e intereses de cooperación que van más allá del marco interpretativo del Consenso de Washington, con lo que se reanuda el debate sobre el papel del Estado en el desarrollo. Sin embargo, los arreglos institucionales de la CSS no siempre garantizan enfoques más inclusivos socialmente, más participativos políticamente o ambientalmente sostenibles, que son verdaderos desafíos para la construcción de una política pública de CSS en Brasil, como veremos más adelante.

Existe un segundo tipo de tensiones público-privadas que merece ser destacado: se trata de las contradicciones entre la visión del gobierno —el máximo responsable de la toma de decisiones en materia de PEB— y las visiones de la sociedad civil y de los movimientos sociales sobre cómo Brasil debería diseñar e implementar sus agendas de CSS. Como he señalado en otros trabajos, el debate más reciente sobre los efectos de la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad en el campo de la PEB se ha caracterizado por la polarización (LIMA y MILANI, 2014; MILANI, 2015; MILANI y PINHEIRO, 2013; MILANI y PINHEIRO, 2017). Por un lado, hay quienes consideran que el Ministerio de Relaciones Exteriores es elitista, aristocrático y formalista; por otro, hay quienes buscan defender la primacía del Itamaraty en la definición de las agendas

exteriores, con base en la experiencia histórica y en la acumulación de *expertise* y prestigio de los diplomáticos brasileños, que protegerían las relaciones exteriores del país de tendencias calificadas de “politización”, “partidismo” o “ideologización” de la PEB. Se trata de una polarización que nos parece poco dialéctica y en exceso simplificadora de la realidad, que no agota el debate ni las interpretaciones sobre el tema.

Hablar de la ideologización de la PEB es como llover sobre mojado: basta recordar las acciones de líderes como Oswaldo Aranha, San Tiago Dantas, Juracy Magalhães o, más recientemente, Celso Lafer, Celso Amorim y Marco Aurélio Garcia, todos ellos elegidos para ayudar a concebir e implementar agendas de la PEB en virtud de la lealtad política y el alineamiento con los ideales del presidente en funciones. Los ministros de Estado y los asesores especiales, de carrera diplomática o no, son un instrumento del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, mantener el debate en términos de fractura no permite ver los matices tan presentes (tanto hoy como en el pasado) en el campo de la política exterior, un componente esencial que el historiador alemán Otto Hintze llamó la “zona gris” del poder estatal. La zona gris se refiere a la naturaleza misma del Estado, a la vez capitalista y democrático, cuyo proceso decisorio en algunos casos no llega a ser totalmente transparente para la sociedad y la ciudadanía.<sup>12</sup>

En este sentido sería casi ingenuo pensar que determinadas políticas (macroeconómica, financiera, de cambio, de inversión, de defensa, de seguridad y, en buena medida, de política exterior) pueden superar del todo la criba de la participación democrática. La noción de zona gris presupone que los representantes de los que toman la decisión responden institucional y legalmente por sus responsabilidades públicas. Así funciona el juego democrático, que

<sup>12</sup> Otto Hintze, historiador de las instituciones y constituciones occidentales, utilizó la comparación como método y fue uno de los fundadores de la historia constitucional comparada de Occidente. Consideraba la política exterior como un ámbito privilegiado de la acción del Estado, asociando las perspectivas jurídicas y políticas, económicas y sociales, estructurales e individuales, internas y externas, todas ellas como facetas de la vida histórica. (Véase DIETRICH, 1970: 17-48; FELIX, 1975.)

define equilibrios sutiles entre representación y participación, y esto no sería distinto en el campo de la política exterior. La noción de zona gris es complementaria a la idea de “autoridad” (*authoritativeness*), desarrollada por Christopher Hill: la política exterior debe estar asociada a alguna forma de expresión de la “autoridad” del Estado, o los principales agentes de la política exterior deben darle un sello institucional, jurídico y político (HILL, 2003). Esto significa que las agencias federales o entidades subnacionales, por ejemplo, que buscan construir agendas de cooperación para el desarrollo deben obtener el sello normativo de un actor primario que garantice el sentido de autoridad del Estado en la conducción de esa política exterior, conforme las competencias constitucionales del sistema federal brasileño.

Por lo tanto, la política exterior y el papel del Itamaraty en materia de CSS merecen ser analizados a la luz de los cambios en las instituciones democráticas, de la necesaria negociación entre las demandas de los diferentes grupos de interés en cuanto a los modelos de inserción económica y política de Brasil en la región (América del Sur) y en el mundo, y ello conforme la economía política y la escala de la política exterior.<sup>13</sup> Para el Itamaraty, la adopción de una estrategia de inmovilismo institucional revelaría su incapacidad de saber renovarse y negar las demandas provenientes de la sociedad (y no sólo de los grupos económicos más poderosos) lo que podría significar riesgos en términos de legitimidad. Como diría Pierre Bourdieu, en el campo político, los agentes deben mantener activas sus distintas formas de capital, sabiendo cuáles serían los tipos de capital más eficientes para producir y reproducir las normas que rigen el campo. El *habitus* (*ethos* y *hexis*) no es inmutable en el campo, y los agentes deben saber renovarse para seguir siendo pertinentes y eficaces. Pensando el campo de la diplomacia como campo político,

<sup>13</sup> El concepto de escala describe la organización física y social de los territorios, pero también explica los procesos políticos en el orden mundial. Las propiedades físicas (dimensión material) y sociales (dimensión relacional) de la interacción política forman parte de la escala al mismo tiempo. Las escalas pueden considerarse andamios en los que convergen, con el fin de cooperar o no, diferentes formas de organización y actores sociales, políticos y económicos. (Véase MILANI, 2012: 43-60.)

se podría afirmar que, entre los riesgos de la ausencia de transformación, el Itamaraty podría enfrentarse al avance de la “privatización” de la política exterior (cuando los intereses empresariales y privados consiguen captar las agendas políticas de la diplomacia y someterlas, siempre y de modo exclusivo, al simple interés económico y comercial) y a la irrelevancia de la burocracia diplomática (si el Itamaraty no consigue transformarse ante las demandas de mayor eficacia, transparencia y diálogo con la sociedad en su pluralidad). En algunos países de reconocida tradición diplomática, como México, la diplomacia ha perdido peso burocrático y ya no es el actor político *par excellence* en las negociaciones comerciales y de integración regional. Si seguimos el pensamiento de Bourdieu, lo que el futuro le depara al Itamaraty en el campo de la diplomacia será también el fruto de su capacidad de acción (agencia) en este campo.

Defiendo aquí el argumento de que la política exterior, al construir el vínculo entre el orden internacional y el ámbito nacional, presenta la naturaleza de una política *sui generis*: al mismo tiempo, es política de Estado —preocupada por cuestiones permanentes relativas a la soberanía, a los intereses nacionales, a la integridad territorial, a la identidad y a la ciudadanía nacional— y política pública, en la interfaz con los actores nacionales, las agendas, sus intereses particulares y percepciones sobre el lugar que ocupa Brasil en el mundo. La política exterior también forma parte de la zona gris del Estado, pero como otras políticas gubernamentales, nunca ha estado y no está a salvo de “la política interna, lugar de conflictos y de las facciones”, como dice María Regina Soares de Lima. La política exterior responde a presiones sistémicas y regionales de seguridad, a procesos de apertura económica, a crisis militares y externalidades de políticas exteriores hegemónicas, a demandas de participación militar de Brasil en misiones de paz, al posicionamiento multilateral del Estado en negociaciones de acuerdos internacionales, etc., pero también es el reflejo de juegos de poder entre actores económicos, políticos y sociales dentro de las fronteras nacionales. La anarquía y la asimetría entre los Estados en el ámbito externo, así como las desigualdades y diferencias de acceso al sistema político-institucional entre operadores de todo tipo en el ámbito nacional,



entre otras, son marcas fundamentales del proceso de toma de decisiones en materia de política exterior (LIMA, 2010). Con base en estas premisas, analizo aquí tres desafíos relacionados con las tensiones público-privadas, que considero decisivos para la construcción de una política pública de CSS.

El primero de ellos se refiere a la definición de los objetivos de la política propiamente dicha de CSS (MILANI, SUYAMA y LOPES, 2013). Desde el punto de vista conceptual y estadístico el gobierno brasileño aún no ha definido de modo estadístico qué concepto de cooperación pretende trabajar, si la financiación del BNDES debería añadirse a los gastos enumerados por el IPEA en los informes COBRADI, o si debería excluir los gastos realizados en los países desarrollados. Al mismo tiempo, a pesar de los importantes avances en la producción de informes (IPEA, ABC, ministerios, agencias federales, etc.), no existen esfuerzos gubernamentales en el sentido de coordinar y consolidar todas esas actividades, incluidas las implementadas por entidades subnacionales, en torno a un único informe nacional de CSS.<sup>14</sup>

Además de esta importante laguna en la producción y difusión de datos, las prioridades y los objetivos de la política de CSS tienden a seguir los intereses del gobierno en funciones en materia de política exterior, y, por lo tanto, tienen presupuestos variables que comprometen la ejecución de proyectos desarrollados a lo largo de tres a cinco años, en promedio. El gobierno brasileño tampoco estableció el alcance de su agenda de CSS: ¿proyectos más pequeños en muchos países?, ¿foco geográfico y proyectos más grandes en algunos países?, ¿privilegiar la región de América Latina y el

<sup>14</sup> Cabe señalar los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de informes y guías de seguimiento de la CSS de Brasil. Véase, por ejemplo, la *Guia para o Monitoramento e Mensuração da Cooperação Sul-Sul Brasileira*, coordinada por Bianca Suyama y publicada en 2017; el informe *Caminhos para a construção de sistemas e processos de monitoramento e avaliação da Cooperação Sul-Sul*, publicado en 2017 por el Brics Policy Center y por la Articulação Sul, en colaboración con la ABC; el informe *A Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios*, coordinado por Nathalie Beghin y publicado por el Inesc en cooperación con Oxfam en 2014. Véase también: Articulação Sul y Oxfam-Brasil, *À Procura da Cooperação Sul-Sul no Orçamento Federal*, coordinación de Luara Lopes, 2018.

continente africano? Desde el punto de vista normativo, el gobierno brasileño no ha resuelto —y en algunos casos ni siquiera ha reconocido su existencia— las tensiones entre el principio de respeto a la soberanía de los países socios con las normas internacionales de derechos humanos. Esta tensión entre prácticas y normas da lugar a discursos que a veces se desconectan de lo que el gobierno brasileño está realizando en el campo de la CSS: ¿debería el gobierno de Brasil interrumpir todas las modalidades de cooperación con Guinea-Bissau (incluso en el sector de la educación) a causa de un golpe de Estado? ¿Debería el gobierno mantener proyectos de cooperación técnica en defensa con países considerados violadores de los derechos humanos? Además de las repercusiones externas de esta falta de posicionamiento, el gobierno brasileño también se enfrenta a las responsabilidades de los actores institucionales y operadores económicos nacionales que se benefician de manera directa e indirecta de las acciones de la CSS brasileña. En resumen, al definir los objetivos de la política de CSS, ¿no ha establecido aún el gobierno brasileño las normas y los métodos necesarios para asegurar que los principios de la cooperación internacional, así como otros principios éticos y políticos, sean implementados en la práctica de la diplomacia de la CSS?

El segundo aspecto que debe ser señalado brevemente es la definición clara y precisa de las tareas de los actores institucionales involucrados en esta política de CSS. La modernización institucional incluye tareas relativas a la renovación del plan de carrera (fundamental para garantizar la eficacia de los proyectos de CSS que se implementarán) y la modernización de la gobernanza interna de las instituciones en general y del Itamaraty en particular, por ejemplo, en lo que respecta a las relaciones entre las diferentes carreras existentes en el Itamaraty, a la asignación de funcionarios según las prioridades temáticas y geográficas de la PEB, a la política de formación en el Instituto Rio Branco, etc. Puesto que existen muchos actores institucionales que implementan proyectos de CSS y dado que también son numerosos los actores afectados por esa política, sería fundamental preguntarse si participan en su elaboración e implementación y cómo lo hacen. Y, más que eso, ¿con base en qué tipo de gobernanza institucional se da la interacción y el diálogo

entre la presidencia, el Itamaraty, las instituciones federales y las entidades subnacionales? ¿Cómo tener en cuenta los efectos generados en los países socios? ¿Podrían ser integrados de alguna manera en el debate sobre diseño y evaluación de la política? Responder a estas preguntas significa replantearse las responsabilidades y las capacidades institucionales de la ABC, que actualmente sólo coordina las actividades de cooperación técnica.

No obstante, el Itamaraty debería mirar más allá de los muros institucionales, tanto los suyos como los de otras agencias involucradas en el diseño y en la implementación de proyectos de CSS. La transformación institucional también debería entrañar una creciente diversificación del diálogo con las organizaciones de la sociedad civil. Con el aumento del número de actores, las visiones y las prácticas en materia de PEB son cada vez más plurales, y generan para la presidencia y el Itamaraty la necesidad de una mayor coordinación y diálogo con actores institucionales no tradicionales y actores no estatales en ese campo tan dinámico de la política exterior. De hecho, la hipótesis del inconveniente del control democrático sobre la política exterior, debido a su supuesta particularidad —como ya lo he afirmado en otras publicaciones— es reconocidamente normativa y se basa en el argumento de que las características atribuidas a la política exterior la harían menos sujeta a los imperativos democráticos (MILANI, 2015). Partiendo de la crítica a esta hipótesis y reconociendo que las instituciones pueden desempeñar un papel decisivo en la apertura democrática de los debates sobre política exterior, Christopher Hill defiende un argumento muy diferente: la política exterior sería un “espacio político”, de ahí la necesidad de pensar el *modus operandi* de su apertura a la agenda de democratización (HILL, 2013).

No se trata de ignorar que el Itamaraty es, de hecho, uno de los agentes institucionales más importantes de la PEB. Tampoco se trata de negar que es un ministerio eminentemente político: el Itamaraty no es el Ministerio de Comercio Exterior, ni la Secretaría de Derechos Humanos, ni la de Desarrollo del Agronegocio o de la Cooperación Técnica Internacional. Se trata de un ministerio con la función de pensar la política exterior en su conjunto, considerando las posibles incoherencias y los riesgos de pérdida de credibilidad asociados a

los cambios de escala y a las transformaciones de la economía política de la PEB. Sin embargo, como toda burocracia basada en *expertise* y rigor en las políticas de contratación y ascensos, el Itamaraty no es ni elegido ni representativo. Por lo tanto, es más que oportuno que el MRE se modernice y amplíe sus canales institucionales de diálogo con otras instituciones, pero también con el creciente número de actores de la esfera social, cuyos intereses y preferencias no son siempre ni necesariamente convergentes. De modo tradicional el MRE ha estado más abierto a los grupos de interés económico, pero los avances democráticos a nivel nacional imponen un *aggiornamento* de las políticas internas del Itamaraty, lo que abre canales de transparencia y diálogo con la sociedad brasileña en el campo específico de la cooperación internacional para el desarrollo.

En consecuencia, el tercer desafío para la construcción de una política pública de CSS tiene que ver con la transparencia, las dinámicas institucionales de participación y la construcción de un marco normativo que defina criterios, normas, presupuestos y responsabilidades. Además de las dificultades a las que se enfrenta el gobierno de Brasil para organizar y recopilar datos, existen importantes desafíos en cuanto a la difusión de la información producida. Una política de transparencia es fundamental para el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación que permita a los más diversos actores interesados sistematizar las prácticas, generar memoria, compartir percepciones, difundirlas y, por lo tanto, participar en un proceso más amplio de construcción colectiva de conocimiento sobre las prácticas brasileñas de CSS. Del mismo modo, la realidad actual presenta una miríada de organizaciones de la sociedad civil que demandan el fortalecimiento de la cooperación brasileña en términos técnicos, políticos y financieros; pero muchos de esos actores no institucionales están fuera de los espacios de diálogo y debate sobre las prioridades de la CSS brasileña.

La participación de la sociedad civil en la política pública de CSS aún en construcción podría tomar la forma de diálogo, implementación conjunta, seguimiento; pero también podría resultar en denuncia y protesta. En una investigación realizada en colaboración con Articulação Sul, analizamos el tema de la *participación* en las políticas de cooperación en dos modalidades: sobre el terreno,

es decir, si las organizaciones de la sociedad civil participan en la implementación y/o evaluación de los programas y proyectos de cooperación; en el país, por medio de la influencia en los debates y procesos decisorios y el seguimiento de las políticas de cooperación (MILANI, SUYAMA y LOPES, 2013). Basándonos en estas dos categorías generales, recopilamos datos sobre cómo esos dos enfoques de participación ocurrieron en el caso de las agencias de desarrollo y cooperación de un conjunto de países. En este capítulo incluyo a Brasil en ese conjunto, que originalmente contemplaba sólo a cinco países de renta media (Sudáfrica, China, India, México y Turquía) y a cinco países miembros del CAD de la OCDE (Alemania/RFA, España, Estados Unidos, Noruega y Reino Unido).

