

Lo político del análisis de la cooperación internacional para el desarrollo

Edgar Alberto Zamora Avilés*



Resumen:

A través de los elementos que posicionan las transformaciones del sistema de ayuda se puede enriquecer el análisis de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) restituyendo los elementos propiamente políticos de esta. Antes que inducir una valoración *a priori* de las transformaciones, el cambio de óptica permite proponer un marco de análisis en el cual la CID no sea vista solamente como un imperativo moral “despolitizado”, sobre el cual pareciera haber cada vez menos acuerdo, sino que se la sitúe en el contexto y dinámica del sistema internacional.

Palabras clave:

Análisis político, cooperación internacional para el desarrollo, ayuda oficial al desarrollo, relaciones internacionales.

* Ver datos en p. 6.

Como sostiene Cox (1994: 150), “[toda] teoría actúa *en favor* de alguien y *en favor* de un propósito específico”. Esto aplica para el caso de las tendencias de análisis de la cooperación internacional para el desarrollo (CID), las cuales podemos relacionar con transformaciones del sistema de ayuda en el marco de los cambios del sistema internacional.

Durante la *Guerra Fría (1960-1989)*, la ayuda era analizada con un enfoque estratégico de relaciones Norte-Sur bajo el marco ideológico de la disputa capitalismo-comunismo. La caída del Muro de Berlín dio paso a los *años compasivos (1989-2001)*, en los que la desideologización de las relaciones internacionales generó una crisis de identidad de la ayuda, y esta se enfocó en controlar los impactos negativos del ajuste estructural. En el *siglo XXI* el sistema de ayuda se ha enfocado en prevenir los riesgos de la prosperidad global derivados de la interdependencia entre países en desarrollo (PED) y países desarrollados (PD). Ante la crisis internacional, se ha señalado una nueva crisis de identidad de la ayuda (véanse Severino y Ray, 2009; Domínguez, 2011).

Esta breve descripción de las transformaciones históricas de la CID, evidencia simultáneamente el carácter intencionado de la teorización dominante. Dicha teorización se ha centrado en preguntarse por la forma técnicamente apropiada de hacer que la CID funcione. Así, se ha desplazado el debate político sobre los contenidos del desarrollo.

Se considera que a través de los elementos que posicionan las transformaciones del sistema de ayuda se puede enriquecer el análisis de la CID restituyendo los elementos propiamente políticos de esta. Antes que inducir una valoración a priori de las transformaciones, el cambio de óptica permite proponer un marco de análisis en el cual la CID no sea vista solamente como un imperativo moral, “despolitizado”, sino que se la sitúe en el contexto y dinámica del sistema internacional.

En adelante, la discusión se desarrolla en tres apartados: en el primero se presentan críticamente algunas tendencias representativas del análisis dominante sobre la CID; luego se tratan las transformaciones del sistema de ayuda que mayor “ruido” generan para el análisis dominante, y en el tercer apartado se presentan unas consideraciones finales.

Elementos críticos sobre el análisis dominante de la CID

Existen dos enfoques de análisis de la CID: 1. uno que considera como objeto casi exclusivo de análisis la ayuda oficial al desarrollo (AOD), también llamada “industria de la ayuda” (De Hann, 2009), sus actores, organizaciones y prácticas, que deberían proveer desarrollo a sus beneficiarios, y 2. y otro que toma

como eje de análisis el sistema internacional y estudia la CID (incluida la ayuda) como parte de este, en cuanto “sistema de poder que se integra en la esfera más amplia de la política internacional” (David Sogge, 2002: 63, citado en Benzi y Lo Brutto).

Se rastreará el carácter restringido del análisis dominante de la CID, que se centra en la industria de la ayuda y apela a una neutralidad valorativa, revisando las principales cuestiones tratadas en los trabajos de Severino y Ray (2009), De Hann (2009) y Sumner (2010, 2011).

