

revista *cidob d'*  
**afer**s  
internaciona

REPENSAR EL DESARROLLO  
DESDE EL PASADO  
DE LA COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL  
ENFOQUES CRÍTICOS ALTERNATIVOS **120**

Historizando y descolonizando  
la cooperación internacional

*Rafael Domínguez y  
Simone Lucatello*

La AOD como una práctica hegemónica

*Daniel Lemus Delgado*

La cooperación internacional de Japón

*María Elena Romero y  
Alejandro García*

La SUDENE y la «Alianza para el Progreso»,  
La ayuda fallida de EEUU hacia América Latina

*Gustavo L. Henrique Pinto y  
Rafael Gonçalves Gumiero*

Cooperación UE-América Central

*Silvina M. Romano*

Cooperación trilateral Sur-Sur

*Antonio Sianes et al.*

Cooperación Sur-Sur interregional

*Gisela Carrasco Miró*

México y el CAME

*Élodie Brun*

El CAD y China: origen y fin de la ayuda

*Carlos Cerda Dueñas*

*Gerardo Bracho Carpizo*

Otros artículos

Ciencia y cultura de la memoria  
en la diplomacia serbia

*Branislav Pantović y  
Gabriela Micheli*

La doctrina Trump en política exterior

*Juan Tovar Ruiz*

# «Inmigración y asilo, en el centro de la arena política»

## Anuario CIDOB de la Inmigración 2018 (nueva época)

Editado por:

**CIDOB**

BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

Con la colaboración de:



Obra Social "la Caixa"



Diputació  
Barcelona

**AMB** : Área Metropolitana  
de Barcelona



SECRETARÍA  
DE ESTADO  
DE ASUNTOS EXTERIORES

**Joaquín Arango, Ramón Mahía,  
David Moya y Elena Sánchez-Montijano (dir.)**

Además del tradicional análisis del estado y la evolución de la inmigración en España, la edición de 2018 de Anuario CIDOB de la Inmigración quiere destacar la instalación de la inmigración y el asilo en el centro de la arena política y social en Europa y en Estados Unidos. Ello ha llevado, entre otras cuestiones, a una hiperpolitización negativa del fenómeno en ambas regiones, precisamente dos de los mayores receptores de inmigración en el mundo y donde las fuerzas de extrema derecha y populistas –que hacen del rechazo a la inmigración su principal bandera– siguen ampliando sus apoyos. En la edición de este año, el Anuario también reflexiona sobre temas tan relevantes como la situación de los jóvenes de origen extranjero (segundas generaciones) o el efecto de la crisis económica sobre la integración de los inmigrantes en España.

Visite la web del  
Anuario:

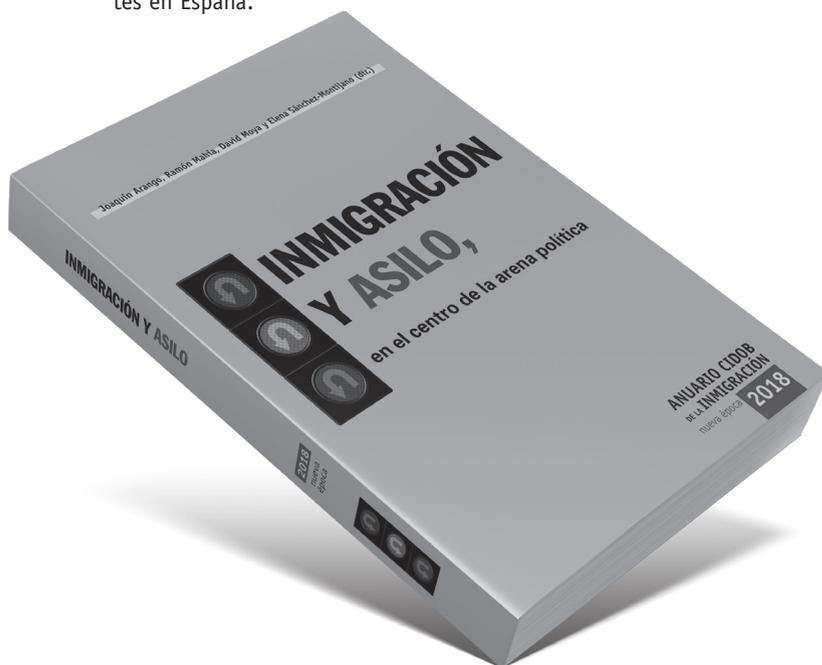
[http://www.raco.cat/  
index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/index](http://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/index)

**EDITA:**  
CIDOB

Elisabets, 12, 08001  
Barcelona  
[www.cidob.org](http://www.cidob.org)

**DISTRIBUYE:**

Edicions Bellaterra, S.L.  
Navas de Tolosa, 289 bis,  
08026 Barcelona  
[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)



revista CIDOB d'  
**afers**  
internacionals

REPENSAR EL DESARROLLO  
DESDE EL PASADO  
DE LA COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL **120**  
ENFOQUES CRÍTICOS ALTERNATIVOS

Nueva época  
Diciembre 2018

Rafael Domínguez y Simone Lucatello (coords.)

Director/*Editor-in-chief*: Jordi Bacaria  
Editora/*Managing Editor*: Elisabet Mañé  
Editora de sección/*Section Editor*: Isabel Verdet

**Consejo editorial/*Editorial Board*:**

Anna Ayuso (CIDOB), Oriol Costa (UAB), Robert Kissack (IBEI), Salvador Marfí Puig (UdG), Alex Ruiz (UOC), Eduard Soler (CIDOB), Jordi Vaquer (OSIFE).

**Consejo asesor/*Advisory Board*:** Sergio Aguayo, El Colegio de México, A.C.; Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca; José Antonio Alonso, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Columbia; Esther Barbé Izuel, Universitat Autònoma de Barcelona; Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Alison Brysk, University of California, Santa Barbara; Miguel Ángel Centeno, Princeton University; Noe Cornago, Universidad del País Vasco; Rafael Fernández de Castro, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego; Caterina García Segura, Universitat Pompeu Fabra; Jean Grugel, University of Sheffield; Fernando Guirao, Universitat Pompeu Fabra; Daniel Innerarity, Instituto de Gobernanza Democrática (Gobernanze); Jacint Jordana, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Gemma Martín Muñoz, Universidad Autónoma de Madrid; Diego Muro, University of St Andrews; Ludolfo Paramio, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC; José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid; Maria Regina Soares da Lima, Universidad Estatal de Rio de Janeiro; Max Spoor, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam; Juan Gabriel Tokatlian, Universidad Di Tella, Buenos Aires; Fidel Tubino, Pontificia Universidad Católica del Perú; Pere Vilanova i Trias, Universitat de Barcelona.

**CIDOB**

Elisabets 12, 08001 Barcelona, Spain  
T. (34) 93 302 64 95 / F. (34) 93 302 21 18  
publicaciones@cidob.org / www.cidob.org

Precio de este ejemplar: 11€

Suscripción anual: España: 31€ (Europa: 39€) (Resto países: 44€)

Impresión: GRAFICAS 94

ISBN: 978-84-92511-62-4 • ISSN: 1133-6595 • E-ISSN 2013-035X

DOI: doi.org/10.24241/rcai

Dep. Legal: B. 17.645-1983

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L. Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona www.ed-bellaterra.com

Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells

Revisión por expertos: Héctor Sánchez Margalef

Web y soporte técnico: Silvia Serrano

Suscripciones y envíos: Héctor Pérez

Número coeditado con:



Esta revista es miembro de:



Esta revista recibió una ayuda a la edición del Ministerio de Cultura y Deporte



Los artículos expresan las opiniones de los autores.

“Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra”.



120  
Nueva época  
Diciembre 2018

ISSN: 1133-6595  
ISBN: 978-84-92511-59-4  
www.cidob.org

©CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs) e Instituto Mora

Creada en 1982, *Revista CIDOB d'afers internacionals* es una publicación cultural/ académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo. Pionera en el ámbito hispanohablante, ofrece al lector un análisis en profundidad de los temas internacionales desde diferentes puntos de vista y perspectivas, combinando información y análisis. La publicación está dirigida a la comunidad académica y al público interesado y/o implicado en general. Se edita en formato impreso y digital.