En la misma investigación, en cuanto a la transparencia de las políticas de cooperación internacional, adoptamos como criterios la disponibilidad —por parte de las agencias— de informes institucionales e independientes; la existencia de políticas de acceso a la información, y la suscripción a la iniciativa IATI (International Aid Transparency Index).<sup>15</sup> En el caso de los países que no son miembros de la OCDE, sobre todo los que ejercen cierto liderazgo regional y/o internacional en el campo de la CSS, se esperaba que no participaran en la iniciativa IATI. En el caso de Sudáfrica, la creación de la South Africa Development Partnership Agency (SADPA), hace 10 años, aún no ha generado su establecimiento efectivo lo que perjudica la implementación de políticas de organización de datos, publicación, transparencia y participación en el país. Por último, ambos cuadros revelan que Brasil, en comparación con China, India, México y Turquía, ha realizado progresos, pero que, comparado con países miembros del CAD de la OCDE los desafíos de participación, institucionalización y perfeccionamiento (por ejemplo, en la producción de informes y en el acceso a la información) siguen estando a la orden del día.

<sup>15</sup> La International Aid Transparency Initiative (IATI) fue lanzada en 2008 durante el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda organizado por la OCDE. Se trata de una iniciativa que estimula a los agentes de la cooperación internacional —gubernamentales y no gubernamentales— a proporcionar información normalizada sobre sus gastos en materia de cooperación internacional. (Véase IATI. Annual Report 2017.)

Asociado al desafío de institucionalizar las prácticas de CSS, el marco regulador necesario para contemplar esta política pública todavía debe ser debatido públicamente, votado por el Poder Legislativo federal, sancionado e implementado en Brasil. En una reciente investigación que coordiné sobre la ABC, realizada con 349 diplomáticos brasileños (280 hombres y 69 mujeres) entre el 25 de agosto y el 23 de septiembre de 2016, quedó claro que con respecto a las modalidades de CID la relevancia atribuida a la cooperación con países en desarrollo fue mayoritaria, ya que 75.7% de los entrevistados ( $n = 259$ ) la clasificaron como la principal modalidad que debía adoptar el gobierno brasileño, seguida de la cooperación trilateral con organismos internacionales, de la cooperación trilateral con países desarrollados y de la cooperación multilateral recibida. La cooperación bilateral recibida fue señalada en 44.7% ( $n = 142$ ) como la menos relevante. Punto fundamental: entre los diplomáticos que afirmaron haber trabajado en la ABC (29 del total de 349) —con la presunción de que esa experiencia les haya permitido conocer más detalladamente el cotidiano y los desafíos a los que se enfrenta la ABC— es interesante señalar que ese universo más específico de los entrevistados resalta (más que la media de los 349 diplomáticos de la investigación) los problemas relacionados con los recursos humanos, la prioridad política, la falta de marco regulador y la falta de marcos específicos para el área de la cooperación (MILANI, 2017). Cabe señalar que la legislación vigente (decreto núm. 5.151 del 22 de julio de 2004 y los reglamentos del MRE vinculados) regula sólo la cooperación multilateral recibida por Brasil.

#### PREGUNTAS PARA EL DEBATE

Este capítulo ha tratado de entender cómo Brasil ha utilizado la diplomacia de la CSS como instrumento de su proyecto político de “graduación” en el orden internacional, buscando elevarse a un estatus de mayor influencia internacional, pero también reivindicando un papel destacado en la elaboración de normas internacionales. En el contexto particular de los años 2003-2014 los programas de CSS fueron impulsados por la búsqueda de un reconocimiento

más amplio de sus propias políticas sociales y de su trayectoria de desarrollo como potencialmente útiles para otros países del Sur. La transferencia de políticas fue, por lo tanto, uno de los medios más utilizados por Brasil en sus programas de CSS.

En diálogo con el tercer capítulo, el estudio sobre la diplomacia brasileña de la CSS muestra que ningún Estado coopera sin interés. Si consideramos las cinco condiciones de la graduación (capacidad material, voluntad política, reconocimiento, cohesión interna y apoyo popular) es posible concluir que, entre 2003 y 2014 Brasil tenía capacidades materiales y una fuerte voluntad política para promover sus programas de CSS. Éstos también se beneficiaron del reconocimiento por parte de miembros del CAD y de sus homólogos del mundo en desarrollo. En encuentros multilaterales, como el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en 2011, la diplomacia de Brasil fue invitada a tender puentes entre los donantes tradicionales y los Estados no miembros del CAD de la OCDE. El gobierno brasileño también se ha beneficiado de ese reconocimiento en organizaciones multilaterales y recibió un fuerte apoyo sobre todo de países africanos en las elecciones para los directores de la OMC (Roberto Azevêdo, en 2013) y la FAO (Graziano da Silva, en 2011).

Sin embargo, entre 2003 y 2014, la política exterior de Brasil enfocó la solidaridad Sur-Sur sin el apoyo de importantes agentes nacionales (incluidos los medios de comunicación), lo que dificultó la cohesión entre las élites gubernamentales y estratégicas. En la transición entre Lula y Dilma, académicos y dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil esperaban que el gobierno aplicara medidas institucionales como la modernización de la ABC y el establecimiento de un marco regulador en el campo de la cooperación para el desarrollo. Esas medidas no se tomaron durante el primer mandato de Dilma Rousseff. La cooperación para el desarrollo y las relaciones prioritarias con los países de África y América Latina tampoco fueron objeto de un proceso más profundo de socialización y de pedagogía política con la ciudadanía nacional. En otras palabras, esas políticas no conquistaron el corazón ni la mente de las élites estratégicas y de la sociedad en general.

Una crítica recurrente de los opositores a la bandera Sur-Sur de la política exterior altiva y activa se refiere al uso de la CSS como *soft*

power brasileño. Rubens Barbosa, uno de los más firmes opositores de lo que él mismo llamó una política eterna “politicizada e ideologizada”, publicó un artículo en *O Estado de São Paulo* en el que afirmó que “la generosidad exterior es, por lo menos, controvertida”. Si bien la tasa de inversión interna es baja, alrededor de 17%, la cancelación de esas deudas (de países africanos y latinoamericanos) no se ajusta a la legislación brasileña. Puesto que la viabilidad de recuperar los préstamos del BNDES es dudosa, ¿no sería mejor utilizar esos recursos en programas de infraestructura, vivienda, energía, alimentos y de tantos otros sectores que carecen de recursos?” (BARBOSA, 2010). Según muchos críticos de la diplomacia altiva y activa, la respuesta negativa a la pregunta “¿es el Sur nuestro Norte?” es clara y rotunda. Sin embargo, ¿existe alguna política exterior que no resulte de decisiones políticas tomadas por el Poder Ejecutivo en virtud de los artículos 21 y 84 de la Constitución actual? ¿Por qué la política exterior de un gobierno de centro-izquierda es “ideológica” y no la de un gobierno de centro-derecha? Es curioso ver cómo los debates sobre política exterior y la agenda de CSS en los medios tradicionales de Brasil (*Folha*, *O Globo*, *O Estadão*) se han orientado hacia la polarización de opiniones. Digo “curioso” porque, muy a menudo, se refieren a esa política gubernamental como más marcada por las continuidades que por los cambios, como una “política de Estado” que debe ser preservada de los conflictos políticos e ideológicos. ¿Qué revela esa polarización en términos de agenda de investigación para los académicos que estudian la PEB y la CSS?

Punto fundamental: la cooperación brasileña con países latinoamericanos y africanos también mostró importantes deficiencias. Brasil destacó durante ese periodo la cooperación horizontal y la cooperación entre soberanos pero, a diferencia de los donantes tradicionales, sólo canalizó su cooperación a través de organizaciones de la sociedad civil de manera excepcional. Además, no existen mecanismos formalizados para consultar a la sociedad civil sobre el diseño y la implementación de las estrategias de CSS. A pesar de ese déficit de participación, el principio de no intervención en los asuntos internos, cuando se aplica a la cooperación internacional, ha provocado un debate público (en seminarios, en los medios de comunicación, en informes publicados por organizaciones de la sociedad civil) en



torno a los derechos humanos y a la promoción de la democracia. También ha habido dificultades en cuanto a la implementación y a las promesas que no han sido seguidas de acciones concretas. La arquitectura institucional de la cooperación requiere una burocracia profesional. Improvisar es un riesgo. Esto significa que el gobierno brasileño necesita enfrentarse a sus propios problemas relacionados con la falta de capacidad del Estado, la falta de un marco regulador adecuado, la financiación insuficiente, los constantes recortes presupuestarios y la poca experiencia en la evaluación de resultados.

En la paulatina construcción de una política pública de CSS brasileña es importante señalar que la agenda de cooperación internacional para el desarrollo también representa “competencia por la solidaridad” entre los países del Sur. Si Brasil ofrece menos proyectos y reduce sus presupuestos, o si Brasil se ausenta de determinadas regiones, ¿podrían países como Sudáfrica, Turquía, México o Colombia (que creó su Agencia Presidencial de Cooperación en 2011) beneficiarse de esa retracción de la diplomacia de la CSS? De hecho, la cooperación puede abrir puertas al comercio, facilitar la internacionalización de empresas nacionales en mercados a veces menos conocidos, generar frutos en procesos electorales competitivos en organismos internacionales; pero ¿qué efectos tendría la reducción de la diplomacia de la CSS y la no institucionalización de una política pública de cooperación? La CSS por sí misma no asegura el éxito comercial de Brasil, pero facilita el trabajo de operadores económicos, ya que participa en el proceso de diversificación y densificación de las relaciones internacionales de Brasil. La labor de la ABC abre frentes para otras formas de cooperación, incluso en asuntos comerciales y de contratación de servicios. La reducción del gasto en CSS puede tener efectos a largo plazo sobre la política exterior. El hecho de perder de vista los beneficios políticos (bilaterales y multilaterales) de la CSS revela, en última instancia, cómo los marcos interpretativos sobre la política exterior y sobre los recursos materiales e inmateriales de poder de Brasil tienen influencia directa en las percepciones de los responsables de la toma de decisiones acerca del campo político de la cooperación internacional para el desarrollo.



## CONCLUSIONES

A lo largo de este libro he tratado de demostrar que la cooperación internacional para el desarrollo (CID), a pesar de las buenas intenciones que encierra el sentido común de los términos *cooperar* y *desarrollar*, es un campo político en el que la estrategia, la geopolítica, la seguridad, la competencia normativa, la competencia por los mercados y la promoción comercial son las motivaciones que sobresalen en las prácticas de los Estados, considerados aquí como los actores centrales del argumento construido desde un punto de vista teórico y empírico. Para otros actores se pueden construir y movilizar otros argumentos, pero en este libro me he ceñido a la CID como práctica estatal.

En el primer capítulo analicé los primeros pasos de la institucionalización de la CID, las crisis de la década de 1970 seguidas del establecimiento de la duradera ideología del Estado mínimo, así como los desafíos de la competencia entre los países del Norte y del Sur en el “mercado de la cooperación” que han marcado los últimos años. También presenté una tipología de los actores, las modalidades y los flujos financieros en el campo de la CID. En el segundo capítulo traté el papel normativo e ideológico de las organizaciones multilaterales entre las que destacan el CAD de la OCDE, el grupo Banco Mundial, las Naciones Unidas y la Unión Europea. En el tercer capítulo examiné las relaciones entre la política exterior y las agencias bilaterales de cooperación. Al estudiar algunas de las prácticas de la cooperación Norte-Sur (CNS) y la cooperación Sur-Sur (CSS), traté de presentar estudios de caso (USAID, AMEXCID y TIKa) para demostrar la heterogeneidad de normas, diseños institucionales y prioridades geográficas y sectoriales. En el cuarto capítulo, analicé brevemente el lugar de la CSS en las agendas de la política exterior

brasileña mediante dos estudios de caso (uno sobre cooperación educativa y otro sobre la CSS brasileña en Haití). Concluí ese apartado investigando las tensiones entre la cooperación, la inversión y la financiación, y los desafíos que representan para la construcción de una política pública de cooperación.

Al final de cada capítulo, adopté el método de lanzar una serie de preguntas para el debate y, en esta conclusión, retomo el tema que considero más relevante para completar el diálogo con el lector o la lectora de esta obra: la definición de la cooperación internacional para el desarrollo como campo político en el que piedad y sufrimiento, en los sentidos señalados por Arendt y Boltanski, que analicé en el primer capítulo, forman parte del espectáculo de la promoción “solidaria” del desarrollo que pretende ofuscar las relaciones de poder y los intereses estratégicos (ARENDR, 1965 y 2011; BOLTANSKI, 1993). Las imágenes de niños desnutridos en brazos de sus respectivas madres, de familias de migrantes africanos y asiáticos que cruzan mares y fronteras, de jóvenes negras y negros, habitantes de barrios marginales de todo el mundo; pero también de proyectos considerados “buenas prácticas”, de niños sonriendo o jugando al fútbol, de manos de todos los colores unidas para el desarrollo mundial, entre otras, abundan en los informes institucionales de agencias internacionales, en *powerpoints* de analistas, evaluadores y expertos, en los reportajes de los principales medios de comunicación y en las páginas de la Internet. Si las formas de solidaridad Norte-Sur y Sur-Sur apuntan a la inexistencia de una obligación jurídica y social de dar y recibir, o de cooperar, como se afirma en la narrativa de la cooperación Sur-Sur, las justificaciones de la solidaridad están ancladas en tres dimensiones cardinales que problematizan el futuro de la CID como campo político: las dimensiones moral, económica y política. A este respecto, ¿cuáles son las principales similitudes y diferencias encontradas en los discursos y en las prácticas políticas de la CNS y la CSS?

Desde el punto de vista moral, en las narrativas hegemónicas de la CNS la solidaridad está correlacionada con la generosidad y sería una respuesta al sufrimiento distante, exhibido y alardeado como resultado de guerras, violencia, atraso y corrupción en países asiáticos, africanos, latinoamericanos y caribeños. El subdesarrollo

sería endógeno y sus causas ajenas al mundo occidental. En las narrativas que sustentan las justificaciones de la solidaridad Norte-Sur el sufrimiento distante nunca es expuesto en perspectiva con el propio bienestar y sufrimiento de las sociedades occidentales, y a menudo se explica con base en la separación nada dialéctica entre “nosotros” y “ellos”.

En el régimen simbólico construido hasta ahora en el ámbito de la cooperación Sur-Sur, como vimos en el tercer capítulo, los actores estatales más destacados han evitado adherirse a esa narrativa del distanciamiento (HATTORI, 2010; MAWDSLEY, 2012; SIX, 2009). De hecho, países como Sudáfrica, Brasil, China o India —o incluso países miembros de la OCDE, pero no del CAD (como Chile, México y Turquía)— han adoptado caminos discursivos muy diferentes de los propagados por los principales donantes del Norte, poniendo de relieve contextos de similitud para promover sus respectivas *expertise*, trayectorias comunes en el campo del desarrollo o incluso la injusticia del estatus de países humillados (casos de China e India) o de actores secundarios (Brasil y Turquía) en la gobernanza mundial. En medio de esa reconstrucción normativa, los países del Sur destacan la reciprocidad y apuestan por la carta del intercambio horizontal (BADIE, 2014). En el caso de Chile, por ejemplo, Cristina Lazo afirma que la CSS chilena se basa en el intercambio intergubernamental de experiencias y en la transferencia de conocimientos. La ACCI no implementa proyectos de cooperación financiera porque el gobierno chileno, de acuerdo con los países con los que coopera, busca fortalecer las capacidades institucionales y humanas en las políticas públicas en las que el propio Chile acumula aprendizajes y lecciones (LAZO, 2017).

En resumen, a pesar de las diferencias en el posicionamiento político y diplomático, las narrativas de la CSS en general instrumentalizan la solidaridad como condición favorable en un contexto de menor verticalidad para la agencia política de los países en desarrollo, y esto sin disolver el fuerte vínculo entre esa búsqueda de agencia colectiva en el orden internacional y el principio de soberanía. La solidaridad sería aquí una orientación para una acción que busca activamente alianzas entre Estados que tienen por objetivo alterar su posición histórica y sistemáticamente subordinada en las

jerarquías del orden internacional. Así, tanto en el Sur como en el Norte, son vehementes y reiterados los llamamientos al discurso de la solidaridad como justificación moral de las políticas de cooperación para el desarrollo, sin embargo, no sólo los actores estatales han adoptado estrategias diferenciadas en la construcción semántica y simbólica de sus justificaciones de la solidaridad en el terreno, sino que también son distintas las relaciones materiales e históricas entre países del Norte y del Sur en las diferentes configuraciones del orden internacional.