Severino y Ray sostienen que el régimen de ayuda internacional al desarrollo está sometido a una triple revolución: diversificación de objetivos, diversificación de agentes y renovación de los instrumentos ligada a innovaciones financieras. Esta triple revolución cuestiona ampliamente la AOD como concepto y como forma de medición, razón por la cual proponen un nuevo enfoque de medición bajo la idea de *Global Policy Finance* (GPF), capaz de incorporar las transformaciones actuales del régimen de la ayuda que se ha convertido en una emergente política pública global (PPG).

Estos autores asumen como base de su análisis el sistema de ayuda, por lo cual no existe discusión frente a los contenidos del desarrollo, ni preocupación por situar su análisis en el contexto del sistema internacional del que hace parte la CID. Si bien el tema de debatir los cambiantes objetivos del desarrollo puede dar luces sobre su contenido, la forma en que lo asumen es de carácter unívoco y terminan presentando un panorama de aparente consenso sobre lo que denominan el *manejo global de la interdependencia mundial* (5), sin tener consideración sobre las relaciones de poder implicadas.

En segundo lugar, su análisis crítico de la AOD (Severino y Ray: 17 y s.) les lleva a proponer nuevas formas de medición. Este interés en la renovación del arsenal técnico de medición es característico de la despolitización del debate, porque no discuten los cambios del sistema de ayuda ni los del sistema internacional. Desde otra visión, estos esfuerzos por mejorar las técnicas de medición pueden estar orientados por objetivos políticos, como relegitimar el sistema de ayuda cuando los PD tienden a perder capacidad de financiar la AOD, espacio que paralelamente van ganando las “economías emergentes”.

Así mismo, la extensión del abanico de agentes involucrados puede leerse como un movimiento político de relaciones de fuerza en el que agentes privados ganan poder político a nivel internacional a través de los flujos de ayuda. Movimiento en el que se intenta (re)asegurar la (re)definición de las reglas de juego del sistema de ayuda en favor de los poderes centrales del capitalismo, bajo la forma de alianza público-privada.

A partir de considerar el sistema de ayuda como objeto de análisis, Sumner (2010) pretende mostrar evidencia sobre la *nueva geografía de la pobreza*, en la que la mayoría de la población pobre habita en países de renta media (PRM) y no en países de renta baja (PRB), debido a la expansión de la economía global experimentada.

Por tanto, si la ayuda y el desarrollo tienen que ver con la reducción de la pobreza, es necesario reorientar las estrategias y su destino geográfico, ya no en función de la renta per cápita de los países sino de acuerdo a la ubicación de la mayor cantidad de pobres. Estos cambios implican que el problema de la pobreza y sus soluciones pierden carácter internacional para convertirse cada vez más en un asunto nacional, en el que las políticas impositivas y redistributivas podrían ser más importantes que la AOD.

Sumner (2011: 16) señala que la AOD podría reorientarse en la dirección de contribuir a fortalecer capacidades institucionales de los PRM para implementar políticas nacionales que logren reducir los problemas de inequidad y acceso a servicios esenciales. Los agentes de la ayuda deberían reorientarse hacia esta nueva demanda.

Estos trabajos de Sumner muestran la necesidad de los donantes tradicionales de construir discursos para justificar la existencia de la industria de la ayuda. Detrás de esta argumentación, resulta sintomático que los PRM con mayor número de pobres son potenciales mercados de gran tamaño (India, Paquistán, Indonesia, Malasia, Nigeria, entre otros) para la extensión de estrategias de negocios, en los que las alianzas público-privadas de ayuda pueden converger: de un lado, financiando políticas nacionales, en nombre de la equidad, que contribuyan a aumentar el poder adquisitivo de los pobres y; de otro lado, que esa nueva capacidad de compra sea aprovechada por las transnacionales de los PD para dinamizar la economía global.

Este discurso también sirve a los donantes para conservar sus viejas clientelas en el sistema de ayuda: receptores que ahora son PRM donde históricamente han tenido influencia, ya sea por su pasado colonial o por intereses geopolíticos y geoeconómicos, al tiempo que los donantes conservan sus credenciales morales y de solidaridad en el escenario internacional.