Los artículos publicados pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble y están indexados y resumidos en las siguientes bases de datos:

**Academic Search Complete-EBSCO**  
**CAHRUS Plus+** (Base de datos de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades)  
**Dialnet** (Portal de difusión de la producción científica hispana)  
**DICE** (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas)  
**DOAJ** (Directory of Open Access Journals)  
**DULCINEA** (Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas)  
**ERIH PLUS** (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences)  
**ESCI-Web of Science** (Clarivate Analytics)  
**IPSA** (International Political Science Abstracts)  
**ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades** (CSIC)  
**Latindex** (Sistema regional de información en línea sobre revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)  
**MIAR** (Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes)  
**PIO** (Periodicals Index Online)  
**REDIB** (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científica)  
**RESH** (Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)  
**Scopus**  
**ULRICH'S** (Global serials directory)

Indexada en:  
**Scopus®**



Certificada por la FECYT:



**Repensar el desarrollo desde el pasado de la cooperación internacional:  
enfoques críticos alternativos**

Rafael Domínguez y Simone Lucatello .....	7
Introducción: historizando y descolonizando la cooperación internacional para el desarrollo	
Daniel Lemus Delgado .....	29
La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como una práctica hegemónica (1945-2000)	
María Elena Romero y Alejandro García .....	51
De las seguridades japonesas: un enfoque crítico de la cooperación nipona	
Gustavo Luis Henrique Pinto y Rafael Gonçalves Gumiero .....	73
Auge y declive de las relaciones entre la SUDENE y la «Alianza para el Progreso»	
Silvina M. Romano .....	95
¿Ayuda fallida de Estados Unidos hacia América Latina? El caso de Bolivia	
Antonio Sianes, Francisco Santos y Luis Fernández Portillo .....	119
Acordes y desacuerdos en la política de cooperación de la UE con América Central	
Gisela Carrasco Miró .....	147
Cooperación trilateral Sur-Sur al desarrollo: por una descolonización de la solidaridad	
Élodie Brun .....	171
La cooperación Sur-Sur de Brasil, Chile y Venezuela: interés y pérdida de esencia	
Carlos Cerda Dueñas .....	195
Cooperación en la turbulencia bipolar: México y el Consejo de Ayuda Mutua Económica	
Gerardo Bracho .....	215
El CAD y China: origen y fin de la ayuda al desarrollo	

**Otros artículos**

Branislav Pantović y Gabriela Michelini .....	241
Ciencia y cultura de la memoria en la diplomacia serbia	
Juan Tovar Ruiz .....	259
La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, rupturas y continuidades	

**Reseñas de libros (temas)**

Tancredi Tarantino .....	285
Desarrollo y cooperación internacional entre pasado y futuro	
José María Larrú .....	287
Una revisión crítica a la evolución de la OCDE.	
Lorena E. Vera Márquez .....	290
Lecciones en la historia para mejorar los esquemas de cooperación internacional	
Guillermo Santander Campos .....	293
Superar la brecha entre ricos y pobres: ¿vamos por el camino correcto?	
Jordi Bonet-Martí .....	295
Una propuesta de regeneración de Naciones Unidas con el apoyo de la sociedad civil internacional	

<b>Listado de revisores 2018</b> .....	299
--	-----

# La cultura pasa por aquí



arce

ASOCIACIÓN  
DE **REVISTAS  
CULTURALES**  
DE ESPAÑA

C/ Orfila, 3 - 2º Izquierda. 28010 Madrid | Tel.: 91 308 60 66 | Fax: 91 310 55 07 | E-mail: info@arce.es | www.arce.es

[www.revistasculturales.com](http://www.revistasculturales.com) | [www.quioscocultural.com](http://www.quioscocultural.com)



App «ARCE» disponible para iPhone/iPad y dispositivos Android

# CONTENTS

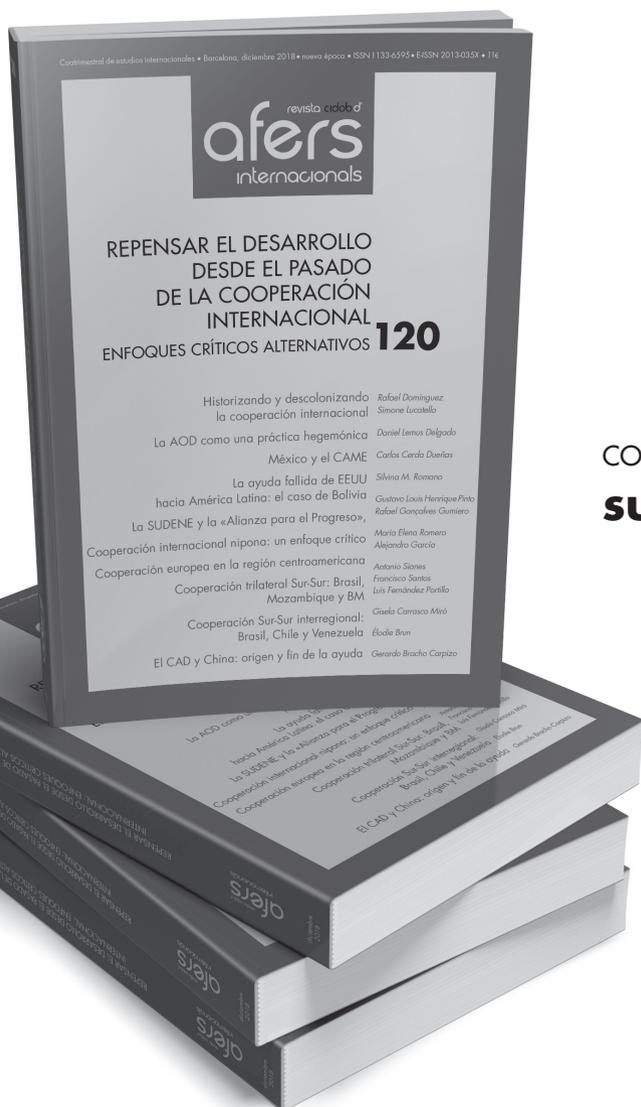
## Using past international cooperation to rethink development: alternative critical approaches

Rafael Domínguez y Simone Lucatello .....	7
Introduction: historicising and decolonising international cooperation for development	
Daniel Lemus Delgado .....	29
Official development assistance (ODA) as a hegemonic practice (1945–2000)	
María Elena Romero y Alejandro García .....	51
For Japanese security: a critical view of Japanese cooperation	
Gustavo Luis Henrique Pinto y Rafael Gonçalves Gumiero .....	73
Rise and fall of relations between SUDENE and the “Alliance for Progress”	
Silvina M. Romano .....	95
Failed US assistance to Latin America? The case of Bolivia	
Antonio Sianes, Francisco Santos y Luis Fernández Portillo .....	119
Agreements and disagreements in the EU’s cooperation policy with Central America	
Gisela Carrasco Miró .....	147
Trilateral South-South cooperation for development: towards a decolonisation of solidarity	
Élodie Brun .....	171
Interregional South-South cooperation between Brazil, Chile and Venezuela: interests and the loss of essence	
Carlos Cerda Dueñas .....	195
Cooperation in the midst of bipolar turbulence: Mexico and the Council for Mutual Economic Assistance	
Gerardo Bracho .....	215
The DAC and China: the origins and end of development assistance	
<b>Other articles</b>	
Branislav Pantović y Gabriela Michelin .....	241
The science and culture of memory in Serbian diplomacy	
Juan Tovar Ruiz .....	259
The Trump doctrine in foreign policy: foundations, ruptures and continuities	
<b>Book reviews (subjects)</b>	
Tancredi Tarantino .....	285
Development and international cooperation: between the past and the future	
José María Larrú .....	287
A critical review of the OECD’s evolution	
Lorena E. Vera Márquez .....	290
Lessons from history to improve international cooperation schemes	
Guillermo Santander Campos .....	293
Bridging the gap between rich and poor: Are we on the right path?	
Jordi Bonet-Martí .....	295
A proposal for regenerating the UN with the support of international civil society	
<b>List of reviewers 2018</b> .....	299

# revista cidob d'

# afers

## internacionals



## Hazte Suscriptor

RECIBIRÁS 3 NÚMEROS AL AÑO  
EN LA DIRECCIÓN QUE NOS  
INDIQUES

TARIFAS: 31 € ESPAÑA  
39 € EUROPA  
44 € OTROS PAÍSES

CONTACTA CON:

[suscripciones@cidob.org](mailto:suscripciones@cidob.org)

### PRÓXIMOS NÚMEROS

- 121: La construcción de la paz:  
Colombia como espejo  
internacional
- 122: Espacio fronterizo:  
producción securitaria,  
vivencia e (in)movilidad
- 123: Las ciudades en la era de la  
globalización: municipalismo  
internacional y derecho a la  
ciudad

# Introducción: historizando y descolonizando la cooperación internacional para el desarrollo

## Introduction: historicising and decolonising international cooperation for development

**Rafael Domínguez**

Director de la Cátedra COIBA, Departamento de Economía de la Universidad de Cantabria.  
[domingur@unican.es](mailto:domingur@unican.es)

**Simone Lucatello**

Profesor-investigador, Instituto Mora, Centro Público de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) de México, Ciudad de México.  
[slucatello@institutomora.edu.mx](mailto:slucatello@institutomora.edu.mx)

**Resumen:** El objetivo de este artículo introductorio es contextualizar –a través de una reflexión historiográfica– los nueve artículos seleccionados para este número especial de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* centrado en «repensar el desarrollo desde el pasado de la cooperación internacional», dando prioridad a los «enfoques críticos alternativos». Dado que la perspectiva histórica está ausente de la mayoría de las publicaciones sobre este ámbito compartido de las Relaciones Internacionales y los Estudios del Desarrollo, en esta introducción se presentan los trabajos originales –por su aporte empírico, comparativo y/o teórico– frente a los marcos interpretativos dominantes, interdependentistas de las Relaciones Internacionales y de solución de problemas de los Estudios del Desarrollo, dando voz a los autores y las problemáticas de los países del Sur, como receptores de ayuda, pero también como proveedores de cooperación.