Desde el punto de vista económico la justificación es de naturaleza utilitaria, tanto en los programas de la CNS como en las experiencias de CSS. Cooperar solidariamente mediante proyectos, aportes complementarios a los presupuestos de países menos desarrollados del Sur o intercambios de políticas públicas significa costes menores que internalizar las “externalidades negativas” históricamente generadas y reproducidas por el capitalismo en materia de desempleo, exclusión social, pobreza, degradación ambiental, violación de los derechos humanos e incumplimiento de las normas democráticas. Ni los donantes del Norte (que tienen una responsabilidad histórica diferenciada), ni los emergentes utilizan sus actuales estrategias de cooperación para poner en jaque el sistema económico internacional. Hoy en día, de Norte a Sur, no existen discursos ni prácticas anticapitalistas en materia de cooperación, con excepción de las recientes experiencias bolivarianas y de la conocida política cubana en salud y educación. En el caso de la cooperación Sur-Sur las narrativas oscilan entre un revisionismo moderado en el caso brasileño (en especial en los años comprendidos entre 2003 y 2014) y un revisionismo consistente en los casos de la India y de Turquía, pasando por un revisionismo abierto en el caso de China (BACIK y AFACAN, 2013: 483-502; KIM, 2004: 353-385; LIMA, 2010 y 2017; NARLIKAR, 2010). Además, en el ámbito de la cooperación bilateral, los frutos económicos en materia comercial y de acceso a mercados locales donde las clases populares ascienden al consumo de bienes y servicios se presentan a menudo, en los países del Norte y del Sur, como ventajas indirectas de las políticas de cooperación, cuando no constituyen una condicionalidad económica explícita en las políticas establecidas.

Finalmente, la dimensión política de la justificación de la CID sobre la base de la solidaridad tiene que ver con los esfuerzos de los propios Estados y de las organizaciones multilaterales para construir una especie de “integración normativa” que, gracias a los procesos de socialización, alteraría paulatina y cualitativamente el propio comportamiento de los actores en el campo de la CID. Los pactos mundiales en torno a los “objetivos de desarrollo del milenio” (ONU), a la “eficacia de la ayuda” (OCDE) y a los “objetivos de desarrollo sostenible” (ONU), pero también el Nuevo Orden Económico Internacional y el Plan de Acción de Buenos Aires en torno a la cooperación técnica entre países en desarrollo, ilustran los intentos no siempre duraderos de integración y convergencia normativa. La solidaridad sería el vínculo social que permitiría a los diferentes actores socializar en valores y normas, reconocerse mutuamente y compartir intereses. Sin embargo, así como los centros de producción de normas en el campo de la CID presentan fuentes ideológicas, orígenes geográficos y capacidades para influir en las configuraciones del orden internacional que son variadas, también son muchos los posibles matices de las propuestas de integración normativa.

Tomemos el caso del entrelazamiento sugerido por algunos académicos entre seguridad, solidaridad y soberanía (BELLAMY, 2011; EVANS y SAHNOUN, 2008: 99-110; SLAUGHTER, 2005: 619-631). Según ellos, la seguridad humana redefine la solidaridad entre las naciones, que a su vez incide sobre el concepto de soberanía. Ante las nuevas amenazas relacionadas con el cambio climático, las crisis humanitarias, el terrorismo y las redes delictivas transnacionales, el concepto de seguridad debe ser ampliado: de seguridad nacional a seguridad colectiva, de seguridad colectiva a seguridad humana. Así pues, la solidaridad sería un corolario de la expansión de la seguridad y, al mismo tiempo, debería convertirse en un factor de limitación de la soberanía nacional. Según esta misma lectura, la justificación política de la CID basada en la solidaridad llevaría a que la soberanía rime más con la responsabilidad (nacional y colectiva) y menos con la defensa de los intereses nacionales. Por lo tanto, las estrategias de cooperación que se centran en la soberanía y no aplican la condicionalidad política (relativa a

derechos humanos o democracia) deberían ser abandonadas o, al menos, denunciadas, ya que corresponden a expresiones típicas de “ayuda canalla” (*rogue aid*), como subraya Moisés Naím (NAÍM, 2009).

En este mismo sentido es curioso notar el uso del término *soberanista*, con una connotación eminentemente negativa, para referirse a la política exterior (incluso en materia de cooperación) de países del Sur geopolítico, pero nunca o muy raramente, a la defensa de los intereses nacionales franceses, alemanes, japoneses o estadounidenses. En el juego semántico y político internacional, en el caso de algunos Estados, la soberanía es un atributo del poder; en el caso de otros, abuso de autoridad o ausencia de responsabilidad. Al estudiar las relaciones históricas entre igualdad y soberanía, Jack Donnelly destaca que la igualdad soberana fue un principio fundamental del orden de Westfalia, pero más que un complemento lógico de la anarquía, era sólo una contingencia histórica (DONNELLY, 2006: 139-170). En este debate teórico y normativo estoy de acuerdo con Weber cuando señala que la soberanía “no puede ser concebida como un precepto fundamental de la posibilidad de orden, sino sólo como una institución transitoria e históricamente construida que responde a necesidades específicas de coordinación e integración” (WEBER, 2007: 701). Sin embargo, como la desigualdad, la asimetría y la jerarquía son características patrón de las configuraciones históricamente conocidas del orden internacional, es fundamental saber qué normas sustentan el proceso de convergencia normativa, cuándo se definen y quién las define.

El enfoque adoptado en muchos análisis sobre el campo político de la CID es claro. Y los riesgos relativos al diseño del papel reservado a los Estados periféricos y semiperiféricos son considerables. En este proceso de “integración normativa”, la cooperación sería tanto más espontánea cuanto más convergentes fueran los compromisos normativos de los Estados soberanos, en este caso presentados a menudo como pares similares (en inglés, *like states*). Sin embargo, la cooperación internacional para el desarrollo no es un baile entre iguales cuya coreografía no haya sido idealizada por algunos y ensayada al son de partituras escritas por los mismos



compositores.<sup>1</sup> Al despolitizar la CID, muchos autores y actores tratan de naturalizar el hecho de que las normas, las instituciones políticas y los discursos creados y reproducidos por Estados y élites al servicio de sus intereses deben interpretarse como “generales” o susceptibles de “generalización”. Al negar la naturaleza profundamente política de la CID, tratan de apoyar una neutralidad histórica y empíricamente insostenible en torno a la solidaridad como agencia moral colectiva.

Como resultado de la institucionalización de la CID y la integración normativa capitaneada por Estados Unidos en los años posteriores a 1945, los debates sobre el desarrollo se vieron contaminados por la “ayuda exterior”. Como recuerda Richard Longhurst, la preocupación por el desarrollo como ayuda, en especial la investigación financiada por Estados donantes y miembros del CAD de la OCDE, ha restringido en gran medida el debate más profundo, controvertido y amplio sobre la universalidad del desarrollo desde perspectivas no occidentales (LONGHURST, 2017). Aunque el CAD es uno de los principales productores y difusores de datos, análisis, criterios y normas sobre la AOD, se trata de un comité que funciona en el ámbito de una organización sin vocación universal (hoy en día cuenta con 35 miembros, entre los que sólo figuran Chile, México y Turquía como países en desarrollo) que adopta patrones claramente vinculados a una determinada visión liberal sobre el papel del Estado en el desarrollo y en las políticas públicas. Creo que uno de los principales aportes que los países, y en especial los intelectuales e investigadores del Sur, pueden hacer con el resurgimiento de la agenda de la cooperación Sur-Sur, además de deconstruir los discursos de solidaridad horizontal, por así decir automática entre países en desarrollo, tiene que ver con la reanudación de los debates clásicos y el surgimiento de nuevas lecturas sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe, pero también en los

<sup>1</sup> Me refiero aquí al reciente libro de Haley J. Swedlund, *The Development Dance*, que tiene el gran mérito de ser resultado de años de práctica e investigación del propio autor, pero sin contextualizar la negociación entre donantes y receptores de *foreign aid* en relaciones de poder asimétricas y jerárquicas. Curiosamente, en la portada del libro también aparecen manos que se elevan al cielo en un contexto urbano e industrial. (Véase SWEDLUND, 2017.)

países de África y Asia. En este sentido, merecen ser destacados los acuerdos estratégicos individuales y colectivos que algunos gobiernos del Sur han establecido con organismos internacionales con el objetivo de transformar la CSS en una prioridad en las agendas multilaterales (MILHORANCE y SOULE-KOHNDOU, 2017: 461-481), pero también los esfuerzos realizados por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en el sentido de orientar el pensamiento crítico en la región.

En la perspectiva de los Estados, la solidaridad y el interés son inseparables, formando parte del mismo *continuum* de motivaciones en el campo político de la CID. Piaget, en un ensayo seminal publicado originalmente por la Sociedad de Naciones, en 1931, ya había llamado la atención sobre el hecho de que “el ideal moderno de cooperación internacional, que debe incorporarse a la educación futura de los jóvenes, se basa en dos principios, *solidaridad y justicia*” (PIAGET, 2011: 74, cursivas del autor). Las normas hegemónicas en materia de cooperación separaron la solidaridad de la justicia, la desigualdad de la reducción de la pobreza y produjeron, *a contrario sensu*, más desintegración y exclusión social en las sociedades de los países “beneficiarios”, a menudo con el respaldo de los propios dirigentes políticos de los países en desarrollo, con frecuencia interesados en recibir dividendos de la cooperación por medios opacos y mediante prácticas reiteradas de corrupción.

Al entender las relaciones de poder y las fuentes de conflicto en el campo de la CID como intrínsecamente políticas, asimétricas y jerárquicas, creo que es fundamental comprender las relaciones sociales de reproducción material y simbólica en este campo, asumiendo así un compromiso explícito de problematizar las normas, los valores y las prácticas de los actores, retirándolos de un orden naturalizado, producido y reproducido como sentido común (GOLDBERG, 2013: 369-394). De esta manera, el análisis de la cooperación como agenda de la política exterior de los Estados (superpotencias, grandes potencias y potencias medias) nos permite ver la permanencia de una faceta de las relaciones Norte-Sur en la geopolítica actual, pero también los riesgos del surgimiento de nuevas formas regionales y mundiales de dominación y dependencia Sur-Sur. Por lo tanto, es necesario seguir invirtiendo en investigaciones empíricas, en

investigaciones que dialoguen con marcos teóricos críticos y, en particular, en investigaciones comparadas sobre las diferentes estrategias de CSS sin descuidar, en el análisis, la dialéctica existente entre la cooperación pública (gubernamental), el papel de las organizaciones no gubernamentales, la financiación pública concedida a las empresas privadas en el proceso de internacionalización y las inversiones realizadas por ellas.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Philipp Harms y Matthias Lutz, por ejemplo, se preguntan en qué medida la AOD allanaría el camino a la inversión privada exterior o, por el contrario, si la asfixiaría desviando recursos a actividades improductivas. Sus resultados indican que, en promedio, una mayor AOD no tiene ningún efecto en la inversión privada exterior; sin embargo, el efecto es estrictamente positivo cuando los inversores se enfrentan a lo que las agencias de clasificación llaman “obstáculos reguladores pertinentes” que, por lo general, se confunden con políticas públicas más desarrolladas. En otras palabras, la existencia de AOD podría allanar el camino para políticas de desreglamentación y, en última instancia, dar lugar a un aumento de los flujos de inversión extranjera. Todavía sabemos muy poco sobre la interfaz entre esas dinámicas en las experiencias de CSS. En el caso de Brasil, sugiero la lectura de los trabajos más recientes de Ana Saggiaro García y Karina Kato. (Véase: GARCÍA, 2017: 24-47; GARCÍA y KATO, 2016: 69-86; HARMS y LUTZ, 2006: 773-790.)



## SIGLAS Y ABREVIATURAS

- AACID Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- ABC Agencia Brasileña de Cooperación
- ACCI Agencia Chilena de Cooperación Internacional
- ACP Países de África, Caribe y Pacífico
- ADF African Development Foundation
- AECID Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- AFD Agencia Francesa de Desarrollo
- AFL-CIO Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales
- AGONU Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas
- AIF Asociación Internacional de Fomento, también conocida como IDA/International Development Association (Grupo Banco Mundial)
- AKP Partido de la Justicia y el Desarrollo
- AlfaSol Asociación Alfabetización Solidaria
- AMEXCID Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- AOD Ayuda oficial para el desarrollo
- AOJS Administration of Justice Support
- APC Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
- APCI Agencia Peruana de Cooperación Internacional
- ARF African Renaissance and International Cooperation Fund
- AUCI Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
- BAfD Banco Africano de Desarrollo
- BEI Banco Europeo de Inversiones

- BID Banco Interamericano de Desarrollo
- BIRF Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Grupo Banco Mundial)
- BM Banco Mundial
- BMZ Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
- BNDES Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Brasil)
- BRICS Grupo Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
- CAD Comité de Asistencia para el Desarrollo (OCDE)
- CAPES Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (Brasil)
- CARE Center for American Relief in Europe
- CDF Comprehensive Development Framework
- CE Comunidad Europea
- CEI Comunidad de Estados Independientes
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CGIAR Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional
- CIDCA China International Development Cooperation Agency
- CIADI Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Grupo Banco Mundial)
- CID Cooperación internacional para el desarrollo
- CIDA Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (Canadian International Development Agency)
- CIDE Centro de Investigación y Docencia Económicas
- CIM Centro para la Migración Internacional y el Desarrollo (Centrum für Internationale Migration und Entwicklung)
- CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
- CLAS Centro de Estudios Latinoamericanos (Center for Latin American Studies), de la Universidad de California en Berkeley
- CNPC Corporación Nacional de Petróleo de China (China National Petroleum Corporation)
- CNPq Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Brasil)
- CNOOC China National Offshore Oil Corporation

CNS	Cooperación Norte-Sur
COBRADI	Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional
CONDRAF	Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Brasil)
CONSEA	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Brasil)
CPAI	Comisión Permanente de Asuntos Internacionales
CPLP	Comunidad de Países de Lengua Portuguesa
CSS	Cooperación Sur-Sur
CT/ED	Cooperación Técnica en Educación
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
CUT	Central Única de Trabajadores de Brasil
DANIDA	Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (Danish International Development Agency)
DCE	División de Temas Educativos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil-Itamaraty)
DED	Servicio Alemán de Cooperación Técnica y Social (Deutscher Entwicklungsdienst)
DEG	Sociedad Alemana de Inversión y Desarrollo
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (Department for International Development)
DGCID	Dirección General de Cooperación Internacional y de Desarrollo (Francia)
DIRCO	Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación de Sudáfrica (Department of International Relations and Cooperation)
DPA	Administración para Asociaciones del Desarrollo de la India (Development Partnership Administration)
ECOSOC	Consejo Económico y Social
EUA	Estados Unidos de América
Embrapa	Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria
EuropeAid	Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (de la Comisión Europea)
Eximbank	Banco de Exportación e Importación de China
FAMSI	Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

- FAPERJ Fundación Carlos Chagas Filho de Apoyo a la Investigación del Estado de Rio de Janeiro
- FED Fondo Europeo de Desarrollo
- Fiocruz Fundación Oswaldo Cruz
  - FMI Fondo Monetario Internacional
  - FNDE Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (Brasil)
- FOCAC Foro para la Cooperación entre China y África (Forum for China-Africa Cooperation)
- FOCEM Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur
- Frelimo Frente de Liberación de Mozambique
- FUNAG Fundación Alexandre de Gusmão (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil-Itamaraty)
- GATT Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
- GAVI Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización
- GEF Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environment Facility)
- GIZ Agencia Alemana de Cooperación Internacional (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
- GTZ Cooperación Técnica Alemana (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
- HCCI Alto Consejo de la Cooperación Internacional de Francia (Haut Conseil de la Coopération Internationale)
  - IAF Inter-American Foundation
- IATI Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (OCDE)
- IBAS Foro de Diálogo India, Brasil y Sudáfrica
- IBM Instituto del Banco Mundial (Grupo Banco Mundial)
- ICA International Cooperation Administration
- ICCR Indian Council for Cultural Relations
- ICDO Organización Internacional de Protección Civil
  - IDA International Development Association
  - IDH Índice de desarrollo humano
- IDPF International Drug Purchase Facility
- IESP Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro
  - IFC Corporación Financiera Internacional (Grupo Banco Mundial)