En otra versión del análisis, De Hann (2009) argumenta que el “drama del desarrollo” está constituido por la divergencia de interpretaciones, objetivos y formas de medición, muchas veces inducida por los intereses de quienes participan de la industria de la ayuda. En los extremos se ubican defensores y contradictores; en medio quienes analizan las formas en que la ayuda es dada, recibida y medida.

Tales divergencias derivan de: a) cada institución define la ayuda por sus intereses; b) diferentes horizon-

tes conceptuales de análisis (realismo, marxismo, liberalismo, constructivismo); c) no existe acuerdo sobre qué es desarrollo, y d) persisten diferencias ideológicas entre derechas e izquierdas, por ejemplo acerca del rol del Estado. Por tanto, concluye en tono desalentador, las divergencias seguirán existiendo porque la mayoría del debate no es sobre la ayuda, sino sobre creencias más profundas en cuanto a valores, ideas, y logros (De Hann: 18 y s.).

Esta queja de De Hann sobre el desvío del análisis hacia temáticas más amplias (relaciones internacionales, conceptos de desarrollo, e incluso referentes simbólico-ideológicos), refleja muy bien que al sacar del análisis los elementos propiamente políticos que caracterizan la naturaleza de la CID, resulta irrelevante o por lo menos frustrante la discusión sobre las formas técnicamente adecuadas (medición, evaluación, rendición de cuentas, etc.) de hacer que la ayuda al desarrollo funcione.

Ruidos que generan las transformaciones de la CID en el análisis dominante

Discutiendo la *crisis de identidad del sistema de ayuda*, Domínguez (2011) aporta luces sobre el argumento aquí defendido. Sostiene que dicha crisis es resultado de tres procesos, acelerados por la crisis económica: el primero es “el problema constitutivo” (ver la ayuda como compromiso moral) y las “contradicciones recurrentes del sistema de ayuda” (dependencia, incumplimiento sin penalizaciones, distorsión por intereses políticos o comerciales, fragmentación, etcetera).

El segundo proceso es la “proliferación de nuevos actores públicos y privados” que resta importancia a la AOD y a los donantes tradicionales. Y, finalmente, “la disolución de la metáfora jerárquica Norte-Sur ordenadora de las relaciones internacionales”. Por tanto, para Domínguez es imposible seguir justificando la ayuda en función del cierre de la doble brecha (de ahorro y divisas) de los PED porque: estos prestarán dinero a los PD en la crisis y, serán quienes impulsen el crecimiento económico global.

El análisis de Domínguez sitúa los cambios del sistema de ayuda en el marco de la transformación del sistema internacional. Así, concluye el autor que, más allá de la retórica de los donantes tradicionales, existe una “agenda oculta” que socava la legitimidad del sistema de ayuda. Esta “agenda oculta” estaría compuesta por: el aumento de ayuda reembolsable, acompañada de la delegación de la AOD a organismos financieros multilaterales; una redefinición de la AOD para incluir gastos de defensa y diplomacia; el interés de incorporar más activamente agentes privados y; el fomento de la cooperación Sur-Sur (CSS), como argucia para aliviar la presión fiscal. Todo esto en

el contexto de pérdida de peso económico a nivel global de los PD que “es la clave última de la crisis de identidad del sistema de ayuda” (6).

Análogamente, para Benzi y Lo Brutto la clave de análisis de la CID es la reestructuración en curso del sistema internacional: de las relaciones de poder geopolítico y geoeconómico. En discusión con Domínguez, los autores sostienen que es difícil prever la dirección en la que se orienta la reestructuración del sistema de ayuda. Primero, porque el sistema de ayuda ha jugado históricamente un papel importante en los momentos de crisis y transiciones geopolíticas; es más, afirman que la ayuda ha influido en el declive y ascenso de potencias emergentes.