**Palabras clave:** cooperación internacional, desarrollo, realismo crítico, análisis histórico

**Abstract:** *The aim of this introductory paper is to contextualise, via a historiographical reflection, the nine papers selected for this special edition of Revista CIDOB d'Afers Internacionals, which focuses on "using past international cooperation to rethink development", prioritising "alternative critical approaches". As the historical perspective is missing from most publications in this shared field of Development Studies and International Relations, this introduction presents original works - for their empirical, comparative and/or theoretical contribution - in contrast to the prevailing interpretative frameworks (interdependentist from International Relations, and problem-solving from Development Studies), giving a voice to authors and problems from the countries of the South both as aid recipients and as cooperation providers.*

**Key words:** *international cooperation, development, critical realism, historical analysis*

El objetivo de este artículo introductorio es presentar una reflexión historiográfica que sirva para contextualizar los nueve artículos que componen este número monográfico de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* titulado «Repensar el desarrollo desde el pasado de la cooperación internacional: enfoques críticos alternativos». Dado que la perspectiva histórica está ausente de la mayoría de las publicaciones sobre este ámbito compartido de las Relaciones Internacionales y los Estudios del Desarrollo, lo que buscábamos como coordinadores científicos del monográfico eran trabajos originales –por su aporte empírico, comparativo y/o teórico– y contrastantes con el *mainstream* de la teoría neoinstitucionalista de la interdependencia y la orientación tecnocrática de solución de problemas. Todo ello aplicado a una temática que permitiera analizar en perspectiva longitudinal y comparativa los siguientes aspectos: a) el régimen internacional gobernado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (cinco artículos se sitúan en este marco, a cargo de Daniel Lemus Delgado, de María Elena Romero y Alejandro García, de Gustavo Louis Henrique Pinto y Rafael Gonçalves Gumiero, de Silvina M. Romano, así como de Antonio Sianes, Francisco Santos y Luis Fernández Portillo); b) la cooperación entre países en desarrollo (sendos trabajos de Gisela Carrasco Miró y Élodie Brun); c) entre estos y el Comité de Ayuda Económica Mutua (Carlos Cerda Dueñas); y d) las perspectivas de construcción de un régimen de cooperación internacional alternativo por parte de China (Gerardo Bracho Carpizo).

## Amnesia y memoria selectiva de la cooperación internacional

La desmemoria –o el proceso recurrente de supresión del pasado– ha sido una de las constantes de la comunidad del desarrollo, que periódicamente envía «al sepulcro de los informes» (Sábato *et al.*, 1981: 21) la enorme e incesante masa documental, generada por las agencias gubernamentales y la industria de la ayuda, de la que hace parte la academia junto con las ONG. De ahí la proliferación de términos performativos que caracterizan el discurso o régimen de verdad de la cooperación internacional y su ideología unificadora del desarrollo (Schmelzer, 2016). En ese hit parade terminológico, la palabra «asociación» figura en el primer lugar: se estrenó como instrumento para el progreso (IDAB, 1951), fue mutando luego en «asociación para el crecimiento económico» (Millikan y Rostow, 1957: 55), «entre las mitades norte y sur del mundo» (Kennedy, 1961), para el

«desarrollo» (Pearson, 1969), para «la supervivencia y el progreso» (Grant, 1979: 6), en una «asociación más igual», expresiva de la «interdependencia» Norte-Sur (Brandt, 1980: 187-188) o, directamente, en una «asociación económica Norte-Sur» (Rostow, 1985), «por el desarrollo global» (DAC, 1996: 2) y para afrontar «los desafíos del mundo post-2015» (OECD, 2015: 3). Incluso existe un organismo multilateral a tal efecto: la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) (*Global Partnership for Effective Development Cooperation* [GPEDC]). Sin embargo, como la AGCED lleva en estado *zombi* desde su creación en 2012 (Atwood, 2012), se busca sustituirla ahora por «nuevas asociaciones» para «afrontar el número creciente de desafíos del desarrollo» (ECLAC/OECD, 2018: 12).

Otra de las expresiones performativas favoritas de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) es la «coherencia de políticas», un proceso estructurado en el seno del CAD desde 1991 (OECD, 2006: 24), pero también una preocupación sentida desde que a su primer presidente, Willard L. Thorp, le salió el discurso de lo reprimido cuando en 1963 dijo que «sería una contradicción conceder ayuda a un país si se le niega la posibilidad de vender su producción exportable por causa de restricciones impuestas por la política de importación de los países donantes» (Thorp, 1965: 304); o cuando Dudley Seers (1970) avisó de que el desarrollo dependía mucho más de las otras políticas que pueden afectarlo negativamente (como la comercial) que de la política de ayuda, siempre que esta no se destinara a camuflar subvenciones a la exportación, como era y sigue siendo el caso (Fritz y Raza, 2014; Hagemeyer, 2014; Sogge, 2015). Análogamente, los principios parisinos de la agenda de eficacia de la ayuda («apropiación» y «alineamiento»), junto con el propio término de «eficacia», fueron especificados en la «Resolución sobre el Esfuerzo Común de la Ayuda» (1961) por el CAD, que pedía ya entonces adaptar la ayuda «a los requerimientos de los países receptores» (OECD, 2006: 10). Poco después, Hans Singer (1965: 541) habló de que «cada gobierno es el mejor juez de las necesidades de su propio país» y Helio Jaguaribe (1968: 20) estableció como condición de validez de la ayuda a que se basara «en el respeto a las estructuras nacionales del país receptor», mientras el propio Thorp (1965: 305) apuntó que la falta de «armonización» de los donantes (otro principio del quinteto parisino) provocaba la baja «eficacia» y «eficiencia» de la ayuda, si bien todavía era pronto para la «evaluación de los resultados de los programas».

En la última década, el CAD ha recuperado ese «nuevo instrumento» de la ayuda programática, que había sido parte del debate sobre la planificación, iniciado pioneramente por Karl Polanyi (1945) contra Friedrich Hayek (2001 [1944]), y que se desplegó en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado (Pre-

bisch, 1954 y 1961; Friedman, 1958; Rosenstein-Rodan, 1961; Singer, 1965; Hirschman y Bird, 1968). Y lo mismo ocurre con las letanías recientes sobre los «mecanismos innovadores de financiación» para la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que, como el impuesto a los billetes aéreos, ya habían sido propuestos por Seers en 1964; o la utilización de los derechos especiales de giro (DEG) para financiar el desarrollo, presentes a inicios de los años setenta; o el impuesto a las transacciones de moneda de James Tobin, que data de 1978 (Herman, 2013). Sin olvidar las innovaciones guardadas en el baúl de los recuerdos, como el plan para crear un fondo de compensación de intereses, defendido por el gobernador del Banco Central de Israel, David Horowitz, en la Primera sesión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD I) en 1964 (Horowitz, 1965), o el Fondo Común del Programa Integrado para los Productos

**El discurso antiayuda es un *déjà vu* a partir de un tipo ideal (neo)liberal fijado en los años cincuenta, que se ha reencarnado desde entonces en charlatanes, premios Nobel de Economía y hasta en un *lord*.**

Básicos aprobado en la UNCTAD IV en 1976 (United Nations, 1977).

Y qué decir del multilateralismo frente al bilateralismo, que a principios de la década de 1960 ya era considerado un «viejo debate» (Asher, 1962; Singer, 1965). O de las

pretensiones de redistribuir los papeles con los «nuevos actores» (Fejerskov *et al.*, 2017), olvidando que estos ya estaban presentes desde la década de los cincuenta (cuando todavía se les calificaba de países subdesarrollados) e incluso antes, como en el caso del sector privado, según veremos más adelante. Tampoco se puede obviar que las listas de objetivos de desarrollo se remontan a la Carta de Punta del Este para el establecimiento de la Alianza para el Progreso (1961) –seguida por cuatro estrategias internacionales de desarrollo de Naciones Unidas (Koehler, 2015; Domínguez, 2017)– y a las agendas internacionales «(re)configuradoras» del Club de Roma en 1976 (Tinbergen, 1976) y, 20 años después, del CAD (DAC, 1996), que dieron lugar luego a la cacofonía de las siglas y procesos de seguimiento y evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2001-2015) y ahora de los ODS (2016-2030). La entrada del Punto Cuatro del Presidente Truman –considerado como el «nacimiento oficial de la cooperación internacional para el desarrollo» (Kragelund, 2018: 216)– de que «por primera vez en la historia» el desarrollo tecnológico puede permitir acabar con todos los males del mundo (Truman, 1949), se repite ad nauseam en cada estrategia, declaración, editorial o informe con pretensiones de pasar a la posteridad. Y hasta el discurso antiayuda es un *déjà vu* a partir de un tipo ideal (neo)liberal fijado en los años cincuenta, que se ha reencarnado desde entonces en charlatanes (Castle, 1957; Kristol, 1957; Krauss, 1983; Hancock,

1989), premios Nobel de Economía (Friedman, 1958; Schultz 1983) y hasta en un lord (Bauer, 1966, 1973, 1974, 1977 y 1982). Creando «falsos problemas» (Amin, 2009: 127) se han calentado debates enmarcados por conceptos y teorías que circunscriben estrechamente el espacio de políticas para que el *show* pueda continuar, ahora con estrellas invitadas aspirantes a formar parte del mundo de las *celebrities* como Dambisa Moyo... con el permiso de Jeffrey Sachs y William Easterly (Engel, 2014; Hickel, 2015).