- IFFM Servicio Financiero Internacional para la Inmunización
- IMEXCI Instituto Mexicano para la Cooperación Internacional
- InWent Sociedad Internacional para Capacitación y Desarrollo (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gemeinnützige)
- IRBT Instituto Rio Branco
- IPEA Instituto de Investigación en Economía Aplicada de Brasil
- ITEC Indian Technical and Economic Cooperation
- JICA Agencia de Cooperación Internacional de Japón (Japanese International Cooperation Agency)
- kfw Banco alemán de desarrollo
- Labmundo Laboratorio de Análisis de Política Mundial
- MCC Millenium Challenge Corporation
- MD Ministerio de Defensa de Brasil
- MEA Ministry of External Affairs
- MEPI Middle East Partnership Initiative
- Mercosur Mercado Común del Sur
- MIGA Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (Grupo Banco Mundial)
- MINUSTAH Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
- MRE Ministerio de Relaciones Exteriores
- MST Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra
- NAFTA Tratado de Libre Comercio de América del Norte
- NED National Endowment for Democracy
- NOEI Nuevo Orden Económico Internacional
- NOMIC Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación
- NORAD Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (Norwegian Development Agency)
- OBOR One Belt and Road Initiative
- OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- OCEE Organización para la Cooperación Económica Europea (predecesora de la OCDE)
- OCT Asociación de Países y Territorios de Ultramar (acuerdos con la Unión Europea)

- ODI Overseas Development Institute de Reino Unido
- ODM Objetivos de desarrollo del milenio
- ODS Objetivos de desarrollo sostenible
- OECC Overseas Economic Cooperation Council (Japón)
- OIT Organización Internacional del Trabajo
- OMC Organización Mundial del Comercio
- OMS Organización Mundial de la Salud
- ONG Organización no gubernamental
- ONU Organización de las Naciones Unidas
- OPEP Organización de Países Exportadores de Petróleo
- OSC Organización de la sociedad civil
- OTAN Organización del Tratado del Atlántico Norte
- PAA-África Compras a los Africanos para África (paa-África)
- PAA Programa de Adquisición de Alimentos de Brasil
- PALOP Países africanos de lengua oficial portuguesa
- PMG Parliamentary Monitoring Group
- PEB Política exterior brasileña
- PEC-G Programa de Estudiantes-Convenio de Graduación
- PEC-PG Programa de Estudiantes-Convenio de Posgraduación
- PEI Política exterior independiente
- PESC Política Exterior y de Seguridad Común
- PEV Política Europea de Vecindad
- Pma Países menos adelantados
- PMA Programa Mundial de Alimentos
- PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
- PPG-7 Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales de Brasil
- PRE Pragmatismo responsable y ecuménico
- PRSP Poverty Reduction Strategy Paper
- PT Partido de los Trabajadores (Brasil)
- RFA República Federal de Alemania
- SADPA Agencia Sudafricana de Asociación para el Desarrollo (South Africa Development Partnership Agency)
- SALGA South African Local Government Association
- SARS Síndrome respiratorio agudo y grave (*severe acute respiratory syndrome*)

- SDN Sociedad de Naciones (también llamada Liga de Naciones)
- SEAE Servicio Europeo de Acción Exterior
- SEBRAE Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas
- SENAI Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Brasil)
- SESU Secretaría de Educación Superior (Brasil)
- SIDA Agencia Sueca de Cooperación Internacional (Swedish International Development Agency)
- Sinopec Corporación Petroquímica de China (China Petroleum and Chemical Corporation)
- SRE Secretaría de Relaciones Exteriores de México
- SUNFED Special United Nations Fund for Economic Development
- TACIS Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
- TICAD Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo de África (Tokyo International Conference on African Development)
- TIKA Agencia Turca de Cooperación y Coordinación
- TUE Tratado de la Unión Europea
- UE Unión Europea
- UERJ Universidad del Estado de Rio de Janeiro
- UFBA Universidad Federal de Bahía
- UFRGS Universidad federal de Rio grande del Sur
- UFRJ Univeridad Federal de Rio de Janeiro
- UFSC Universidad Federal de Santa Catarina
- UNAIDS Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (también conocido como ONUSIDA)
- UNASUR Unión de Naciones Suramericanas
- UNCTAD Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (también conocida como CNUCYD)
- UNDAF Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (también conocido como MANUD)
- UNDG Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (también conocido como GNUMD)
- UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

- UNFPA Fondo de Población de las Naciones Unidas (también conocido como FPNU)
- UNEPTA United Nations Expanded Programme of Technical Assistance
- UNHCR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (también conocido como ACNUR)
- Unicamp Universidad Estatal de Campinas
- UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
- UNIFEM Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (United Nations Fund for Women)
- UNILA Universidad Latina
- UNILAB Universidad de la Integración Internacional de la Lusofonía Afrobrasileña
- UNITAID United to Provide AID
- UNRC Coordinador Residente de las Naciones Unidas (UN Resident Coordinator)
- UNRRA United Nations Relief and Rehabilitation Administration
- URSS Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
- USAID Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development)
- USDA Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (United States Department of Agriculture)
- WWF World Wildlife Fund
- ZOPACAS Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDENUR, Adriana E. (2014). "Introduction: Emerging Powers and the UN – What Kind of Development Partnership?". *Third World Quarterly*, vol. 35, pp. 1749-1758.
- ABREU, Fernando José Marroni de (2013). "A evolução da cooperação técnica internacional no Brasil". *Mural Internacional*, vol. 4, núm. 2, pp. 3-16.
- ACHARYA, Amitav (2011). "Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World". *International Studies Quarterly*, vol. 55, pp. 95-123.
- (2014). "Global International Relations (IR) and Regional Worlds: a New Agenda for International Studies". *International Studies Quarterly*, vol. 58, pp. 647-659.
- ACHARYA, Arnab, Ana Fuzzo LIMA y Mick MOORE (2004). "The Proliferators: Transaction Costs and the Value of Aid". *IDS Working Papers*, núm. 214. Disponible en: <[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/AboutDFID/Files/policy/aid\\_effectiveness\\_proliferators.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/AboutDFID/Files/policy/aid_effectiveness_proliferators.pdf)>. Consultado el 10 de abril de 2017.
- ACTIONAID-UK (2011). "Real Aid 3: Ending Aid Dependency", septiembre. Disponible en: <[https://www.actionaid.it/app/uploads/static/real\\_aid\\_0.pdf](https://www.actionaid.it/app/uploads/static/real_aid_0.pdf)>. Consultado el 10 de abril de 2017.
- ADDISON, Tony, Mark MCGILLIVRAY y Matthew ODEDOKUN (2004). "Donor Funding of Multilateral Aid Agencies: Determining Factors and Revealed Burden Sharing". *The World Economy* (Blackwell Publishing), vol. 27, núm. 2, pp. 173-191.
- ALEXANDROFF, A. S. y A. F. COOPER (orgs.) (2010). *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

- ALLISON, Graham (1971). *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little Brown.
- ALMEIDA, Elsa Lessa y Elsa Sousa KRAYCHETE (2013). “O discurso brasileiro para a cooperação em Moçambique: existe ajuda desinteressada?”. *Astrolábio*, vol. 1, Buenos Aires, pp. 341-373.
- ALVI, Eskander y Abera SENBETA (2012). “Does Foreign Aid Reduce Poverty?”. *Journal of International Development*, vol. 24, pp. 955-976.
- AMIN, Samir (1976). *O desenvolvimento desigual, ensaio sobre as formações sociais do capitalismo periférico*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- AMORIM, Celso (2011). *Conversa com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá.
- (2013). *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá.
- (2015). *Teerã, Ramalá e Doha. Memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá.
- (2016). *A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília y São Paulo: FUNAG/ Unesp.
- (2017). *Acting Globally. Memoirs of Brazil's Assertive Foreign Policy*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- ANTONINI, B. y M. HIRST (2009). “Pasado y presente de la cooperación Norte-Sur para el desarrollo”. *Documentos de Trabajo de la Cooperación Sur-Sur*. Buenos Aires: Ministerio de las Relaciones Internacionales, Comercio Exterior y Culto, pp. 9-72.
- APAYDIN, Fulya (2012). “Overseas Development Aid Across the Global South: Lessons from the Turkish Experience in Sub-Saharan Africa and Central Asia”. *European Journal of Development Research*, vol. 24, núm. 2, pp. 261-282.
- ARAGÃO, Daniel M. C. (2010). *Responsabilidade como legitimação: capital transnacional e governança global na Organização das Nações Unidas. 2010*, tesis de doctorado, PUC, Instituto de Relaciones Internacionales, Rio de Janeiro.
- ARAÚJO, Aloísio Barboza (1991). *O governo brasileiro, o bird e o BID: cooperação e confronto*. Brasília: IPEA (Série IPEA 131).
- ARENDET, Hannah (1965). *On Revolution*. Nueva York: Viking Press.
- (2011). *Sobre a revolução*. São Paulo: Companhia das Letras.

- ARRUDA, Marcos (2009). "ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente?", en Livia de TOMMASI, Mirian Jorge WARDE y Sérgio HADDAD (orgs.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez, pp. 41-73.
- ASHER, Robert E. (1962). "Multilateral versus Bilateral Aid: An Old Controversy Revisited". *International Organization*, vol. 16, núm. 4, pp. 697-719.
- AUBRY, Pierre (1909). *La colonisation et les colonies*. París: Octave Doin et Fils.
- BACIK, Gokhan y Isa AFACAN (2013). "Turkey Discovers Sub-Saharan Africa: The Critical Role of Agents in the Construction of Turkish Foreign Policy Discourse". *Turkish Studies*, vol. 14, núm. 3, pp. 483-502.
- BADIE, Bertrand (2010). *O diplomata e o intruso, a entrada das sociedades na arena internacional*. Salvador: EDUFBA.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Le temps des humiliés, Pathologie des relations internationales*. París: Odile Jacob.
- BALLEIX, Corinne (2010). "La politique française de coopération au développement, cinquante ans d'histoire au miroir de l'Europe". *Afrique Contemporaine (De Boeck Supérieur)*, vol. 236, núm. 4, pp. 95-107.
- BALOGUN, Paul (2012). *The Relevance, Effectiveness and Efficiency of the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)*. United Nations (DESA). Disponible en: <[http://www.un.org/esa/coordination/pdf/undaf\\_report.pdf](http://www.un.org/esa/coordination/pdf/undaf_report.pdf)>. Consultado el 14 de noviembre de 2016.
- Banco Mundial (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Africa Development Indicators*. Washington, D.C.: Bird (Grupo Banco Mundial).
- BARBOSA, Rubens (2010). "Assistência financeira ao exterior". *O Estado de São Paulo*. Disponible en: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,assistencia-financieira-ao-exterior-imp-,623701>>. Consultado el 4 de julio de 2017.
- BARNETT, M. y M. FINNEMORE (2004). *Rules for the World, International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

- BARROSO, José M. (2012). *From War to Peace: A European Tale. Discurso pronunciado en la ceremonia de entrega del Premio Nobel de la Paz* (Speech/12/930). Disponible en: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-930\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-930_en.htm)>. Consultado el 10 de noviembre de 2017.
- BAUMGARTNER, F. y B. L. LEECH (1998). *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press.
- BEASLEY, R. et al. (orgs.) (2002). *Foreign Policy in Comparative Perspective: domestic and international influences on state behavior*. Washington, D.C.: CQ Press.
- BEGHIN, Nathalie (2014). *A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios*. Brasília: Inesc/Oxfam.
- BELLAMY, Alex J. (2011). *Global Politics and the Responsibility to Protect. From Words to Deeds*. Londres: Routledge.
- BELLI, Benoni (2009). *A politização dos direitos humanos*. São Paulo: Perspectiva.
- BERRINGER, Tatiana (2015). *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. Curitiba: Appris.
- BESADA, Hany y Evren TOK (2015). "South Africa, BRICS and the South African Development Partnership Agency: Redefining Canada's Development Assistance to Africa through Triangular Cooperation". *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 21, núm. 3, pp. 272-285.
- BESHARATI, Neissan A. (2013). "The Establishment of the South African Development Partnership Agency: Institutional Complexities and Political Exigencies". *South African Journal of International Affairs*, vol. 20, núm. 3, pp. 357-377.
- BLACK, Lloyd (1968). *The Strategy of Foreign Aid*. Princeton: Van Nostrand.
- BOGDANOR, Vernon (1985). *Representatives of People? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*. Aldershot: Gower.
- BOLTANSKI, Luc (1993). *La souffrance à distance, morale humanitaire, médias et politique*. Paris: Métailié.
- BOOTH, Philip (2005). "Aid, Trade and Good Governance: Can We Make Poverty History?". *IEA discussion paper series*, Institute of



- Economic Affairs (Londres), núm. 11. Disponible en: <<http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upldbook344pdf.pdf>>. Consultado el 9 de junio de 2016.
- BOSERUP, Ester (1970). *Woman's Role in Economic Development*. Londres: George Allen and Unwin Ltd.
- BOSSE, Giselle (2009). "Challenges for EU governance through Neighbourhood Policy and Eastern Partnership: the values/security nexus in EU-Belarus relations". *Contemporary Politics*, vol. 15, núm. 2, pp. 215-227.
- BOURDIEU, Pierre (1979). *La distinction, critique sociale du jugement*. París: Editions de Minuit.
- \_\_\_\_\_ (1992). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- \_\_\_\_\_ (1994). *Raisons pratiques, sur la théorie de l'action*. París: Editions du Seuil.
- \_\_\_\_\_ (2003). *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva.
- BRAGA, Pablo de Rezende Saturnino (2018). *Potências regionais por uma nova ordem? A política externa de Brasil e África do Sul no campo dos direitos humanos*, tesis de doctorado, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas, Instituto de Estudios Sociales y Políticos. Universidad del Estado de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- BRAINARD, Lael (2007). "Organizing US Foreign Assistance to Meet 21st Century Challenges", en Lael BRAINARD (org.). *Security by other Means, Foreign Assistance, Global Poverty, and American Leadership*. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.
- BULL, Hedley (1982). "Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?". *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, núms. 1/2, pp. 149-170.
- BURGES, Sean (2008). "Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War". *International Relations*, vol. 22, núm. 1, pp. 65-84.
- BUTHE, Tim, Solomon MAJOR y André MELLO (2012). "The Politics of Private Foreign Aid: Humanitarian Principles, Economic Development Objectives, and Organizational Interests in NGO Private Aid Allocation". *International Organization*, vol. 66, núm. 4, pp. 571-607.

- CABESTAN, Jean-Pierre (2010). *La politique internationale de la Chine*. París: Presses de Sciences Po.
- CABRAL, Lidia (2017). "Priests, Technicians and Traders? The Discursive Politics of Brazil's Agriculture Cooperation in Mozambique". *Revista Nera*, núm. 38, pp. 179-219.
- CAMPOS, Rodrigo Pires de, João Brígido Bezerra LIMA y Manuel José Forero GONZALEZ (2012). "Aspectos conceituais, metodológicos e diretrizes futuras para estudos da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI)". *Boletim de Economia e Política Internacional*, núm. 11, IPEA, Brasília.
- CAREY, Sabine C. (2007). "European Aid: Human Rights versus Bureaucratic Inertia?". *Journal of Peace Research*, vol. 44, núm. 4, pp. 447-464.
- CARMODY, Pdraig (2011). *The New Scramble for Africa*. Cambridge, Reino Unido: Polity Press.
- CARUSO, Marcelo (2009). "Imperial Connections, Entangled Peripheries, Cádiz and the Latin American Monitoral Schools", en Linda CHISHOLM y Gita STEINER-KHAMSI. *South-South Cooperation in Education and Development*. Nueva York: Teachers College Press, pp. 17-38.
- CARVALHO, Pedro (2011). "Japan's Foreign Aid Policy to Angola and Mozambique". *Politikon: South African Journal of Political Studies*, vol. 38, núm. 2, pp. 315-342.
- CERNY, Philip (1995). "Globalization and the Logic of Collective Action". *International Organization*, vol. 49, núm. 4, pp. 595-625.
- CERVO, Amado Luiz y Antônio Carlos LESSA (2014). "O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 57, núm. 2, pp. 133-151.
- CHANANA, Dweep (2009). "India as an Emerging Donor". *Economic and Political Weekly*, vol. 44, núm. 12, pp. 11-14.
- CHANDLER, David (2007). "The Security-development Nexus and the Rise of 'Anti-foreign Policy'". *Journal of International Relations and Development*, vol. 10, núm. 4, pp. 362-386.
- CHATURVEDI, Sachin (2012). "India and Development Cooperation: expressing Southern solidarity", en Sachin CHATURVEDI, Thomas FUES y Elizabeth SIDIROPOULOS (orgs.). *Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns?* Londres: Zed Books, pp. 169-189.