En segundo lugar, los autores no se muestran tan acongojados con el problema de la “crisis de identidad” del sistema de ayuda, porque éste ha demostrado amplias capacidades de adaptarse, mimetizarse y sobrevivir a la sombra de las dinámicas geopolíticas. En tercer lugar, respecto del “problema constitutivo y las contradicciones recurrentes”, señalan que esa parece ser la naturaleza misma del sistema de ayuda; una naturaleza que, bien podríamos decir en relación con nuestro argumento, es la *naturaleza propiamente política* de la ayuda y de la CID, en tanto partes constitutivas las relaciones internacionales.

Así, Benzi y Lo Brutto coinciden con Domínguez en que el problema relevante es la pérdida de peso económico de los donantes tradicionales que desafía su control hegemónico sobre el sistema de ayuda. Condición que se intenta menguar a través de estrategias que incluyen: cesión parcial de poder hacia los países emergentes a cambio de disminuir los costos de la AOD y mantener el control sobre la estructuración de reglas de juego del sistema de ayuda, y la incorporación de agentes privados y sus prácticas, así como mediante nuevas “astucias contables” para medir los flujos de ayuda.

Consideraciones finales

Situar el análisis de la CID en el marco más amplio de las relaciones internacionales, intentando restituir el carácter propiamente político de esta, antes que inducirnos a asumir posturas infundadas permite orientar la discusión hacia la crítica de los críticos o, como señalan Benzi y Lo Brutto, nos permite ser menos indulgentes con el análisis de fenómenos (re) emergentes como la CSS.

Por ejemplo, desde esta lectura política puede considerarse que ante las transformaciones del sistema internacional, y particularmente del sistema de ayuda, los “actores emergentes de peso” (los BRICS) tratan de evitar la cooptación e intentan alcanzar sus propios objetivos: escalar posiciones en la jerarquía económica y política del sistema internacional, para

lo cual se sirven de sus propios sistemas de ayuda, arrojados bajo la semántica de la CSS.

Por tanto, podemos reconocer que la CSS intenta promover nuevas relaciones caracterizadas por la horizontalidad y el consenso, que evidencia menores condicionalidades político-económicas, que tiene bajos costes relativos, que sus procesos pueden ser más eficaces en ciertos sectores. Pero esto no nos impide reconocer simultáneamente que en su re-emergencia la CSS ha terminado por reproducir y profundizar ciertos patrones negativos de cooperación Norte-Sur (CNS): el intercambio desigual, la dependencia económica, la profundización de modelos primario-exportadores, la desigualdad de beneficios en la promoción de modelos de integración regional, la condicionalidad implicada en la modalidad de ayuda atada, y hasta la reproducción de cierto paternalismo.

Bibliografía

- Benzi, D., y Lo Brutto, G., “La cooperación Sur-Sur en América Latina a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente)”, en L. Aceves y H. Sotomayor, coord., *Volver al desarrollo o salir de él. Límites y potencialidades del cambio desde América Latina*, Edic. EyC / BUAP / CLACSO, 2013.
- Cox, Robert, “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales”, en John A. Vásquez, comp., *Relaciones internacionales: el pensamiento de los clásicos*, México, Lumusa, 1994.
- De Hann, Arjan, “Aid: the drama, the fiction, and does it work?”, Working Paper No. 488, International Institute of Social Studies, 2009 en <<http://repub.eur.nl/res/pub/18705/wp488.pdf>>.
- Domínguez, Rafael, “La crisis de identidad del sistema de ayuda”, en *Fundación Carolina*, 2011, <<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPDomínguez1105.pdf>>.
- Severino, Jean-Michel, y Olivier Ray, “The end of ODA: death, rebirth of a global public policy”, Working Paper No. 167, Center for Global Development, 2009, en <<http://www.cgdev.org/publication/end-oda-death-and-rebirth-global-public-policy-working-paper-167>>.
- Sumner, Andy, “Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-quarters of the World’s Poor Live in Middle-income Countries?”, Working Paper No. 349, noviembre, Institute of Development Studies, 2010, en <<http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/GlobalPovertyDataPaper1.pdf>>.
- “Poverty in Middle-Income Countries”, The Bellagio Initiative / IDS, noviembre de 2011, en <<http://www.bellagioinitiative.org/2011/10/poverty-in-middle-income-countries-report->>.