Por todo ello, la reflexividad histórica de la CID se ha limitado a ejercicios autorreferenciales y autorreverenciales de celebración (OECD, 2006 y 2011; Sorel y Padoan, 2008; OECD Development Centre, 2012; Colombo Plan Secretariat, 2012; Morris y Gleave, 2015), cuando no a justificaciones preventivas o de preparación ante cambios en las reglas (Clemens y Moss, 2005; Hynes y Scott, 2013), con análisis positivistas que toman la producción textual y estadística de los «donantes» del CAD y del Banco Mundial (los dos arquitectos del régimen internacional o arquitectura de la ayuda) por la realidad (Hjertholm y White, 2000; Lancaster, 2007; World Bank, 2008; Finn y Chenery, 2008; Edwards, 2015), o se quedan en la pura descripción (Bhouraskar, 2007 y 2013; Stokke, 2009; Develtere, 2012; Abdel-Malek, 2015; Enríquez, 2016). En el caso más común, la historia es directamente inexistente, como evidencian las revisiones recientes sobre la pertinencia funcional de la ayuda (Engel, 2014; Qian, 2015; Tomesani, 2017) y su discutida eficacia a largo plazo (Tarp, 2015; Dalgaard y Hansen, 2017).

Pero la creciente brecha entre la retórica y la práctica, concretada en el gran fiasco en términos del objetivo de desarrollo teóricamente perseguido (Lin y Wang, 2017) –fracaso asumido recientemente por un selecto grupo de economistas occidentales<sup>1</sup>–, ha hecho resurgir una corriente que, aplicando la perspectiva histórica arraigada en el realismo crítico (Romano, 2012; Bazbauers, 2014; Schmelzer, 2014; Dimier, 2014; Murray y Overton, 2016; Hickel, 2017; Mendes, 2017; Domínguez, 2017 y 2018; Nemiña y Larralde, 2018), ha re-

---

1. En carta abierta, publicada en *The Guardian* el 6 de agosto de 2018, y firmada por los laureados Joseph Stiglitz, James Heckman y Angus Deaton, junto con figuras como Naila Kabeer, Sabina Alkire o Jason Hickel. En ella se cuestiona la lógica de la agenda de la eficacia de la ayuda (con sus evaluaciones basadas en los sistemas de control aleatorio) por «ignorar los factores macroeconómicos, políticos e institucionales del empobrecimiento y el subdesarrollo»; se hace un llamamiento a «atacar las causas reales profundas de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático»; y se reivindica el papel del Estado como garante de los derechos universales a la educación y la salud públicas, y como protector de los derechos de los trabajadores frente a la carrera de mínimos de la globalización (en línea) [Fecha de consulta 20.09.2018] <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/06/08/2018/open-letter-fifteen-leading-development-economists>

cuperado el llamamiento de Pierre Vilar (1973: 223 y 227) a «pensarlo todo históricamente» y «en *todos los países*». Una receta para «investigar, como hizo Marx, teniendo en cuenta (no sin desconfianza) todas las averiguaciones económico-político-sociales de nuestro tiempo, pero negándonos a creer en la especificidad de los últimos veinte años» (ibídem: 223), que rejuvenece el método histórico-estructural de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dado su carácter «crítico, histórico, dialéctico y totalizante» (Sunkel y Paz, 1970: 141). En definitiva, se necesita historizar el régimen internacional de la ayuda, la verdadera superestructura ideológica del sistema capitalista global (Byres, 1972; Gosovic, 2000; Maestro y Martínez, 2012) y auténtico «meta-régimen» (Sogge, 2009: 19). Pero, también, se necesita descolonizar la CID, pensando *desde* todos los países, lo que exige dar voz a los sujetos marginalizados

**Se necesita descolonizar la CID, pensando desde todos los países, lo que exige dar voz a los sujetos marginalizados (antiimperiales y anticoloniales) que provienen de los mundos del objeto investigado.**

(antiimperiales y anticoloniales) que provienen de los mundos del objeto investigado, considerando –como sugiere la epistemología feminista– a los «objetos como actores» (Haraway, 1988: 591), máxime cuando hasta los funcionarios de la CID y algunas de sus creaciones académicas

más conocidas provienen de las administraciones coloniales (Jolly, 2008; Dimier, 2014; Muschik, 2018).

## **De procesos *path dependent* al pecado original**

Que el régimen internacional de la ayuda es *path dependent* (Murray y Overton, 2016: 2), esto es, «un proceso dinámico cuya evolución está gobernada por su propia historia» (David, 2007: 92), no debería conducir a la «obsesión de los orígenes», auténtico «ídolo de la tribu de los historiadores» (Bloch, 1980 [1949]: 27). Pero, en los últimos años, la investigación histórica (especialmente económica y del pensamiento económico) ha permitido descubrir que el pecado original de la CID estaba en la mutación de la idea puritana de «Dios ayuda a los que se ayudan a sí mismos» (Weber, 2001 [1920-1921]: 69). Basta cambiar a Dios por el gobierno de Estados Unidos, al servicio de los intereses privados durante el proceso de transición hegemónica desde la *Pax Britannica* a la *Pax Americana*, para que se revelen sus futuras contradicciones: entre la defensa del interés nacional y las demandas de los beneficiarios, entre las pulsiones bilaterales y los ideales multilaterales.

El multilateralismo fue desde el principio la cara humanitaria de la ayuda (el compromiso y la obligación moral de los idealistas), que hunde sus raíces en las tradiciones del internacionalismo liberal, progresista o socialista y del humanismo cristiano. Fueron esas tradiciones las que dieron lugar a las primeras organizaciones multilaterales de la órbita de la Sociedad de Naciones (la Organización Internacional del Trabajo, en 1919, y la Organización de la Salud, en 1920), y las primeras ONG internacionales vinculadas a los esfuerzos europeos para afrontar la crisis de los refugiados provocada por la Primera Guerra Mundial con el foco en la infancia (Federación Internacional de la Cruz Roja y Save the Children International en 1920), esquema que se repitió durante la Guerra Civil española (Plan Internacional en 1937) (Hoskins, 1960; Lumsdain, 1993; Davies, 2013; Casey, 2016). El propio Keynes colaboró con Fight the Famine Council, *charity* creada por las hermanas Jebb en 1918 y de la que nació Save the Children Fund (1919), una organización interconfesional vinculada a las iglesias anglicana, católica y a la Unión de Congregaciones Judías del Imperio Británico, como nos recuerda Lurdes Cortès (2016) en su extraordinaria tesis doctoral.

Así, la cooperación tendió en Europa y Estados Unidos, aparentemente, hacia la izquierda. El *New Deal* de Roosevelt, con su política de «buena vecindad» con América Latina y, sobre todo, su teoría de las «cuatro libertades», predicó la cooperación entre naciones para asegurar la libertad de la necesidad y de la amenaza de la guerra (Lumsdaine, 1993; Thérien, 2002), dos de los pilares sobre los que se construyó luego la Administración de Asistencia Técnica de Naciones Unidas de inspiración socialdemócrata y proplanificación (Webster, 2011). Sin embargo, el hecho diferencial en Estados Unidos, como principal *donante* después de la Segunda Guerra Mundial, fue la actividad del sector privado con una mezcla característica de intereses económicos y justificaciones morales en clave de consenso bipartidista que se fraguó desde el inicio de la Primera Guerra Mundial. De esta forma, el futuro presidente republicano, Herbert Hoover, puso en marcha la Comisión para los Refugiados en Bélgica (1914) como organización no gubernamental que recibió grandes donaciones privadas de, entre otros, John D. Rockefeller, el magnate del petróleo que en 1913 había constituido la fundación que lleva su apellido, mientras Hoover era nombrado el equivalente a ministro de Agricultura y Alimentación como director de la US Food Administration. La Comisión se acabó convirtiendo en la American Relief Administration European Children's Fund (1919) y, como organismo paragubernamental (formalmente privado pero bajo tutela e intereses del Gobierno de Estados Unidos), sirvió para otros propósitos al margen de su vocación declarada de socorro a la infancia: dar salida a los excedentes agrícolas acumulados en Estados Unidos al final de la Primera

Guerra Mundial y contener el bolchevismo (apuntalando a gobiernos amigos en Alemania, Austria y Polonia) o combatirlo directamente (en Hungría y en Rusia). El patriarca Rockefeller también fue uno de los principales donantes de esta organización y Hoover tendría más tarde una intervención decisiva en la creación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) en 1946, cuando la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA, por sus siglas en inglés), que operaba sobre la Europa del Este ya bajo la órbita comunista, cayó como primera víctima de la todavía no declarada Guerra Fría (Cortès, 2016).