- CHENERY, Hollis B., John DULLOY y Richard JOLLY (orgs.) (1974). *Redistribution with Growth: an approach to policy*. Washington y Oxford: The World Bank/ Oxford University Press.
- CHENERY, Hollis B. y Moisés SYRQUIN (1975). *Patterns of Development, 1950-1970*. Oxford: Oxford University Press.
- CHENG, Zhangxi y Ian TAYLOR (2017). *China's Aid to Africa, Does Friendship Really Matter?* Londres: Routledge.
- CHICHAVA, Sérgio y Natalia FINGERMANN (2015). "Chinese and Brazilian Agricultural Models in Mozambique. The Case of the Chinese Agricultural Technology Demonstration Centre and of the Brazilian ProALIMENTOS Programme". *Future Agricultures Working Paper 112*.
- China, Information Office of the State Council (Xinhua) (2011). *The People's Republic of China. China's Foreign Aid*.
- \_\_\_\_\_ (2014). *The People's Republic of China. China's Foreign Aid*.
- \_\_\_\_\_ (2017). "Confucius Institute". Disponible en: <[http://college.chinese.cn/en/node\\_1979.htm](http://college.chinese.cn/en/node_1979.htm)>. Consultado el 14 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2017). "Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)". Disponible en: <<http://www.focac.org/eng/>>. Consultado el 17 de octubre.
- CHIN, Gregory T. y B. Michael FROLIC (2007). *Emerging Donors in International Development Assistance: the China case*. Canadá: International Development Research Center, Partnership and Business Development Division.
- CHISHOLM, Linda y Gita STEINER-KHAMSÍ (2009). *South-South Cooperation in Education and Development*. Nueva York: Teachers College Press.
- CHOPRA, Jarat y Tanja HOHE (2004). "Participatory Intervention". *Global Governance*, vol. 10, núm. 3, pp. 289-305.
- CLARK, Ralph (1964). "Multilateral AID". *Transition* (Indiana University Press), núm. 16, pp. 22-26.
- CLAUDE, Inis (1966 [1956]). *Swords into Plowshares, the Problems and Progress of International Organization*. Londres: University of London Press.
- COELHO, Jaime César (2012). *Economia, poder e influência Externa: o Banco Mundial e os anos de ajuste na América Latina*. São Paulo: Unesp.

- COMELIAU, Christian (1991). *Les relations Nord-Sud*. París: La Découverte.
- CONCEIÇÃO, Francisco (2015). *Implicações políticas da cooperação internacional para o desenvolvimento de Moçambique: a solidariedade socialista, a trajetória tradicional do Norte e a experiência emergente do Sul (1975-2013)*, tesis de doctorado. Iesp-Uerj, Rio de Janeiro.
- CONDE, Leandro Dias (2016). *A cooperação para o desenvolvimento como agenda de política externa: assimetria, humilhação e condicionalidade*, tesis de maestría. Iesp-Uerj, Rio de Janeiro.
- COOKE, Bill y Uma KOTHARI (2001). *Participation, the New Tyranny*. Nueva York: Zed Books.
- CORAGGIO, José L. (2009). "Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?", en Livia de TOMMASI, Mirian Jorge WARDE y Sérgio HADDAD (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, pp. 75-123.
- CORNAGO, Noé (2010). "On the Normalization of Sub-State Diplomacy". *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, núm. 10, pp. 11-36.
- CORNIA, Giovanni, Richard JOLLY y Frances STEWART (1987). *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford: Clarendon Press.
- CORRÊA, Márcio Lopes (2010). *Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília: Edición de Autor.
- COTTRELL, Patrick (2011). "Hope or Hype? Legitimacy and US Leadership in a Global Age". *Foreign Policy Analysis*, vol. 7, núm. 3, pp. 337-358.
- COURTY, Guillaume y Guillaume DEVIN (2010). *La construction européenne*. París: La Découverte.
- COX, Robert y H. K. JACOBSON (orgs.) (1973). *The Anatomy of Influence, Decision Making in International Organization*. New Haven, CT: Yale University Press.
- CRAWFORD, Gordon y Simonida KACARSKA (2017). "Aid Sanctions and Political Conditionality: Continuity and Change". *Journal of International Relations and Development* (En línea: 8 de junio de 2017).

- Danish Agency for International Development (DANIDA) (1996). *Plan of Action for Active Multilateralism*. Copenhagen: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- \_\_\_\_\_ (2012). *The Right to a Better Life, Strategy for Denmark's Development Cooperation*. Copenhagen: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- DE HAAN, Arjan y Max EVEREST-PHILLIPS (2010). "Can New Aid Modalities Handle Politics?", en George MAVROTAS (org.). *Foreign Aid for Development: Issues, Challenges and the New Agenda*. Oxford: Oxford University Press, UNU-WIDER Studies in Development Economics, pp. 197-221.
- DEGNBOL-MARTINUSSEN, John y Poul ENGBERG-PEDERSEN (2003). *AID Understanding International Development Cooperation*. Londres y Nueva York: Zed Books.
- Development Initiatives (DI) (2013). *Investments to End Poverty 2013, Real Money, Real Choices, Real Lives*. Bristol: Development Initiatives.
- DEVIN, Guillaume (org.) (2004). *Les solidarités transnationales*. París: L'Harmattan.
- DIETRICH, Gerhard (1970). "Otto Hintze: His Work and His Significance in Historiography". *Central European History*, vol. 3, núms. 1/2, pp. 17-48.
- DILLON, Wilton S. (1968). *Gifts and Nations: The Obligation to Give, Receive and Repay*. Mouton, The Hague, París: New Babylon.
- DOMINGUEZ MARTIN, Rafael (2011). *La crisis de identidad del sistema de ayuda*. Documento de discusión, Fundación Carolina.
- DONNELLY, Jack (2006). "Sovereign Inequalities and Hierarchy in Anarchy: American Power and International Society". *European Journal of International Relations*, vol. 12, núm. 2, pp. 139-170.
- DREHER, Axel, Peter NUNNENKAMP y Rainer THIELE (2008). "Does US Aid Buy UN General Assembly Votes? A Disaggregated Analysis". *Public Choice*, núm. 136, pp. 139-164.
- DREHER, Axel y Jan-Egbert STURM (2006). "Do IMF and World Bank Influence Voting in the UN General Assembly?". *KOF Working papers* (KOF Swiss Economic Institute, Zúric), núm. 137.
- DUARTE, Rubens de S. (2017). *The Use of Norms at the Aid/Cooperation Regime: The Role of Britain and Brazil*, tesis de doctorado. Reino Unido: University of Birmingham (inérita).

- DUCHÊNE, François (1972). "Europe's Role in World Peace", en Richard MAYBE (org.). *Europe Tomorrow, Sixteen Europeans Look Ahead*. Londres: Collins, pp. 32-47.
- \_\_\_\_\_ (1973). "The European Community and the Uncertainties of Interdependence", en M. KOLISTAMM y W. HAGER (orgs.). *A Nation Writ Large: Foreign Policy Problems Before the European Communities*. Basingstoke: Macmillan.
- DUPAS, Gilberto (1998). "A lógica da economia global e a exclusão social". *Estudos Avançados*, núm. 34, IEA/USP.
- \_\_\_\_\_ (2006). *O Mito do Progresso*. São Paulo: Unesp.
- EASTERLY, William y Tobias PFUTZE (2008). "Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 22, núm. 2, pp. 29-52.
- EBERSTADT, Nicholas (1988). *Foreign Aid and American Purpose*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- ECHART MUNOZ, Enara y Tássia C. DE OLIVEIRA CARVALHO (2016). "A cooperação Sul-Sul brasileira com a África no campo da alimentação". *Caderno CRH*, vol. 29, núm. 76, Salvador, pp. 33-52.
- EGGERS, H. (1992). "The Integrated Approach to Project Cycle Management". *Project Appraisal*, vol. 7, núm. 1, pp. 3-10.
- EKMAN, Alice (2011a). "La place économique grandissante de la Chine sur le continent africain", en Alain NONJON (org.). *L'Afrique des nouvelles convoitises*. París: Ellipses, pp. 55-63.
- \_\_\_\_\_ (2011b). "China National Petroleum Corporation: portrait d'une entreprise chinoise en Afrique", en Alain NONJON (org.). *L'Afrique des nouvelles convoitises*. París: Ellipses, pp. 65-72.
- ELDER, Sara D. y Peter DAUVERGNE (2015). "Farming for Walmart: The Politics of Corporate Control and Responsibility in the Global South". *The Journal of Peasant Studies*, vol. 42, núm. 5, pp. 1029-1046.
- ENTEMAN, W. (1993). *Managerialism: The Emergence of a New Ideology*. Madison: University of Wisconsin Press.
- ESCOBAR, Agustín *et al.* (2006). "Migration and Development: Mexico and Turkey". *The International Migration Review*, vol. 40, núm. 3, pp. 707-718.
- ESCOBAR, Arturo (1994). *Encountering Development, The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

- ETIENNE, Gilbert (2007). "Les dérives de la coopération Nord-Sud, vers la fin des chimères?". *Politique Étrangère*, Institut Français des Relations Internationales, núm. 4, pp. 891-904.
- EuropeAid (2017). *2016 Annual Report*. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/europeaid-ar2016-en-ld.pdf>>. Consultado el 1º de noviembre.
- EVANS, Gareth y Mohamed SAHNOUN (2008). "The Responsibility to Protect". *Foreign Affairs*, vol. 80, núm. 6, pp. 99-110.
- FALS BORDA, Orlando (1970). *Ciencia propia y colonialismo intelectual*. México: Nuestro Tiempo.
- FANG, Songying y Randall W. STONE (2012). "International Organizations as Policy Advisors". *International Organization*, vol. 66, núm. 4, pp. 537-569.
- FEARON, James D., M. HUMPHREYS y J. M. WEINSTEIN (2015). "How Does Development Assistance Affect Collective Action Capacity? Results from a Field Experiment in Post-Conflict Liberia". *American Political Science Review*, vol. 109, núm. 3, pp. 450-468.
- FELIX, Gilbert (org.) (1975). *The Historical Essays of Otto Hintze*. Nueva York: Oxford University Press.
- FINNEMORE, Martha (1993). "International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and science policy". *International Organization*, vol. 47, núm. 4, pp. 565-597.
- FINNEMORE, Martha y Kathryn SIKKINK (1998). "International Norm Dynamics and Political Change". *International Organization*, vol. 52, núm. 4, pp. 887-917.
- FIORI, José Luís (org.) (2004). *O poder americano*. São Paulo: Vozes.
- FONDEVILA, Gustavo (2008). "Derecho y justicia en la cooperación internacional", en Markus GOTTSBACHER y Simone LUCATELLO (orgs.). *Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo: los retos del siglo XXI*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, pp. 129-148.
- FONSECA, Pedro C. D., Lucas de O. PAES y André M. CUNHA (2016). "The Concept of Emerging Power in International Politics and Economy". *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 36, núm. 1 (142), pp. 46-69.

- FREIRE, Paulo (1980). *Conscientização, teoria e prática da libertação*. São Paulo: Moraes.
- FREUD, Claude (2010). “Les biens publics mondiaux”. *Cahiers d’Études Africaines*, vols. 2-3-4, núms. 198-199-200, pp. 1067-1077.
- FUCCILLE, Alexandre *et al.* (2017). “O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na Unasul (2011-2014)”. *Colombia Internacional*, vol. 92, pp. 43-72.
- GABAS, Jean-Jacques (org.) (2005). *L’aide publique française au développement*. París: La Documentation Française.
- GARCIA, Ana (2017). “BRICS Investment Agreements in Africa: More of the Same?”. *Studies in Political Economy*, vol. 98, núm. 1, pp. 24-47.
- GARCIA, Ana y Karina KATO (2016). “Políticas públicas e interesses privados: uma análise a partir do Corredor de Nacala em Moçambique”. *Caderno CRH* (en línea), vol. 29, núm. 76, pp. 69-86.
- GARCIA, Marco Aurélio (2014). “Avanços, impasses e desafios da integração”, en Gilberto MARINGONI, R. Schutte GIORGIO y Gonzalo BERRON (orgs.). *2003-2013: uma nova política externa*. Tubarão: Copiart, pp. 96-107.
- GHALI, Dharam (2001). “Human Solidarity and World Poverty”. *Global Governance*, vol. 7, núm. 3, pp. 237-241.
- GIUSTI, Serena y Tomislava PEKOVA (2009). “EU Policy Towards Ukraine and Belarus: Diverging Paths?”, en Federiga BINDI (org.). *The Foreign Policy of the EU: Assessing Europe’s Role in the World*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, pp. 133-147.
- GÓES, Francisco (2014). “Empreiteiras competem com chinesas na África”. DefesaNET, 24 de junio. Disponible en: <<http://www.defesanet.com.br/brasilchina/noticia/15767/Empreiteiras-competem-com-chinesas-na-Africa/>>. Consultado el 7 de octubre de 2017.
- GOLDBERG, Chad Alan (2013). “Struggle and Solidarity: Civic Republican Elements in Pierre Bourdieu’s Political Sociology”. *Theory and Society*, vol. 42, núm. 4, pp. 369-394.
- GOTTSBACHER, Markus y Simone LUCATELLO (orgs.) (2008). *Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo*:



- los retos del siglo XXI*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- GRABEL, Ilene (2007). "Policy Coherence or Conformance? The New World Bank-International Monetary Fund-World Trade Organization Rhetoric on Trade and Investment in Developing Countries". *Review of Radical Political Economics*, vol. 39, núm. 3, pp. 335-341.
- GRIGORIADIS, Ioannis N. (2014). "Turkey's Foreign Policy Activism: Vision Continuity and Reality Checks". *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 14, núm. 2, pp. 159-173.
- Groupement D'intérêt Scientifique pour L'étude de la Mondialisation et du Développement (GEMDEV) (1998). *La Convention de Lomé en questions: diagnostics, méthodes d'évaluation et perspectives*. París: Karthala/ GEMDEV.
- GU, J., Alex SHANKLAND y A. CHENOY (org.) (2016). *The BRICS in International Development*. Londres: Palgrave Macmillan.
- GUIJT, Irene y Meera Kaul SHAH (1998). *The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development*. Londres: Intermediate Technology Publications.
- HAGUENAU-MOIZARD, Catherine y Thierry MONTALIEU (2004). "L'évolution du partenariat UE-ACP de Lomé à Cotonou: de l'exception à la normalisation". *Mondes en développement*, vol. 4, núm. 128, pp. 65-88.
- HALLIDAY, Fred (2007). *Repensando as Relações Internacionais*. 2ª ed., Porto Alegre: UFRGS.
- HANNAH, John A. (1970). "New Directions in Foreign Aid for the 1970's". *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 52, núm. 2, pp. 302-307.
- HARMS, Philipp y Matthias LUTZ (2006). "Aid, Governance and Private Foreign Investment: Some Puzzling Findings for the 1990s". *The Economic Journal*, vol. 116, núm. 513, pp. 773-790.
- HARVEY, David (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Chicago: University of Chicago, Center for International Studies.
- HASKELL, Thomas L. (1978). "Professionalization as Cultural Reform". *Humanities in Society*, vol. 1, núm. 2, pp. 103-114.
- HATTORI, Tomohisa (2010). "Reconceptualizing Foreign Aid". *Review of International Political Economy*, vol. 8, núm. 4, pp. 633-660.