En este período surgieron y se consolidaron otras fundaciones como vehículo de las grandes empresas para influir en la política exterior de los Estados Unidos, a través de lo que después se denominará tanques de pensamiento

**El hecho diferencial en Estados Unidos, como principal donante después de la Segunda Guerra Mundial, fue la actividad del sector privado con una mezcla característica de intereses económicos y justificaciones morales en clave de consenso bipartidista que se fraguó desde el inicio de la Primera Guerra Mundial.**

globales o *think tanks* (como el Carnegie Endowment for International Peace, creado en 1919, o la Fundación Ford, que data de 1936), organizaciones filantrópicas o humanitarias que sirvieron de base para forjar las conexiones y puertas giratorias entre los líderes empresariales y los altos cargos federales (Berman, 1983). John D.

Rockefeller Jr., quien llegaría años después a donar el terreno sobre el que se construyó la sede de Naciones Unidas en Nueva York, financió las actividades de las nuevas agencias voluntarias y de carácter religioso de ayuda a los refugiados y también para programas de salud, educación y desarrollo agrícola en Asia, África y América Latina (Hoskins, 1960). La buena vecindad con América Latina, como traducción internacional del espíritu del *New Deal*, se empezó a concretar en programas de cooperación a partir del momento en que el Congreso autorizó, en 1939, que las agencias federales pudieran actuar en el exterior sobre la base de los acuerdos de las Conferencias Internacionales Americanas y dio luz verde al Comité Interdepartamental de Cooperación con las Repúblicas Americanas. Un año después, se constituyó la Oficina de Asuntos Interamericanos, dirigida entre 1940 y 1946 por Nelson A. Rockefeller, nieto de John D. Rockefeller y sobrino de John D. Jr. Tras el ataque japonés a Pearl Harbor (1941) y a fin de contrarrestar la ofensiva diplomática de la Alemania nazi en el Hemisferio Occidental, la Oficina creó en 1942 el Instituto de Asuntos Interamericanos (IIAA, por sus siglas en inglés), que operó con una mezcla de objetivos egoístas (interés nacional) e idealistas (a favor de las necesidades de los países latinoamericanos), que se convertiría en

seña de identidad de la retórica de la cooperación después de la Segunda Guerra Mundial. El cometido del IIAA era desarrollar programas de salud pública en aquellas áreas en que se iban a instalar bases norteamericanas o que eran fuentes de abastecimiento de materias primas estratégicas para la industria bélica. En 1945, Nelson A. Rockefeller elevó un memorándum al presidente Roosevelt para convertir estos programas en un gran esfuerzo de cooperación a largo plazo para el desarrollo económico y social, vinculando los aumentos del nivel de vida a la consolidación de la democracia. Uno de los antiguos coordinadores locales del IIAA, Benjamin H. Hardy, aprovechando su trabajo como escritor de discursos para el presidente Harry S. Truman, logró incluir estas ideas en lo que acabó siendo el Punto Cuarto del discurso inaugural de su segundo mandato (Domínguez, 2017).

La misma *Revolución Verde*, que se asocia generalmente con el aumento de la productividad agrícola en la India desde mediados de los años sesenta, empezó en realidad mucho antes. En 1941, el entonces vicepresidente de los Estados Unidos, Henry Wallace, procedente de un entorno rural y que había desempeñado con anterioridad el cargo de secretario de Agricultura, acababa de regresar de una visita a México, en la que le había sorprendido la escasez y pobreza de los cultivos de maíz. En una comida en Washington, le indicó a Raymond Fosdick, director de la Fundación Rockefeller, que «si alguien pudiera aumentar la rentabilidad por acre de maíz y judías en México, contribuiría más eficazmente que ninguna otra cosa al bienestar del país y a la felicidad de su gente» (Weaver, 1970: 94-95). México ofreció la tierra necesaria y la cooperación de sus propios investigadores agrícolas, mientras que la Fundación proporcionó la dirección técnica y el suministro de herramientas y equipos. Así nació en 1943 la Oficina de Estudios Especiales dentro de la Secretaría de Agricultura del Gobierno de México (SAGARPA), antecedente del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (1963), que actualmente financian la Fundación Carlos Slim (el magnate mexicano del club mundial de los *billioners*) y la Fundación Bill y Melinda Gates.

Mientras Estados Unidos se encaminaba desde la hegemonía regional en el Hemisferio Occidental a la hegemonía mundial, en el Reino Unido, un pequeño equipo formado por exnegociadores de la Conferencia de Paz de París (1919), vieron en el *atraso* y la falta de *desarrollo* de la Europa comprendida entre Italia, Alemania y Rusia una amenaza para el Imperio Británico. Reunidos en torno al Royal Institute of International Affairs (Chatham House), estos descontentos –al igual que Keynes– con los resultados de la Conferencia de Paz, conformaron en 1940 el Comité Permanente sobre el Orden Internacional, bajo la dirección científica del historiador Arnold Toynbee, a fin de forjar el orden de posguerra que permitiera conservar la hegemonía británica en Europa buscando una ma-

yor influencia sobre la zona que entonces se disputaban Alemania y la Unión Soviética (Alacevich, 2018). La figura intelectual clave de Chatham House fue el economista polaco, nacionalizado británico en 1938, Paul Rosenstein-Rodan. Gracias a sus contactos con los economistas *emigrés* del Oxford Institute of Statistics, el también polaco Michal Kalecki y el austríaco Kurt Mandelbaum, ambos de formación marxista, Rosenstein-Rodan construyó el programa de investigación sobre la «economía del atraso» (Rosenstein-Rodan, 1943) y la receta para salir de la trampa tecnológica de «pobreza con paro involuntario» (el concepto acuñado por la discípula de Keynes, Joan Robinson) por medio de la industrialización a partir de lo que más tarde llamaría un «gran impulso» de financiación en forma de ayuda internacional y articulada a la planificación estatal (ibídem, 1957). De inmediato, el programa se generalizó para el «desarrollo económico

**La prolífica literatura crítica radical generada contra el régimen internacional de la ayuda en Estados Unidos se retroalimentó de la abundante cosecha latinoamericana de los años sesenta y setenta, y de la muy original y apenas conocida producción de la República Popular China entre 1959 y 1965.**

de las áreas atrasadas» de Asia, África, Oriente Medio y el Caribe, que contenían más del 80% de la población mundial (ibídem, 1944: 161).

Una vez que el final de la Segunda Guerra Mundial dejó claro que la Europa Central y del Este quedaría bajo la órbita soviética, el programa se trasladó a la zona geoestratégica más sensible de la Europa Occidental

a fin de evitar otra guerra civil como en Grecia: el *Mezzogiorno* italiano. Italia, que ni siquiera había sido invitada como observadora a Bretton Woods, fue incluida en 1947 en el directorio del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, y se convirtió en el principal destinatario europeo de los créditos de esta última institución, destinados a facilitar el desarrollo industrial, con la Cassa per il Mezzogiorno, fundada en 1950, como principal agencia gubernamental, que después sería replicada en Brasil con la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE). Cuando Rosenstein-Rodan, tras pasar por el Banco Mundial y el FMI, se integró en el Center for International Studies (CENIS) del Massachusetts Institute of Technology (MIT), Italia, junto con India e Indonesia (para prevenir otra China), se convirtió en una de las tres dianas del proyecto de «Asociación para el Crecimiento Económico» dirigido por Max Millikan y Walt W. Rostow (1957), bajo el patrocinio de las fundaciones Rockefeller y Ford, y que está en el origen intelectual del CAD y la Alianza para el Progreso, a fin de prevenir, esta vez, otra Cuba (Alacevich, 2011 y 2018; Domínguez, 2017 y 2018). En 1961, Rosenstein-Rodan propuso desde el CENIS que, para repartir «la carga de la ayuda internacional», todos los países desarrollados destinaran el 0,5% del PNB anual a los países subdesarrollados, en la

consideración de que tal ayuda pública debía asignarse a aquellos sectores en los que tuviera un «efecto catalizador» (Rosenstein-Rodan, 1961: 107 y 110), otra de las metáforas fundantes y performativas del discurso de la cooperación desde entonces hasta hoy (Pronk, 2001; Kharas *et al.*, 2011) y que cuenta hasta con un fondo del Banco Mundial del mismo nombre (Catalytic Fund) desde 2008.