- HAYTER, Teresa (1971). *Aid as Imperialism*. Londres: Penguin Books.
- HEARD, V. (1994). "The History of the Use of the Logframe within the ODA", en INTRAC. *A Tool for Project Management and People-Driven Development*. Oxford: International Research and Advisory Centre for NGOs (Intrac).
- HENDRICKS, Cheryl y Amanda LUCEY (2013). *Burundi: Missed Opportunities for South African Post-conflict Development and Peacebuilding? Policy Brief 48*. Pretoria: Institute for Security Studies.
- HERSOUG, Bjorn (1996). "'Logical Framework Analysis' in an Illogical World". *Forum for Development Studies (Journal of Norwegian Institute of International Affairs and Norwegian Association for Development)*, vol. 23, núm. 2, pp. 377-404.
- HERZ, Monica (2002). "O Crescimento da Área de Relações Internacionais no Brasil". *Contexto Internacional*, vol. 24, núm. 1, pp. 7-40.
- HILL, Christopher (1993). "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role". *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, núm. 3, pp. 305-328.
- (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Londres: Palgrave.
- HIRST, Monica (2009). "Países de renda média e a cooperação Sul-Sul: entre o conceitual e o político", en Maria Regina SOARES DE LIMA y Monica HIRST (orgs.). *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias*. São Paulo: Paz e Terra.
- HIRST, Monica y Maria Regina SOARES DE LIMA (2015). "Rethinking Global and Domestic Challenges in Brazilian Foreign Policy", en Jorge DOMINGUEZ y Ana COVARRUBIAS (orgs.). *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Nueva York: Routledge, pp. 139-152.
- HJERTHOLM, Peter y Howard WHITE (1998). *Survey of Foreign Aid: History, Trends and Allocation*. Discussion Paper, núm. 4. University of Copenhagen (Institute of Economics).
- HOFFMANN, Stanley (1970). "International Organization and the International System". *International Organization*, vol. 24, núm. 3, pp. 389-413.
- HOOKE, Steven (1995). *National Interest and Foreign Aid*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

- HUFFPOST (2017). "The Blog, Mearsheimer on Strangling China & the Inevitability of War". Disponible en: <[https://www.huffingtonpost.com/peter-navarro-and-greg-autry/mearsheimer-on-strangling\\_b\\_9417476.html](https://www.huffingtonpost.com/peter-navarro-and-greg-autry/mearsheimer-on-strangling_b_9417476.html)>. Consultado el 13 de septiembre.
- HUNTER, Wendy y David S. BROWN (2000). "World Bank Directives, Domestic Interests, and the Politics of Human Capital Investment in Latin America". *Comparative Political Studies*, vol. 33, núm. 1, pp. 113-143.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1970). "Foreign Aid for What and for Whom". *Foreign Policy*, núm. 1, pp 161-189.
- HURRELL, Andrew (2007). "Le front commun des BRICS". *Courrier de la Planète*, Montpellier, abril-junio, pp. 13-17.
- \_\_\_\_\_ (2009). "O Brasil e os Estados Unidos: Reflexões Comparativas (ensaio analítico)", en Monica HIRST (org.). *Brasil-Estados Unidos: Desencontros e Afinidades*. Rio de Janeiro: FGV, pp. 167-229.
- HURST, Reuben, Taylor TIDWELL y Darren HAWKINS (2017). "Down the Rathole? Public Support for US Foreign Aid". *International Studies Quarterly*, vol. 61, núm. 2, pp. 442-454.
- HURT, Stephen R. (2003). "Co-operation and Coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP States and the End of the Lomé Convention". *Third World Quarterly*, vol. 24, núm. 1, pp. 161-176.
- HYNES, William y Simon SCOTT (2013). "The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward". *OECD Development Co-operation Working Papers*, núm. 12, OECD Publishing. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1dv3f024-en>>. Consultado el 12 de septiembre de 2016.
- ILORAH, R. (2008). "Trade, Aid and National Development in Africa". *Development Southern Africa*, vol. 25, núm. 1, pp. 83-98.
- IMBEAU, Louis-Marie (1989). *Donor Aid, the Determinants of Development Allocations to Third World Countries: A Comparative Analysis*. Nueva York: Peter Lang.
- INAYATULLAH, Naeem y David L. BLANEY (2004). *International Relations and the Problem of Difference*. Nueva York: Routledge.
- International Aid Transparency Initiative (IATI) (2017). *Annual Report 2017*. Disponible en: <<https://www.aidtransparency.net/news/annual-report-2017>>. Consultado el 5 de octubre.

- International Development Association (IDA) (2007). *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance*. Washington, D.C.: IDA/The World Bank.
- International Finance Corporation (2015a). *IFC in Latin America and the Caribbean: creating opportunity*. Washington, D.C.: The World Bank Group.
- \_\_\_\_\_ (2015b). *IFC Annual Report*. Washington, D.C.: The World Bank Group.
- Instituto de Investigación en Economía Aplicada de Brasil (IPEA) y Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) (2010). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009*. Brasília: IPEA/ABC.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*. Brasília: IPEA/ABC.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011-2013*. Brasília: IPEA/ABC.
- Islamic Development Bank (2016). *2014 Annual Report, Together We Build a Better Future*. Disponible en: <[http://www.isdb.org/irj/go/km/docs/documents/IDBDevelopments/Internet/English/IDB/CM/Publications/Annual\\_Reports/40th/IDB\\_Annual\\_Report\\_1435H\\_English.pdf](http://www.isdb.org/irj/go/km/docs/documents/IDBDevelopments/Internet/English/IDB/CM/Publications/Annual_Reports/40th/IDB_Annual_Report_1435H_English.pdf)>. Consultado el 10 de octubre.
- JAIN, Devaki (2005). *Women, Development, and the UN: A Sixty-Year Quest for Equality and Justice*. Bloomington: Indiana University Press (United Nations Intellectual History Project).
- JOLLY, Richard et al. (2004). *UN Contributions to Development Thinking and Practice*. Bloomington: Indiana University Press (United Nations Intellectual History Project).
- KAGAN, Robert (2003). *Of Paradise and Power, America and Europe in the New World Order*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- KAUL, I., I. GRUNBERG y M. A. STERN (orgs.) (1999). *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- KAUL, I. et al. (orgs.) (2003). *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- KENKEL, K. M. (2008). "Canada and Brazil in Haiti: Passing the Military Torch, But What of the Moral?", *Focal Point* (Canadian Foundation for the Americas), vol. 7, pp. 5-6.
- KENNAN, George (1971). "Foreign Aid as a National Policy". *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 30, núm. 3, pp. 175-183.
- KEOHANE, Robert, Stephen MACEDO y Andrew MORAVCSIK (2009). "Democracy-Enhancing" Multilateralism. *International Organization*, vol. 63, núm. 1, pp. 1-31.
- KEOHANE, Robert y Joseph NYE (2000). "Realism and Complex Interdependence", en Frank J. LECHNER y John BOLI. *The Globalization Reader*. Oxford (Reino Unido): Blackwell, pp. 77-83.
- KESSLER, Marie-Christine (1999). *La politique étrangère de la France, acteurs et processus*. París: Presses de Sciences Po.
- KEUKELEIRE, Stephan y Jennifer MACNAUGHTAN (2008). *The Foreign Policy of the European Union*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- KHALIQ, Urfan (2008). *Ethical Dimensions of the Foreign Policy of the European Union: a Legal Appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KHARAS, H. (2010). "Can Aid Catalyze Development?", en *Making Development Aid More Effective*, Washington, D.C.: The Brookings Institute, pp. 3-9.
- KILNES, U. et al. (2012). *More or Less? A Financial Analysis of the Proposed 11th European Development Fund*. Maastricht: ECDPM/Briefing Note, núm. 29.
- KIM, Samuel S. (2004). "China's Path to Great Power Status in the Globalization Era", en Guoli LIU (org.), *Chinese Foreign Policy in Transition*. Nueva York: Aldine de Gruyter, pp. 353-385.
- KIM, Smith (1984). *The Quest for a Just World Order*. Boulder: Westview Press.
- KIM, Soyeun y Simon LIGHTFOOT (2011). "Does 'DAC-ability Really Matter? The Emergence of Non-DAC Donors: Introduction to Policy Arena". *Journal of International Development*, núm. 23, pp. 711-721.
- KLEIN, Magno (2014). "Comunidades em construção: estratégias de Turquia e Brasil na cooperação em educação", en Elsa Sousa KRAYCHETE y Carlos R. S. MILANI (orgs.). *Desenvolvimento e*

- cooperação internacional: relação de poder e política dos Estados*. Salvador: EDUFBA, pp. 267-290.
- KLEIN, M. y T. HARFORD (2005). *The Market for Aid*. Washington, D.C.: The International Finance Corporation, The World Bank Press.
- KRASKE, Jochen *et al.* (1996). *Bankers with a Mission: The Presidents of the World Bank, 1946-1991*. Oxford: Oxford University Press.
- KRASNER, Stephen D. (1982). "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Organization*, vol. 36, núm. 2, pp. 185-205.
- KRAYCHETE, Elsa Sousa (2005). *Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista*, tesis de doctorado. Salvador: Universidad Federal de Bahía.
- \_\_\_\_\_ (2016). "O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes) e a expansão de empresas brasileiras de construção civil para a América do Sul". *Caderno CRH (UFBA)*, vol. 29, pp. 125-134.
- KUBALKOVA, V. y A. CRUIKSHANK (1989). *Marxism and International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- LAIDI, Zaki (2008). *La norme sans la force*. París: Presses de Sciences Po.
- LANCASTER, C. (2007). *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- LANIADO, Ruthy N. y Carlos R. S. MILANI (2010). "Contestação política e solidariedades transnacionais: movimentos feministas e redes ambientalistas na renovação da ordem política mundial", en Carlos R. S. MILANI y Maria Gabriela GILDO DE LA CRUZ (orgs.). *A política mundial contemporânea: atores e agendas na perspectiva do Brasil e do México*. Salvador: EDUFBA, pp. 361-399.
- LANNA, Marcos (2000). "Nota sobre Marcel Mauss e o ensaio sobre a dádiva". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, núm. 14, pp. 173-194.
- LANTEIGNE, Marc (2009). *Chinese Foreign Policy, an introduction*. Nueva York: Routledge.
- LATOUCHE, S. (2004). *Survivre au développement: de la décolonisation de l'imaginaire économique à la construction d'une société alternative*. París: Editions Mille et Une Nuits.

- LAZO, Cristina (2017). “La cooperación chilena en Haití durante el periodo 2010-2015, lecciones aprendidas”, en Gabriela SÁNCHEZ y Randolph GILBERT (orgs.). *Cooperación internacional en Haití: tensiones y lecciones. Los casos de Brasil, Chile y México*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Conacyt.
- LECOMTE, Henri-Bernard Solignac y Ida McDONNELL (2006). “Électeurs, contribuables, partenaires: l’aide au développement face au public des pays riches”. *Afrique contemporaine*, vol. 4, núm. 220, pp. 225-246.
- LEITE, Iara Costa (2012). “Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos”. *Observador Online* (Observatorio Político Suramericano, Iesp/Uerj), vol. 7, núm. 3.
- (2016). “A trajetória do envolvimento do Brasil na cooperação técnica entre países em desenvolvimento: atores, instrumentos e estratégias (1950-2010)”, en Gladys LECHINI y Clarisa GIACCAGLIA (orgs.). *Poderes emergentes y cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur global*. Rosario, Argentina: UNR, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 50-69.
- LEITE, Iara, Melissa POMEROY y Bianca SUYAMA (2015). “Brazilian South-South Development Cooperation: The Case of the Ministry of Social Development in Africa”. *Journal of International Development*, vol. 27, pp. 1446-1461.
- LEITE, Patrícia Soares (2011). *O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/ João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: FUNAG.
- LIMA, Maria Regina Soares de (2000). “Instituições democráticas e política exterior”. *Contexto Internacional*, vol. 22, núm. 2, pp. 265-303.
- (2010). “Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul”, en Renato BAUMANN (org.). *O Brasil e os demais Brics – comércio e política*. Brasília: IPEA/ CEPAL, pp. 155-176.
- (2013). *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu*. Brasília: FUNAG.
- (2017). “A agência da política externa brasileira (2008-2015): Uma análise preliminar”, en W. DESIDERAM y Haroldo RAMANZINI Jr. (orgs.) *Crise sistêmica e inserção internacional*:

- A política externa brasileira de 2008 a 2015*. Brasília: IPEA, FUNAG.
- LIMA, Maria Regina Soares de y Carlos R. S. MILANI (2014). “Privatização ou democratização da política externa brasileira?”. *Carta Maior*. Disponible en: <[https://carlosmilani.files.wordpress.com/2014/04/lima\\_milani\\_cartamaior\\_abril1.pdf](https://carlosmilani.files.wordpress.com/2014/04/lima_milani_cartamaior_abril1.pdf)>. Consultado el 10 de septiembre de 2017.
- \_\_\_\_\_ (2016). “Política externa brasileira: campo de estudos e principais avanços”, en Leonardo AVRITZER, Carlos R. S. MILANI y Maria do Socorro BRAGA (orgs.). *A ciência política no Brasil 1960-2015*. Rio de Janeiro: FGV, pp. 393-422.
- \_\_\_\_\_ (2016). “Política externa, geopolítica e modelos de desenvolvimento”, en Maria Regina Soares de LIMA, Carlos R. S. MILANI y Enara ECHART MUÑOZ (orgs.). *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, pp. 21-40.
- LIPTON, Michael (1996). “Growing Mountain, Shrinking Mouse: Indian Poverty and British Bilateral Aid”. *Modern Asian Studies*, vol. 30, núm. 3, pp. 481-522.
- LITTLE, Richard (2001). “International Regimes”, en John BAYLIS y Steve SMITH (orgs.). *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 299-316.
- LONGHURST, Richard (2017). “Has Universal Development Come of Age?”. *IDS Bulletin*, vol. 48, núm. 1-A.
- LUCARELLI, Sonia y Ian MANNERS (orgs.) (2007). *Values and Principles in European Union Foreign Policy*. Londres: Routledge.
- LUCEY, Amanda y Alex O’RIORDAN (2014). *South Africa and Aid Effectiveness: Lessons for Sadpa as a Development Partner*. Paper 252, Pretoria: Institute for Security Studies.
- LUCEY, Amanda y Sibongile GIDA (2014). *Enhancing South Africa’s Post-Conflict Development Role in the African Union*. Paper 256, Pretoria: Institute for Security Studies.
- LUMSDAINE, D. H. (1993). *Moral Vision in International Politics, the Foreign Aid Regime 1949-1989*. Princeton: Princeton University Press.
- MACDONALD, Ryan y John HODDINOTT (2004). “Determinants of Canadian Bilateral Aid Allocations: Humanitarian, Commercial or



- Political?”. *The Canadian Journal of Economics*, vol. 37, núm. 2, pp. 294-312.
- MACHADO, João G. Rocha y João B. PAMPLONA (2008). “A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD”. *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 17, núm. 1, pp. 53-84.
- MACHECKA, Shadreck, Wilfred LUNGA y Charles MUSARURWA (2015). “Illegal Migration by Zimbabweans into South Africa: Is Lack of Documentation Becoming a New Humanitarian Challenge?”. *Journal of Emerging Trends in Educational Research and Policy Studies*, vol. 6, núm. 3, pp. 250-256.
- MAHLER, Vincent A. (1994). “The Lomé Convention: Assessing a North-South Institutional Relationship”. *Review of International Political Economy*, vol. 1, núm. 2, pp. 233-256.
- MALACALZA, Bernabé (2014). “Modelos de cooperación internacional para el desarrollo en Haití. Discursos, prácticas y tensiones”. *Relaciones Internacionales* (UAN/México), núm. 25, pp. 53-76.
- MALAMUD, Andrés (2011). “A Leader Without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”. *Latin American Politics and Society*, vol. 53, núm. 3, pp. 1-24.
- MANNERS, Ian (2002). “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 2, pp. 235-258.
- MARCOVITCH, Jacques (org.) (1994). *Cooperação internacional, estratégia e gestão*. São Paulo: Edusp.
- MARTINS DA COSTA, Hugo Bras (2017). *Política externa brasileira e resolução de conflitos: um estudo da participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah)*, tesis de maestría, Universidad del Estado de Rio de Janeiro, Instituto de Estudios Sociales y Políticos, Rio de Janeiro.
- MASCHKE, Arturo (1966). *La creación del Banco Interamericano de Desarrollo*. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- MASON, Robert (2017). “China’s Impact on the Landscape of African International Relations: Implications for Dependency Theory”. *Third World Quarterly*, vol. 38, núm. 1, pp. 84-96.

- MATHEWS, Julie (2007). "Predicting International Students' Academic Success... May not Always be Enough: Assessing Turkey's Foreign Study Scholarship Program". *Higher Education*, vol. 53, pp. 645-67.
- MAVROTAS, George y Peter NUNNENKAMP (2007). "Foreign Aid Heterogeneity: Issues and Agenda". *Review of World Economics*, vol. 143, núm. 4, pp. 585-595.
- MAWDSLEY, Emma (2012). "The Changing Geographies of Foreign Aid and Development Cooperation: Contributions from Gift Theory". *Transactions of the Institute of British geographers*, vol. 37, núm. 2, pp. 256-272.
- MAZZAROPPI, Eduardo (2016). "Evolução histórico-conceitual da cooperação técnica internacional brasileira em saúde". *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde (RECHS)*, vol. 10, núm. 3, pp. 1-11.
- MEARSHEIMER, John (2014). "Can China Rise Peacefully? The National Interest", 25 de octubre. Disponible en: <<https://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>>. Consultado el 17 de noviembre de 2017.
- MELLO, Fátima (2013). "O que quer o Brasil com o ProSAVANA?". *Canalmoz*, Maputo, pp. 7-9.
- MEMMI, Albert (1973). *Portrait du colonisé. Précédé du portrait du colonisateur et d'une préface de Jean-Paul Sartre*. París: Payot.
- MENDES, Carmen Amado (2010). "A China e a cooperação Sul-Sul". *relações internacionais*, vol. 26, pp. 39-46.
- METCALF, Barbara D. y Thomas R. METCALF (2012). *A Concise History of Modern India*, 3ª ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- MÉXICO (2017). Secretaría de Relaciones Exteriores, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional y Desarrollo. Disponible en: <<http://amexcid.gob.mx>>. Consultado en septiembre.
- MICHAEL, Arndt (2014). "Advent of a 'Game Changer'? India's Economic, Political and Strategic Engagement in Sub-Saharan Africa from 1991 until 2014". *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, vol. 70, núm. 4, pp. 341-357.
- MILANI, Carlos R. S. (1998). "O meio ambiente e a regulação da ordem mundial". *Contexto Internacional*, vol. 20, núm. 2, pp. 303-347.

- \_\_\_\_\_ (2008). “Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 22, pp. 161-182.
- \_\_\_\_\_ (2011). “A importância das relações Brasil-Estados Unidos na política externa brasileira”. *Boletim de Economia e Política Internacional* (Dinte/IPEA), núm. 6, pp. 69-85.
- \_\_\_\_\_ (2012a). “Aprendendo com a história: críticas à experiência da cooperação Norte-Sul e atuais desafios à cooperação Sul-Sul”. *Caderno CRH* (UFBA), vol. 25, núm. 65, pp. 211-231.
- \_\_\_\_\_ (2012b). “Crise política e relações internacionais: uma análise escalar da política externa brasileira, em Fundação Alexandre Gusmão”. *VI Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: Relações Internacionais em Tempos de Crise Econômica e Política*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, pp. 43-60.
- \_\_\_\_\_ (2014). “Instituições bilaterais dos países do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento”, en André de Mello e SOUZA (org.). *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília: IPEA, pp. 113-140.
- \_\_\_\_\_ (2015). “Política externa é política pública?”. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, vol. 18, pp. 56-75.
- \_\_\_\_\_ (2017). *ABC 30 anos: história e desafios futuros*. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação.
- MILANI, Carlos R. S., Bianca SUYAMA y Luara LOPES (2013). *Políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?* São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung.
- MILANI, Carlos R. S., Francisco C. CONCEIÇÃO y Timóteo S. M'BUNDE (2016). “Cooperação Sul-Sul em educação e relações Brasil-Palop”. *Cadernos do CRH* (UFBA), vol. 29, núm. 76, pp. 13-32.
- \_\_\_\_\_ (2017). “Brazil’s International Educational Cooperation in African Countries: A Case of ‘Graduation Dilemma?’”. *International Affairs*, vol. 93, núm. 3, pp. 661-679.
- MILANI, Carlos R. S., K. BARAN y Hugo Bras MARTINS DA COSTA (2017). “La cooperación brasileña en Haití desde el 2010:

- actores, intereses y resultados”, en Gabriela SÁNCHEZ y Randolph GILBERT (orgs.). *Cooperación internacional en Haití: tensiones y lecciones. Los casos de Brasil, Chile y México*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Conacyt.
- MILANI, Carlos R. S., Leticia PINHEIRO y Maria Regina Soares de LIMA (2017). “Brazil’s Foreign Policy and the Graduation Dilemma”. *International Affairs*, vol. 93, núm. 3, pp. 585-605.
- (2017). “The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges”. *Foreign Policy Analysis*, vol. 13, núm. 2, pp. 278-296.
- MILANI, Carlos R. S. y Germán SOLINÍS (2002). “Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro”, en Carlos R. S. MILANI, Carlos S. ARTURI y Germán SOLINÍS (orgs.). *Democracia e governança mundial*. Porto Alegre: UFRGS, pp. 266-291.
- MILANI, Carlos R. S. y Leticia PINHEIRO (2013). “Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública”. *Contexto Internacional*, vol. 35, pp. 11-41.
- MILANI, Carlos R. S. y Maria Clotilde MEIRELES RIBEIRO (2011). “International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management”. *Brazilian Administration Review*, vol. 8, pp. 21-36.
- MILANI, Carlos R. S. y Tássia C. O. CARVALHO (2013). “Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano”. *Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, vol. 1, pp. 11-35.
- MILANI, Carlos R. S. y Tiago NERY (2019). “Brazil: The Sketch of a Grand Strategy between 2003 and 2014”, en Thierry BALZACQ, Peter DOMBROWSKI y Simon REICH (orgs.). *Comparative Grand Strategy: A Framework and Cases*. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press.
- MILHORANCE, Carolina y Folahsade SOULE-KOHNDOU (2017). “South-South Cooperation and Change in International Organizations”. *Global Governance*, vol. 23, núm. 3, pp. 461-481.
- MILLÁN ACEVEDO *et al.* (2012). *La coherencia de políticas para el desarrollo en España: mecanismos, actores y procesos*. Madrid: 2015 y más.

- MILLÁN ACEVEDO, Natalia (2014). “Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones”. *Papeles 205 y más*, núm. 17, Madrid.
- MILNER, Helen y Dustin TINGLEY (2012). “The Choice for Multilateralism: Foreign Aid and American Foreign Policy”. *The Review of International Organization*. Disponible en: <[http://scholar.harvard.edu/files/riomilnertingley\\_0.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/riomilnertingley_0.pdf)>. Consultado el 15 de octubre de 2016.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (Brasil) (2015). *ABC, base de datos*. Disponible en: <<http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>>. Consultado el 10 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2016). *CGFome*. Sitio web. Disponible en: <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/o-ministerio/cgfome-coordenacao-general-de-aco-es-internacionais-de-combate-a-fome/>>. Consultado el 10 de abril.
- MITRANY, David (1943). *A Working Peace System*. Londres: Royal Institute of International Affairs.
- MIYAMOTO, S. (1999). “O estudo das relações internacionais no Brasil. estado da arte”. *Revista de Sociologia e Política*, núm. 12, pp. 83-98.
- MOLDOVAN, Alexander (2015). *Chinese, Brazilian and Russian Investment into the Ex-Colonial World: The Politics of South-South Investment*, tesis en ciencias políticas. McMaster University, M. A.
- MOLNAR, M. (1975). *Marx, Engels et la politique internationale*. París: Gallimard (Idées).
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2011). *O “Milagre alemão” e o desenvolvimento do Brasil (1949-2011)*. São Paulo: Unesp.
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro (2008). “Cooperación internacional y desarrollo democrático”, en Markús GOTTSBACHER y Simone LUCATELLO (orgs.). *Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo: los retos del siglo XXI*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, pp. 111-128.
- MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de (2006). *Estado, desenvolvimento e globalização*. São Paulo: Unesp.
- MORGENTHAU, Hans (1962). “A Political Theory of Foreign Aid”. *American Political Science Review*, vol. 56, núm. 2, pp. 301-309.

- MOYO, Dambisa (2009). *L'aide fatale*. París: JC Lattès.
- MURPHY, Craig N. (1994). *International Organization and Industrial Change, Global Governance since 1850*. Cambridge: Polity.
- \_\_\_\_\_ (2006). *The United Nations Development Programme, A Better Way?* Cambridge: Cambridge University Press.
- MURPHY, Craig N. y Enrico AUGELLI (1993). "International Institutions, Decolonization, and Development". *International Political Science Review*, vol. 14, núm. 1, pp. 71-85.
- Naciones Unidas. Asamblea General (1994). *Un programa de desarrollo. Informe del secretario general*. Nueva York: Naciones Unidas, 6 de mayo.
- Naciones Unidas (2017a). *Los objetivos de desarrollo del milenio*. Disponible en: <[https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg\\_goals.html](https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html)>. Consultado el 11 de julio.
- \_\_\_\_\_ (2017b). *Los objetivos de desarrollo sostenible*. Disponible en: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>>. Consultado el 15 de julio.
- NAIDU, Sanusha, Lucy CORKIN y Hayley HERMAN (2009). "China's (Re)-Emerging Relations with Africa: Forging a New Consensus?" *Politikon*, vol. 36, núm. 1, pp. 87-115.
- NAIM, Moises (2009). "Rogue Aid, What's Wrong with the Foreign Aid Programs of China, Venezuela, and Saudi Arabia? They Are Enormously Generous. And they Are Toxic". *Foreign Policy*. Disponible en: <<http://foreignpolicy.com/2009/10/15/rogue-aid/>>. Consultado el 3 de noviembre de 2016.
- NARLIKAR, Amrita (2010). *New Powers: How to Become One and How to Manage Them*. Nueva York: Columbia University Press.
- NAYLOR, Tristen (2011). "Deconstructing Development: The Use of Power and Pity in the International Development Discourse". *International Studies Quarterly*, vol. 55, núm. 1, pp. 177-197.
- NELSON, Paul J. (1997). "Conflict, Legitimacy, and Effectiveness: Who Speaks for Whom in Transnational NGO Networks Lobbying the World Bank?" *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 26, núm. 4, pp. 421-441.
- NEUMAYER, Eric (2004). "Arab-related Bilateral and Multilateral Sources of Development Finance: Issues, Trends, and the Way

- Forward". *The World Economy* (Blackwell Publishing), vol. 27, núm. 2, pp. 281-300.
- NICOLAIDIS, Kalypso y Robert HOWSE (2002). "‘This is my EUtopia...’: Narrative as Power". *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 4, pp. 767-792.
- NIGAN, Shailly (2015). "India's Foreign Aid: Social Responsibility or Hegemonic Strategy?". *International Journal of Technical Research and Applications*, número especial, núm. 34, pp. 17-25.
- NOEL, Alain y Jean-Philippe THERIEN (1995). "From Domestic to International Justice: The Welfare State and Foreign Aid". *International Organization*, vol. 49, núm. 3, pp. 523-553.
- OGASAWARA, Minoru (2004). "La coopération japonaise à l'égard de l'Afrique". *Afrique Contemporaine*, vol. 212, núm. 4, pp. 67-75.
- OLIVEIRA, Gustavo (2016). "The Geopolitics of Brazilian Soybeans". *The Journal of Peasant Studies*, vol. 43, núm. 2, pp. 348-372.
- OLUTAYO, A. O., M. A. OLUTAYO y A. O. OMOBOWALE (2008). "‘TINA’, Aids, and the Underdevelopment Problem in Africa". *Revista de Economía Política*, vol. 28, núm. 2, pp. 239-248.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2008). *Is it ODA? Factsheet*. Disponible en: <[https://www.sheffield.ac.uk/polopoly\\_fs/1.659262!/file/Is\\_it\\_ODA.pdf](https://www.sheffield.ac.uk/polopoly_fs/1.659262!/file/Is_it_ODA.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*. París: OCDE. Disponible en: <<http://www.oecd.org/dac/peerreviewsofdacmembers/35051857.pdf>>. Consultado el 5 de julio 2017.
- \_\_\_\_\_ (2011a). "Busan Partnership for Effective Development Co-operation. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (Busan)". Disponible en: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>>. Consultado el 10 de octubre de 2017.
- \_\_\_\_\_ (2011b). *DAC Report on Multilateral Aid 2011*. París: OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2011c). *Development Co-operation Report 2010*. París: OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Development Co-operation Report 2012*. París: OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2015a). *Development Co-operation Report 2015*. París: OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2015b). *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World*. París: OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Development Co-operation Report 2016*. París: OCDE.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Development Co-operation Report 2017*. París: OCDE.

- \_\_\_\_\_ (2018). *Official Development Assistance, What is ODA?*, abril. Disponible en: <<http://www.oecd.org/development/stats/What-is-ODA.pdf>>. Consultado el 20 de julio.
- O'RIORDAN, Alexander y Manal STULGAITIS (2017). "South Africa as a Donor and Southern Africa: The Sustainable Development Goals (SDGs), Emerging Foreign Policy and Development Themes in the Post-Cotonou Context". *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa*, vol. 92, pp. 84-110.
- OTTER, Mark (2003). "Domestic Public Support for Foreign Aid: Does It Matter?". *Third World Quarterly*, vol. 24, núm. 1, pp. 115-125.
- OWOEYE, Jide (1992). *Japan's Policy in Africa*. Lewiston, Nueva York: The Edwin Mellen Press.
- Oxfam-América (2008). *Smart Development, Why US foreign aid demands major reform*. Boston, Massachusetts.
- OZKAN, Mehmet y Birol AKGUL (2010). "Turkey's Opening to Africa". *Journal of Modern African Studies*, vol. 48, núm. 4, pp. 525-546.
- PALMER, Glenn, Scott B. WOHLANDER y T. Clifton MORGAN (2002). "Give or Take: Foreign Aid and Foreign Policy Substitutability". *Journal of Peace Research*, vol. 39, núm. 1, pp. 5-26.
- PANKAJ, A. K. (2005). "Revisiting Foreign Aid Theories". *International Studies*, vol. 42, núm. 2, pp. 103-121.
- PARK, Bill (2014). "Turkey's 'New' Foreign Policy: Newly Influential or Just Over-active?". *Mediterranean Politics*, vol. 19, núm. 2, pp. 161-164.
- PAULO, Sebastian y Helmut REISEN (2010). "Eastern Donors and Western Soft Law: Towards a DAC Donor Peer Review of China and India?". *Development Policy Review*, vol. 28, núm. 5, pp. 535-552.
- PENDER, John (2001). "From 'Structural Adjustment' to 'Comprehensive Development Framework': Conditionality Transformed?". *Third World Quarterly*, vol. 22, núm. 3, pp. 397-411.
- PEREIRA, João Márcio Mendes (2010). *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944-2008*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- PÉREZ PINEDA, Jorge, Citlali AYALA MARTÍNEZ y Felipe DE LA O LÓPEZ (orgs.) (2015). *Diagnóstico sobre la cooperación internacional para el desarrollo en México 2014-2015*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.



- PERROUX, François (1962). *L'économie des jeunes nations, industrialisation et groupements de nations*. París: PUF.
- PESSINA, Maria Elisa Huber (2012). *O ideário de desenvolvimento pós-1989 e as mudanças na cooperação internacional não governamental: entre as circunstâncias e as peculiaridades do caso alemão*. Tesis (máster), Universidad Federal de Bahía (UFBA). Disponible en: <[http://labmundo.org/pt/wp-content/uploads/2013/03/Dissertacao\\_Elisa.pdf](http://labmundo.org/pt/wp-content/uploads/2013/03/Dissertacao_Elisa.pdf)>. Consultado el 6 de junio de 2017.
- PETITEVILLE, Franck (2001). "La coopération de l'Union Européenne entre Globalisation and Politisation". *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, núm. 3, pp. 431-458.
- PETITHOMME, Mathieu (2009). "Quelle politique de voisinage pour l'Union Européenne? Entre injonctions sécuritaires et conditionnalité démocratique, la puissance normative européenne en question". *Politique Européenne* (L'Harmattan), vol. 28, núm. 2, pp. 163-172.
- PIAGET, Jean (2011). "The Spirit of Solidarity in Children and International Cooperation (1931)". *Schools: Studies in Education*, vol. 8, núm. 1, pp. 74-89.
- PINHEIRO, Leticia (2009). "Autores y actores de la política externa brasileña". *Foreign Affairs Latinoamericana*, vol. 9, núm. 2.
- PINHEIRO, Leticia y Carlos R. S. MILANI (orgs.) (2012). *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Fundación Getúlio Vargas.
- PINHEIRO, Leticia y G. L. BESHARA (2012). "Política externa e educação: confluências e perspectivas no marco da integração regional", en Leticia PINHEIRO y Carlos R. S. MILANI (orgs.). *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Fundación Getúlio Vargas, pp. 149-180.
- PONCET, Sandra (2011). "A ascensão China: implicações para as economias da Europa", en Rodrigo P. Ferreira LEÃO, Eduardo Costa PINTO y Luciana ACIOLY (orgs.). *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília: IPEA, pp. 79-114.
- POPE, Hugh (2010). "Pax Ottomana? The Mixed Success of Turkey's New Foreign Policy". *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 6, pp. 161-171.
- PRADO LALLANDE, Juan Pablo (2008). "La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder

- en las relaciones internacionales”, en Markus GOTTSBACHER y Simone LUCATELLO (orgs.). *Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo: los retos del siglo XXI*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, pp. 23-49.
- \_\_\_\_\_. (2013). “La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Calderón”. *Foro Internacional*, vol. 53, núm. 3-4, pp. 816-844.
- PRATT, Cranford (org.) (1989). *Internationalism Under Strain: The North-South Policies of Canada, the Netherlands, Norway and Sweden*. Toronto: University of Toronto Press.
- PRODI, Romano (2000). *2000-2005: Shaping the New Europe*. Discurso en el Parlamento Europeo (Estrasburgo), 15 de febrero. Disponible en: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-00-41\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-00-41_en.htm)>. Consultado el 10 de noviembre de 2017.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1990). *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Brasilia: PNUD-Brasil.
- \_\_\_\_\_. (1992). *Human Development Report 1992*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.
- PSACHAROPOULOS, George (1995). *Building Human Capital/or Better Lives*. Washington, D.C.: The World Bank.
- RAJANA, Cecil (1982). “The Lome Convention: An Evaluation of E.E.C. Economic Assistance to the ACP States”. *The Journal of Modern African Studies*, vol. 20, núm. 2, junio, pp. 179-220.
- REBOL, Max (2010). “Chinese Aid to Africa: Filling the Gaps that Others Left”. *Alternatives (Turkish Journal of International Relations)*, vol. 9, núm. 2, pp. 39-55.
- REGAN, Patrick (1995). “US Economic Aid and Political Repression: An Empirical Evaluation of US Foreign Policy”. *Political Research Quarterly*, vol. 48, núm. 4, pp. 613-628.
- REIS, Rossana Rocha (2006). “Os direitos humanos e a política internacional”. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, núm. 27, pp. 33-42.
- RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles (2009). *Globalização e novos atores: a paradiplomacia e as cidades brasileiras*. Salvador: EDUFBA.
- RIBEIRO, Renata Albuquerque (2014). *Inserção internacional e energia: a política externa de Lula para biocombustíveis*, tesis de maestría, Universidad del Estado de Rio de Janeiro, Instituto de Estudios Sociales y Políticos.