No es este el lugar para explicar por qué dicho efecto, salvo casos excepcionales, no funcionó ni cómo los propósitos desarrollistas de Rosenstein-Rodan y la generación de *new dealers* y socialdemócratas europeos involucrados en los organismos internacionales acabaron siendo arrinconados por las motivaciones anticomunistas y de defensa de la hegemonía de Estados Unidos (Toye y Toye, 2005a y 2005b) en clave de subordinación de Naciones Unidas al binomio CAD-Banco Mundial (Babb y Chorev, 2016). Pero sí conviene recordar que la prolífica literatura crítica radical generada contra el régimen internacional de la ayuda en Estados Unidos –desde el Plan Marshall y el Punto Cuarto, y que culminó en el monumental e increíblemente olvidado libro de Robert E. Wood (1986)– se retroalimentó de la abundante cosecha latinoamericana de los años sesenta y setenta (Domínguez, 2017 y 2018), y de la muy original y apenas conocida producción de la República Popular China entre 1959 y 1965. Pero esa es otra historia y ya habrá tiempo y espacio para contarla.

## **De este número de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals***

El monográfico se compone de nueve artículos. Daniel Lemus Delgado (Instituto Tecnológico de Monterrey, México) es el autor de «La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como una práctica hegemónica (1945-2000)», que analiza la AOD desde una perspectiva neogramsciana de hegemonía. El autor examina la evolución de esa medida y métrica en el mundo del CAD y asume que la hegemonía es producto de la articulación y justificación de intereses particulares que son presentados y aceptados como intereses generales. Así, la hegemonía es la conjunción del poder material con la difusión de una imagen sobre el orden mundial y la presencia de instituciones que administran dicho orden. El artículo concluye enfatizando la necesidad de la reflexión teórica como instrumento de desmitificación de las prácticas de la AOD para permitir la construcción de un modelo alternativo al actual.

El artículo «De las seguridades japonesas: un enfoque crítico de la cooperación internacional nipona», de María Elena Romero y Alejandro García (Universidad

de Colima, México) argumenta que, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la economía japonesa y sus necesidades de aseguramiento económico marcaron la pauta de las acciones de cooperación, convirtiéndose el país de receptor a gran donante en poco tiempo. Sin embargo, en la década de 1990, la estrategia de Japón cambió profundamente, con el propósito de implementar una ayuda de rostro más humano precisamente a partir del concepto de seguridad humana. De este modo, la práctica de la cooperación japonesa ha estado vinculada a lo largo del tiempo a su interpretación de la seguridad, desde unos inicios con un significado más económico hasta hoy, con una revaloración de sus intereses más estratégicos, lo que explica la asignación geográfica de la AOD del país nipón.

Gustavo Louis Henrique Pinto y Rafael Gonçalves Gumiero (Universidad Federal do Sul e Sudeste do Pará, Brasil), por su parte, en «Auge y declive de las relaciones entre la SUDENE y la Alianza para el Progreso», analizan la cuestión regional del subdesarrollo periférico que tiene en la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE) un relevante ejemplo de cooperación Norte-Sur en el contexto suramericano. La demanda de financiamiento de cooperación internacional para establecer el diálogo entre la SUDENE con los Estados Unidos constituye un caso original de una relación de acercamiento/distanciamiento con la Alianza para el Progreso durante las negociaciones políticas del período 1961-1964 y establece las causas del declive de esta negociación. La metodología del artículo se basa en el análisis documental de las actas del Consejo Deliberativo de la SUDENE y del primer y segundo Plan Director de la Alianza, lo que supone un importante aporte empírico.

«¿Ayuda fallida de Estados Unidos hacia América Latina? El caso de Bolivia» es el artículo que propone Silvina M. Romano. La autora argumenta que la AOD recibió un nuevo impulso a comienzos del siglo XXI; sin embargo, esto no se tradujo en una disminución contundente de la pobreza y desigualdad en la periferia. En el caso específico de América Latina, durante la gestión de los gobiernos denominados progresistas o posneoliberales se notaron importantes avances en este sentido, siendo el Gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia paradigmático en cuanto al desarrollo socioeconómico y la inclusión política y cultural alcanzados. A partir de la crítica a la AOD de Estados Unidos hacia América Latina y considerando el caso de Bolivia, este artículo busca abrir algunas vías posibles para apuntalar una línea teórica de praxis política del desarrollo que mantenga un sentido positivo de esta noción, al mismo tiempo que sea capaz de romper con la perspectiva neoliberal y discutir el escepticismo del radicalismo posestructuralista.

Antonio Sianes, Francisco Santos Carrillo y Luis Antonio Fernández Portillo (Universidad Loyola Andalucía), en «Acordes y desacuerdos en la política de cooperación de la UE con América Central», revisan lo sucedido en ese ámbito

en el período 2007-2013. El artículo sistematiza los principales desajustes observados a lo largo del proceso de políticas públicas para concluir que, en un escenario de gobernanza global difuso, donde los marcos jurídicos e institucionales son aún débiles, cuando no inexistentes, y la acción colectiva compleja y multinivel, la cooperación internacional se demuestra ineficaz en su intento de compensar a los grupos *perdedores* de la globalización, caso de la mayoría de los países centroamericanos.

«Cooperación trilateral Sur-Sur al desarrollo (Brasil/Mozambique/Banco Mundial)», de Gisela Carrasco Miró (Universidad de Utrecht, Países Bajos), trata de manera crítica la cuestión de la cooperación trilateral Sur-Sur al desarrollo (CTSS). Para la autora, resulta importante empujar aún más las categorizaciones tradicionales de dicha cooperación y mostrar una imagen más matizada del enfoque de solidaridad de la CTSS. Por ello, el artículo analiza la naturaleza intrínsecamente política del desarrollo, así como las relaciones de poder desiguales presentes en dicha modalidad. El concepto de solidaridad utilizado en el marco actual de desarrollo reinscribe una lógica colonial, capitalista y patriarcal, y sirve para oscurecer la complicidad y la continuidad de la colonización. Al mismo tiempo, se sugiere descolonizar la solidaridad como una estrategia que centra la sostenibilidad de la vida en todas sus manifestaciones como propósito declarado y objetivo final.

En el artículo «La cooperación Sur-Sur de Brasil, Chile y Venezuela: interés y pérdida de esencia», de Élodie Brun (Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México), se trabaja el caso de las actividades de cooperación Sur-Sur (CSS) entre Brasil, Chile y Venezuela con sus respectivos socios en desarrollo de las regiones de África, Asia y Oriente Medio en la década de 2000. La autora señala que la intensificación de las formas de cooperación entre estos países tiene consecuencias sobre la especificidad de la CSS y sus principios de horizontalidad, reciprocidad e igualdad. Sin embargo, los mismos actores discriminan el contenido de los proyectos en función de los países. A pesar de existir matices entre los tres casos, en general, se respeta cierta reciprocidad con socios emergentes, pero se desprecia el potencial aporte de los demás países en desarrollo, lo cual contradice el concepto original de CSS desde la práctica.

«Cooperación en la turbulencia bipolar: México y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME)» de Carlos Cerda Dueñas (Instituto Tecnológico de Monterrey) tiene como objetivo exponer el devenir histórico del régimen de cooperación establecido entre el CAME (creado en el seno de la órbita soviética) y México a partir de la firma de un acuerdo en agosto de 1975. Ambos firmaron dicho acuerdo con la idea de favorecer iniciativas relativas al desarrollo y fomento del llamado «tercermundismo». En el artículo se analiza el marco jurídico, el contexto y los alcances de dicho acuerdo, contribuyendo con ello a la memoria

histórica de la política de cooperación y su régimen internacional, así como a abrir la posibilidad de imaginar alternativas en el presente con otras ventanas de oportunidad (los BRICS), más allá de los tratados de libre comercio con América del Norte o los acuerdos de asociación con la UE.

«El CAD y China: origen y fin de la ayuda al desarrollo», de Gerardo Bracho, diplomático mexicano otrora destacado en la OCDE, explora desde una perspectiva histórica las relaciones entre el CAD y China. El trabajo aborda la génesis y contenido del «paradigma altruista» del CAD y el «paradigma realista» chino, destacando sus diferencias, para posteriormente analizar los esfuerzos fracasados del CAD por cooptar a China en la agenda de la eficacia de la ayuda, porque el dragón asiático, evocando su identidad del Sur, no se asume como donante, mientras que el CAD se resiste a reconocerlo como *cooperante* con responsabilidades diferenciadas. En respuesta a dicho fracaso y para sobrevivir a una «competencia desleal», el CAD adoptó para su propia narrativa y prácticas de cooperación elementos de China y de la CSS, en lo que se puede caracterizar como un marco de competencia y convergencia, en un contexto internacional incierto sin perder de vista la nueva política exterior más asertiva de China.

Para la realización de este número, en coedición con el Instituto Mora de México, los coordinadores científicos de este monográfico agradecen el trabajo editorial de CIDOB y de los dictaminadores que revisaron en detalle los artículos publicados.