- RICHER, Philippe (2008). *L'offensive chinoise en Afrique*. París: Karthala.
- RICUPERO, Rubens (2017). *A diplomacia na construção do Brasil 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores.
- RIGOLIN, Camila C. Dias (2009). *Produção e circulação do conhecimento tradicional associado à biodiversidade: estudos de caso peruanos*, tesis de doctorado, Unicamp.
- RIST, Gilbert (1996). *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*. París: Presses de Sciences Po.
- ROBINSON, J. (2008). "La posibilidad de cooperación", en Markus GOTTSBACHER y Simone LUCATELLO (orgs.). *Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo: los retos del siglo XXI*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, pp. 68-91.
- RODRIG, Dani (1995). "Why is there Multilateral Lending?", en M. BRUNO y B. PLESKOVIC (orgs.). *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, D.C.: FMI, pp. 167-193.
- ROMERO, Maximo (2012). "Mexico: Linking Mesoamerica", en Sachin CHATURVEDI, Thomas FUES y Elizabeth SIDIROPOULOS (orgs.). *Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns?* Londres: Zed Books, pp. 190-215.
- ROMERO ORTIZ, María Elena (2010). "A cooperação japonesa para o desenvolvimento na América Latina: entre interesses e compromissos", en Carlos R. S. MILANI y María Gabriela Gildo de la CRUZ (orgs.). *A política mundial contemporânea, atores e agendas na perspectiva do Brasil e do México*. Salvador: EDUFBA, pp. 57-82.
- ROSECRANCE, Richard (1998). "The European Union: A New Type of International Actor", en J. ZIELONKA (org.). *Paradoxes of European Foreign Policy*. Haia: Kluwer Law International, pp. 15-23.
- ROUILLE D'ORFEUIL, Henri (1984). *Coopérer autrement, l'engagement des organisations non gouvernementales aujourd'hui*. París: L'Harmattan.
- ROWDEN, R. (2001). *IMF-WB-WTO Synthesis Report*. Working Paper, Washington, D.C.: Results Educational Fund, Bretton Woods Project. Disponible en: <<http://www.brettonwoodsproject.org/topic/adjustment/synthesisreport.pdf>>. Consultado el 13 de noviembre de 2016.

- RUGGIE, John G. (1992). "Multilateralism: The Anatomy of an Institution". *International Organization*, vol. 46, núm. 3, pp. 561-598.
- SACHS, Ignacy (2005). "Desenvolvimento e cultura. Desenvolvimento da cultura. Cultura do desenvolvimento". *Organização e Sociedade* (Escuela de Administración de la Universidad Federal de Bahía), vol. 12, núm. 33, pp. 151-165.
- SAGAFI-NEJAD, Tagi y John DUNNING (2008). *The UN and Transnational Corporations: From Code of Conduct to Global Compact*. Bloomington e Indianapolis: Indiana University Press.
- SAHLINS, Marshall (1972). *Stone Age Economics*. Chicago: Aldine-Atherton.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Confucius Institutes, Academic Malware*. Chicago: Prickly Paradigm Press.
- SAID, Edward W. (2007). *Orientalismo, o Oriente como invenção do Ocidente*. São Paulo: Companhia da Letras.
- SALISBURY, R. H. (1984). "Interest Representation: The Dominance of Institutions". *The American Political Science Review*, vol. 78, núm. 1, pp. 64-76.
- SANTOS, André L. Nascimento dos (2012). *Vias de mão dupla: a influência das organizações internacionais na reforma dos judiciários latino-americanos (Argentina, Brasil e México)*. O Banco Mundial e a agenda do acesso à justiça. São Paulo: Hucitec.
- SANTOS, Claire Gomes y Rosinha CARRION (2011). "Sobre a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento: atores, propósitos e perspectivas". *Revista de Administração Pública (RAP)*, vol. 45, núm. 6, pp. 1847-1868.
- SANTOS, Milton (2001). *Por uma outra globalização*. São Paulo: Record.
- SANTOS, Tacilla (2014). *Entre o Norte e o Sul: um estudo sobre o papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento*, tesis de doctorado, Programa de posgrado en Administración de la Universidad Federal de Bahía (UFBA).
- SANTOS, Tacilla y Elsa Sousa KRAYCHETE (2016). "A cooperação para o desenvolvimento entre o Brasil e a África: um olhar sobre a presença de organizações da sociedade civil brasileira em Moçambique". *Contra/Relatos desde el Sur*, vol. 12, pp. 24-34.

- SARTORI, Giovanni (1994). Compare Why and How, Comparing, Miscomparing and the Comparative Method, en Mattei DOGAN y Ali KAZANCIGIL (eds.). *Comparing Nations: concepts, strategies, substance*. Oxford: Blackwell Publishers, pp. 14-34.
- SCHMID, Dorothée (2003). “La Méditerranée dans les politiques extérieures de l’Union Européenne: quel avenir pour une bonne idée?”. *Revue Internationale et Stratégique*, vol. 49, núm. 1, pp. 23-32.
- SCHMITTER, Philippe C. (2010). “A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional”. *Lua Nova*, núm. 80, pp. 9-44.
- SCOONES, Ian *et al.* (2016). “A New Politics of Development Cooperation? Chinese and Brazilian Engagements in African Agriculture”. *World Development*, vol. 81, pp. 1-12.
- SEERS, Dudley (1963). “The Limitations of the Special Case”. *Bulletin of the Oxford Institute of Economics and Statistics*, vol. 25, núm. 2, pp. 77-98.
- SEITENFUS, R. (2014). *Haiti: dilemas e fracassos internacionais*. Coleção Relações Internacionais e Globalização. Ijuí: Unijuí.
- SEVERINO, J. M. y O. RAY (2009). “The End of ODA: Death and Birth of a Global Public Policy”. *Working Paper Series*, Center for Global Development, núm. 167.
- SHAMBAUGH, David (2013). *China Goes Global, the Partial Power*. Oxford: Oxford University Press.
- SHANKLAND, Alex y Euclides GONÇALVES (2016). “Imagining Agricultural Development in South-South Cooperation: the Contestation and Transformation of PROSAVANA”, *World Development*, vol. 81, pp. 35-46.
- SIDIROPOULOS, Elizabeth (2012). *Rising Powers, South-South Cooperation and Africa*. South African Institute for International Affairs (Saiia), Global Powers and Africa Programme, Policy Briefing, núm. 47.
- SINGER, Benjamin (2004). “Aide bilatérale contre aide multilatérale? Analyse comparative des politiques”. *Mondes en développement*, vol. 3, núm. 127, pp. 45-60.
- SIX, Clemens (2009). “The Rise of Postcolonial States as Donors: a challenge to the development paradigm”. *Third World Quarterly*, vol. 30, núm. 6, pp. 1103-1121.

- SLAUGHTER, Anne-Marie (2005). "Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform". *The American Journal of International Law*, vol. 99, núm. 3, pp. 619-631.
- SMOUTS, Marie-Claude (2003). *Tropical Forests, International Jungle: The Underside of Global Ecopolitics*. Londres: Palgrave Macmillan (Sciences Po Series in International Relations and Political Economy).
- SNIDER, Erin y David FARIS (2011). "The Arab Spring: U. S. Democracy Promotion in Egypt". *Middle East Policy*, vol. 18, núm. 3, pp. 49-62.
- SOARES, Maria Clara C. (2009). "Banco Mundial: políticas e reformas", en Livia de TOMMASI, Mirian Jorge WARDE y Sérgio HADDAD (orgs.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez, pp. 15-40.
- SOUSA SANTOS, Boaventura (2001). *Um discurso sobre as ciências*. Maria da Fé: Edições Afrontamento.
- STEPHEN, Matthew D. (2012). "Rising Regional Powers and International Institutions: The Foreign Policy Orientations of India, Brazil and South Africa". *Global Society*, vol. 26, núm. 3, pp. 289-309.
- STIRRAT, R. L. y H. HENKEL (1997). "The Development Gift: The Problem of Reciprocity in the NGO World". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 554, pp. 66-80.
- STJERNO, Steinar (2005). *Solidarity in Europe, the History of an Idea*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- STOKKE, Olav (org.) (1989). *Western Middle Powers and Global Poverty: The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies (em cooperação com o Norwegian Institute of International Affairs/Oslo).
- STRAND Jonathan y John TUMAN (2012). "Foreign Aid and Voting Behavior in an International Organization: The Case of Japan and the International Whaling Commission". *Foreign Policy Analysis*, vol. 8, núm. 4, pp. 409-430.
- STUBBS, Josefina (2000). "Gender in Development: A Long Haul-But We're Getting There!". *Development in Practice*, vol. 10, núms. 3/4, pp. 535-542.

- SWEDLUND, Haley J. (2017). *The Development Dance. How Donors and Recipients Negotiate the Delivery of Foreign Aid*. Ithaca: Cornell University.
- TAYLOR, Ian (1998). "China's Foreign Policy towards Africa in the 1990s". *The Journal of Modern African Studies*, vol. 36, núm. 3, pp. 443-460.
- The National Archives (Reino Unido) (2016). "Colonial Development Act 1929". Disponible en: <[www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/20-21/5/introduction/enacted](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/20-21/5/introduction/enacted)>. Consultado el 20 de septiembre.
- TORRES, Rosa M. (2009). "Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial", en Livia de TOMMASI, Mirian Jorge WARDE y Sérgio HADDAD (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, pp. 75-123.
- Tostan (2018). *Tostan Annual Report 2016*. Disponible en: <<https://www.tostan.org/wp-content/uploads/Annual-Report-2016-FINAL-pages-July-2018-1.pdf>>. Consultado en julio.
- UN. Secretary-General (2016). *Composition of the Secretariat: Staff Demographics: Report of the Secretary-General*. Nueva York. Disponible en <<https://digitallibrary.un.org/record/843203>>.
- UNCTAD (2017). *World Investment Report 2014*. Disponible en: <[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf)>. Consultado el 24 de abril.
- Unión Europea (2012). *2012 Annual Report on the European Union's Development and External Assistance Policies and Their Implementation in 2011*. Bruselas: UE. Disponible en: <[http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/index_en.htm)>. Consultado el 10 de noviembre de 2017.
- (2018). "Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts". Disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>>. Consultado el 20 de julio.
- Union of International Associations (UIA) (2012-2013). *Yearbook of International Organizations*. Leiden (Países Bajos), 47<sup>a</sup> ed., Brill Editors.

- United Nations (2016). *United Nations General Assembly, resolution 41/128, Declaration on the Right to Development*. Disponible en: <<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>>. Consultado el 18 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2016). *United Nations Intellectual History Project*. Disponible en: <<http://www.unhistory.org>>. Consultado el 10 de julio.
- United Nations Children's Fund (UNICEF) (2015). *Annual Report 2014*. Nueva York: UNICEF. Disponible en: <[https://www.unicef.org/publications/index\\_82455.html](https://www.unicef.org/publications/index_82455.html)>. Consultado el 15 de julio de 2017.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Annual Report 1987*. Disponible en: <[http://www.unicef.org/about/history/files/unicef\\_annual\\_report\\_1987.pdf](http://www.unicef.org/about/history/files/unicef_annual_report_1987.pdf)>. Consultado el 15 de julio.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2017). *Annual Report 2016*. Nueva York: UNDP. Disponible en: <[http://web.undp.org/evaluation/documents/annual-report/2017/UNDP\\_ARE\\_2016.pdf](http://web.undp.org/evaluation/documents/annual-report/2017/UNDP_ARE_2016.pdf)>. Consultado el 16 de abril.
- United States Department of State (2006). *Office of the Spokesman, Archive (Washington, D.C.)*. Disponible en: <<https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/59339.htm>>. Consultado el 10 de julio de 2017.
- VALLER FILHO, Wladimir (2007). *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG.
- VAN DER VEEN, A. Maurits (2011). *Ideas, Interests and Foreign Aid*. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in International Relations).
- VIGNESWARAN, Darshan *et al.* (2010). "Criminality or Monopoly? Informal Immigration Enforcement in South Africa". *Journal of Southern African Studies*, vol. 36, núm. 2, pp. 465-481.
- WAISBICH, Laura y Melissa POMEROY (2014). "Haiti, um laboratório de engajamento multisetorial. São Paulo: Observatório Brasil e o Sul". *Perspectivas do Território*, núm. 1.
- WALKER, Robert B. (1993). *Inside/outside, International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.



- WALLACE, M. y J. D. SINGER (1970). "Intergovernmental Organization in the Global System, 1815-1964: A Quantitative Description". *International Organization*, vol. 24, núm. 2, pp. 239-287.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2007). *O universalismo europeu: a retórica do poder*. São Paulo: Boitempo.
- WANG, T. Y. (1999). "US Foreign Aid and UN Voting: An Analysis of Important Issues". *International Studies Quarterly*, vol. 43, núm. 1, pp. 199-210.
- WEBER, Martin (2007). "The Concept of Solidarity in the Study of World Politics: Towards a Critical Theoretic Understanding". *Review of International Studies*, vol. 33, núm. 4, pp. 693-713.
- WEBER, Max (1999). *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix.
- WEDEL, Janine R. (2005). "U.S. Foreign Aid and Foreign Policy: Building Strong Relationships by Doing It Right!". *International Studies Perspectives*, vol. 6, núm. 1, pp. 35-50.
- WITTKOPF, Eugene R. (1973). "Foreign Aid and United Nations Votes: A Comparative Study". *American Political Science Review*, vol. 67, núm. 4, pp. 868-888.
- WOODS, Ngaire (2008). "Whose Aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance". *International Affairs*, vol. 84, núm. 6, pp. 1205-1201.
- YANIK, Lerna K. (2004). "The Politics of Educational Exchange: Turkish Education in Eurasia". *Europe-Asia Studies*, vol. 56, núm. 2, pp. 293-307.
- YPI, Lea (2008). "Sovereignty, Cosmopolitanism and the Ethics of European Foreign Policy". *European Journal of Political Theory*, vol. 7, núm. 3, pp. 349-364.
- ZHOU, Hong (org.) (2017). *China's Foreign Aid, 60 Years in Retrospect*. Cingapura: Social Sciences Academic Press and Springer.
- ZIMMERMANN, F. y K. SMITH (2011). "More Money, More Actors, More Ideas for Development Cooperation". *Journal of International Development*, vol. 23, núm. 5, pp. 722-738.



*Cooperación internacional al desarrollo:  
entre solidaridad e interés*

se terminó de imprimir en enero de 2023,  
en los talleres de Editorial Color, S.A. de C.V.,  
Naranjo 96 bis, P.B., col. Santa María la Ribera, 06400,  
Ciudad de México, México.

Portada: Pablo Reyna.

La edición consta de 500 ejemplares.  
El cuidado de la edición estuvo a cargo  
de Agustín Herrera Reyes, bajo la supervisión  
de la Dirección de Publicaciones  
de El Colegio de México.

La cooperación internacional para el desarrollo es un campo político fundamental de las relaciones internacionales. “Campo político” porque su relevancia no es principalmente económica o financiera: se gasta menos en “ayuda” exterior y en cooperación multilateral de lo que se gasta en armas y guerras, drogas ilícitas, inversiones en bolsa o en los paraísos fiscales. De hecho, la cooperación internacional para el desarrollo desempeña la función de amortiguador de las tensiones internacionales e integra diversos procesos de reconstrucción del orden mundial. Después de 1945, fueron establecidas muchas instituciones nacionales y multilaterales: agencias bilaterales (USAID, JICA, etc.), bancos de desarrollo (el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo) y agencias de las Naciones Unidas, como parte de una competición Este-Oeste exacerbada por las luchas anticoloniales. Al final de la Guerra Fría, la cooperación internacional para el desarrollo alimentó esperanzas de que los “dividendos de la paz” beneficiarían el desarrollo de los países africanos, latinoamericanos, asiáticos y de Europa del Este. Al alba del siglo XXI, la cooperación internacional para el desarrollo vuelve a ser central en la reconfiguración del orden mundial, ya que las potencias emergentes, sobre todo China, utilizan estratégicamente esta herramienta de política exterior, al mismo tiempo que reivindican cambios en los patrones de las relaciones entre países desarrollados de Occidente y países en desarrollo del “Sur geopolítico”.

Estas múltiples dinámicas de solidaridad e intereses que la cooperación internacional conjuga son abordadas en el presente libro.