## Referencias bibliográficas

- Abdel-Malek, Talaat. «The Global Partnership for Effective Development Cooperation: Origins, Actions and Future Prospects». *German Development Institute Studies*, n.º 88 (2015) (en línea) <https://www.die-gdi.de/en/studies/article/the-global-partnership-for-effective-development-cooperation-origins-actions-and-future-prospects/>
- Alacevich, Michele. «The World Bank and the politics of productivity: the debate on economic growth, poverty, and living standards in the 1950s». *Journal of Global History*, vol. 6, n.º 1 (2011), p. 56-74.
- Alacevich, Michele. «Planning Peace: The European Roots of the Post-War Global Development Challenge». *Past and Present*, vol. 239, n.º 1 (2018), p. 219-264.
- Amin, Samir. «Aid for Development». En: Amin, Samir. *Samir Amin Pioneer of the Rise of the South*. Heidelberg: Springer, 2014 [2009], p. 125-137.
- Asher, Robert E. «Multilateral Versus Bilateral Aid: An Old Controversy Revisited». *International Organization*, vol. 16, n.º 4 (1962), p. 697-719.

- Atwood, John B. «Creating a Global Partnership for Effective Development Cooperation». *Center for Global Development Essay*, (octubre de 2012) (en línea) <https://www.cgdev.org/publication/creating-global-partnership-effective-development-cooperation>
- Babb, Sarah y Chorev, Nitsan. «International Organizations: Loose and Tight Coupling in the Development Regime». *Studies in Comparative International Development*, vol. 51, n.º 1 (2016), p. 81-102.
- Bazbauers, Adrian R. «The Wolfensohn, Wolfowitz, and Zoellick Presidencies: Revitalising the Neoliberal Agenda of the World Bank». *Forum for Development Studies*, vol. 41, n.º 1 (2014), p. 91-114.
- Bauer, Peter T. «Foreign Aid. An Instrument for Progress?». *The Freeman*, (1 de diciembre de 1966) (en línea) <https://fee.org/articles/foreign-aid-an-instrument-for-progress/>
- Bauer, Peter T. «The Case Against Aid». *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 2, n.º 2, (1973), p. 5-18.
- Bauer, Peter T. «Foreign Aid, Forever?». *Encounter*, (1974), p. 15-28.
- Bauer, Peter T. «Foreign Aid Hasn't Worked... and It Never Will». *Reason*, (1977), p. 22-27.
- Bauer, Peter T. «Aid & Its Efficcts». *Encounter*, (1982), p. 87-88.
- Berman, Edward H. *The influence of the Carnegie, Ford and Rockefeller Foundations on American Foreign Poicy. The Ideology of Philantropy*. Albany: Sunny Press, 1983.
- Bhouraskar, Digambar. *United Nations Development Aid: A Study in History and Politics*. Nueva Delhi: Academia Foundation, 2007.
- Bhouraskar, Digambar. *United Nations Development Aid: A History of UNDP*. Nueva Delhi: Academia Foundation, 2013.
- Bloch, Marc. *Introducción a la Historia*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1980 [1949].
- Brandt, Willy dir. *North-South: A Programme for Survival. The Report of the Independent Commission on International Development Issues*. Londres: Pan Books, 1980.
- Byres, Terence J. «The White's Man Burden in a Neocolonial Setting». En: Byres, Terence J. (ed.). *Foreign Resources and Economic Development. A Symposium of the Report of the Pearson Commission*. Londres: Frank Cass, 1972, p. 77-116.
- Casey, John. *The Nonprofit World. Civil Society and the Rise of the Nonprofit Sector*. Boulder y Londres: Kumarian Press, 2016.
- Castle, Eugene. *The Great Giveaway. The Realities of Foreign Aid*. Chicago: Henry Regnere Company, 1957.
- Clemens, Michael A. y Moss, Todd, J. «Gosht of 0,7%: Origins and Relevance of the International Aid Target». *CGD Working Paper*, n.º 68 (2005) (en

- línea) <https://www.cgdev.org/publication/ghost-07-origins-and-relevance-international-aid-target-working-paper-68>
- Colombo Plan Secretariat. *The Story of the Colombo Plan. Resource Book 2012*. Colombo: The Colombo Plan Secretariat, 2012.
- Cortès, Lurdes. *Ayuda humanitaria a los niños europeos víctimas de la Primera y Segunda Guerra Mundial*. Tesis de Doctorado en Humanidades, Univerisat Pompeu Fabra, 2016.
- DAC-Development Assistance Committee. *Shaping the 21th Century. The Contribution of Development Co-operation*. París: OCDE, 1996.
- Dalgaard, Carl J. y Hansen, Henrik. «The Return to Foreign Aid». *Journal of Development Studies*, vol. 53, n.º 7 (2017), p. 998-1.018.
- David, Paul. «Path dependence: a foundational concept for historical social science». *Cliometrica*, vol. 1, n.º 2 (2007), p. 91-114.
- Davies, Thomas. *NGOs. A New History of Transnational Civil Society*. Londres: Harst & Company, 2013.
- Develtere, Patrick. *How Do We Help. The Free Market in Development Aid*. Lovaina: Leuven University Press, 2012.
- Dimier, Véronique. *The Invention of a European Development Aid Bureaucracy. Recycling Empire*. Nueva York: Palgrave, 2014.
- Domínguez, Rafael. «La Alianza para el Progreso. Aportes para una teoría crítica de la cooperación». En: Domínguez, Rafael y Rodríguez Albor, Gustavo (eds.). *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica*. Barranquilla: Editorial Uniautónoma, 2017, p. 105-161.
- Domínguez, Rafael. «Dialéctica del origen, despliegue y climaterio del régimen internacional de la ayuda». *Revista de Economía Crítica*, n.º 25 (2018), p. 76-104.
- ECLAC/OECD-Economic Commission for Latin America and Caribbean/ Organisation for Economic Co-operation and Development. *Emerging challenges and shifting paradigms: new perspectives on international cooperation for development*. Santiago de Chile: United Nations y OECD, 2018.
- Edwards, Sebastian. «Economic Development and the Effectiveness of Foreign Aid: A Historical Perspective». *Kyklos*, vol. 68, n.º 3 (2015), p. 277-326.
- Engel, Susan. «The not-so-aid-great debate». *Third World Quarterly*, vol. 35, n.º 8 (2014), p. 1.374-1.379.
- Enríquez, Isaac. «Los senderos de los organismos internacionales en la cooperación para el desarrollo: un panorama general sobre la evolución de las estrategias del Banco Mundial». *Análisis Político*, n.º 88 (2016), p. 105-125.
- Fejerskov, Adam M.; Lundsgaarde, Erik y Cold-Ravnkilde, Signe. «Recasting the “New Actors in Development” Research Agenda». *The European Journal of Development Research*, vol. 29, n.º 5 (2017), p. 1.070-1.085.

- Finn, Tarp y Chenery, Hollis. «Foreign Aid». En: Durlauf, Steven N. y Blume, Lawrence E. (eds.). *The New Palgrave Dictionary of Economics* [vol. 3]. Londres: Palgrave MacMillan, 2008, p. 451-459.
- Friedman, Milton. «Foreign Economic Aid: Means and Objectives». *The Yale Review*, vol. 47, n.º 4 (1958), p. 500-516.
- Fritz, Livia y Raza, Werner. «Living up to Policy Coherence for Development? The OECD's disciplines on tied aid financing». *Development Policy Review*, vol. 35, n.º 6, (2014), p. 759-778.
- Gosovic, Branislav. «Global Intellectual Hegemony and the International Development Agenda». *International Social Science Journal*, vol. 52, n.º 166 (2000), p. 447-456.
- Grant, James P. «Perspectives on Development Aid: World War II to Today and Beyond». *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 442, (1979), p. 1-12.
- Hagemeyer, Teoman M. «Tied Aid: Immunization for Export Subsidies against the Law of the WTO». *Journal of World Trade*, vol. 48, n.º 2 (2014), p. 259-294.
- Hancock, Graham. *Lords of Poverty. The Power, Prestige, and Corruption of the International Aid Business*. Nueva York: The Atlantic Monthly Press, 1989.
- Haraway, Donna. «Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective». *Feminist Studies*, vol. 14, n.º 3, (1988), p. 575-599.
- Hayek, Friedrich. *The Road to Serfdom*. Londres: Routledge, 2001 [1944].
- Herman, Barry. «Half a Century of Proposals for “Innovative” Development Financing». *DESA Working Paper*, n.º 125 (2013) (en línea) <https://www.un.org/development/desa/publications/working-paper/half-century-of-proposals-for-innovative-development-financing>
- Hickel, Jason. «The Death of International Development». *Global Policy Opinion*, (18 de marzo de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2018] <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/18/03/2015/death-international-development>
- Hickel, Jason. «The Development Delusion: Foreign Aid and Inequality». *American Affairs*, vol. 1, n.º 3 (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2018] <https://americanaffairsjournal.org/2017/08/development-delusion-foreign-aid-inequality/>
- Hirschman, Albert O. y Bird, Richard. «Foreign Aid. A Critique and a Proposal». *Princeton Essays in International Finance*, n.º 69 (1968) (en línea) [https://www.princeton.edu/~ies/IES\\_Essays/E69.pdf](https://www.princeton.edu/~ies/IES_Essays/E69.pdf)
- Hjertholm, Peter y White, Howard. «Foreign aid in historical perspective: background and trends». En: Tarp, Finn (ed.). *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future*. Londres y Nueva York: Routledge, 2000, p. 80-102.

- Horowitz, David. «El Plan Horowitz de financiamiento del desarrollo». *Comercio Exterior*, vol. 15, n.º 2 (1965), p. 149-150.
- Hoskins, Lewis M. «Voluntary Agencies and Foundations in International Aid». *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, n.º. 329 (1960), p. 57-68.
- Hynes, William y Scott, Simon. «The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward». *IIIS Discussion Paper*, n.º 437 (2013) (en línea) <https://ideas.repec.org/p/iis/dispp/iis-dp437.html>
- IDAB-International Development Advisory Board. *Partners in Progress. A Report to the President by the International Development Advisory Board*. Nueva York: Simon and Schuster, 1951.
- Jaguaribe, Helio. «Asistencia técnica externa y desarrollo económico». *El Trimestre Económico*, vol. 35, n.º 137(1) (1968), p. 3-23.
- Jolly, Richard. «A Short History of IDS: A Personal Reflection». *IDS Discussion Paper*, n.º 388 (2008) (en línea) <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/13847>
- Kennedy, John F. «Special Message to the Congress on Foreign Aid». *The American Presidency Project*, (22 de marzo de 1961) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2018] <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=8545>
- Kharas, H.; Makino, Koji y Jung, Woojin (eds.). *Catalyzing Development. A New Vision for Aid*. Washington: Brookings Institution Press, 2011.
- Koehler, Gabriele. «Seven decades of “Development”, and now what?». *Journal of International Development*, vol. 27, n.º 6 (2015), p. 733-751.
- Kragelund, Peter. «International cooperation for development». En: Veltmeyer, Henry y Bowles, Paul (eds.). *The Essential Guide to Critical Development Studies*. Nueva York: Routledge, 2018, p. 215-224.
- Krauss, Melvyn B. *Development Without Aid: Growth, Poverty and Government*. Nueva York: New Press, 1983.
- Kristol, Irving. «The Ideology of Economic Aid». *The Yale Review*, vol. 46 n.º 4 (1957), p. 497-510.
- Lancaster, Carol. *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press, 2007.
- Lin, Justin Yifu y Wang, Yang. *Going Beyond Aid. Development Cooperation for Structural Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Lumsdaine, David H. *Moral Visions in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949- 1989*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- Maestro, Irene y Martínez, Javier. «La cooperación al desarrollo como parte de la estructura económica del capitalismo global». *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 30, n.º 3 (2012), p. 811-833.

- Mendes, João. «The World Bank as a Political, Intellectual, and Financial Actor: It's First Half Century». *Relaciones Internacionales*, n.º 52 (2017), 73-97.
- Millikan, Max F. y Rostow, Walt W. *A Proposal Key to an Effective Foreign Policy*, Nueva York: Haper & Brothers, 1957.
- Morris, Scott y Gleave, Madeleine. «The World Bank at 75». *CGD Policy Paper*, n.º 58 (2015) (en línea) <https://www.cgdev.org/publication/world-bank-75>
- Murray, Warwick E. y Overton, John. «Retroliberalism and the new aid regime of the 2010s». *Progress in Development Studies*, vol. 16, n.º 3 (2016), p. 1-17.
- Muschik, Eva-Maria. «The Arte of Chamaleon Politics: From Colonial Servant to International Development Expert». *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, vol. 9, n.º 2 (2018), p. 219-244.
- Nemiña, Pablo y Larralde, Juan. «Etapas históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina». *América Latina en la Historia Económica*, vol. 25, n.º 1 (2018), p. 275-313.
- OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development. *DAC in Dates. The History of OECD's Development Assistance Committee*, París: OCDE, 2006.
- OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development. *Development Co-operation Report 2011: 50th Anniversary Edition*. París: OECD, 2011.
- OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development. *Development Co-operation Report 2015. Making Partnerships Effective Coalitions for Action*, París: OCDE, 2015.
- OECD Development Centre. *The OECD Development Centre: 50 Years of Sharing Knowledge Working Together for a Better World*, París: OECD Development Centre, 2012.
- Pearson, Lester B. *Partners in Development: Report of the Commission on International Development*. Nueva York: Praeger Publishers, 1969.
- Polanyi, Karl. «Universal capitalism or regional planning». *The London Quarterly of World Affairs*, vol. 10, n.º 3 (1945), p. 86-91.
- Prebisch, Raúl. *La Cooperación Internacional en la política de desarrollo latinoamericana*. Nueva York: Naciones Unidas, 1954.
- Prebisch, Raúl. *Desarrollo económico, planeamiento y Cooperación Internacional*. Santiago de Chile: CEPAL, 1973 [1961].
- Pronk, Jan P. «Aid as a Catalyst». *Development and Change*, vol. 32, n.º 4 (2001), p. 611-629.
- Qian, Nancy. «Making Progress on Foreign Aid». *Annual Review of Economics*, vol. 7 (2015), p. 277-308.
- Romano, Silvana. «La asistencia “para el desarrollo” en las relaciones de Estados Unidos y América Latina». *Análisis Político*, n.º 76 (2012), p. 191-212.

- Rosenstein-Rodan, Paul N. «Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe». *The Economic Journal*, vol. 53, n.º 210/201 (1943), p. 202-211.
- Rosenstein-Rodan, Paul N. «The International Development of Economically Backward Areas». *International Affairs*, vol. 20, n.º 2 (1944), p. 155-165.
- Rosenstein-Rodan, Paul N. «Notes on the Theory of the “Big Push”». *Economic Development Program*, Center for International Studies, MIT, (marzo de 1957) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2018] <https://core.ac.uk/download/pdf/18623797.pdf>
- Rosenstein-Rodan, Paul N. «International Aid for Underdeveloped Countries». *Review of Economics and Statistics*, vol. 43, n.º 2 (1961), p. 107-138.
- Rostow, Walt W. «Terms of a North-South Economic Partnership». *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 14, n.º 1 (1985), p. 22-38.
- Sábato, Jorge A.; Caputo, Dante y Sábato, Jorge F. «Cooperación para el desarrollo: Algunas reflexiones y propuestas». *Estudios Internacionales*, vol. 14, n.º 53 (1981), p. 17-47.
- Schmelzer, Matthias. «A Club of the Rich to Help the Poor? The OECD, “Development”, and the Hegemony of Donor Countries». En: Frey, Marc; Kunkel, Sönke y Unger, Corinna R. (eds.). *International Organizations and Development, 1945–1990*. Nueva York: Palgrave MacMillan, 2014, p. 171-195.
- Schmelzer, Matthias. *The Hegemony of Growth. The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Schultz, Theodor W. «The economics of U.S. foreign aid». *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 39, n.º 8 (1983), p. 21-27.
- Seers, Dudley. «Other Ways in which Rich Countries Affect Development». *Journal of World Trade*, vol. 4, n.º 2, (1970), p. 377-382.
- Singer, Hans W. «External Aid: For Plans or Projects?». *The Economic Journal*, vol. 75, n.º 299 (1965), p. 539-545.
- Sogge, David. «Sistema de ayuda extranjera: ¿régimen o vehículo hegemónico?». *Relaciones Internacionales*, n.º 12 (2009), p. 11-31.
- Sogge, David. «Los donantes se ayudan a sí mismos». *Cuadernos 2015 y más*, n.º 6 (2015) (en línea) [http://www.socialwatch.org/sites/default/files/2015-Spain-cuadernos\\_6\\_donantes.pdf](http://www.socialwatch.org/sites/default/files/2015-Spain-cuadernos_6_donantes.pdf)
- Sorel, Eliot y Padoan, Pier C. (eds.). *The Marshall Plan. Lessons Learned for the 21st Century*. París: OECD, 2008.
- Stokke, Olav. *The UN and Development: From Aid to Cooperation*. Bloomington: Indiana University Press, 2009.
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI, 1970.

- Tarp, Finn. «Assessing Foreign Aid's Long-Run Contribution to Growth and Development». *World Development*, vol. 69 (2015), p. 6-18.
- Thérien, Jen P. «Debating Foreign Aid: Right versus Left». *Third World Quarterly*, vol. 23, n.º 2 (2002), p. 449-466.
- Thorp, Willard L. «La Ayuda a los Países de Menor Desarrollo. Un Examen Autocrítico». *Comercio Exterior*, vol. 15, n.º 4 (1965), p. 300-305.
- Tomesani, Ana Maura. «Cooperação Internacional, Desenvolvimento Ultramar, Assistência Estrangeira: breve revisão histórica e bibliográfica sobre a ajuda externa oficial». *Revista Carta Internacional*, vol. 12, n.º 1 (2017), p. 73-100.
- Toye, John y Toye, Richard. «From Multilateralism to Modernisation: US Strategy on Trade, Finance and Development in the United Nations, 1945-63». *Forum for Development Studies*, vol. 32, n.º 1 (2005a), p. 127-150.
- Toye, John y Toye, Richard. «From New Era to Neo-liberalism: US Strategy on Trade, Finance and Development in the United Nations, 1964-82». *Forum for Development Studies*, vol. 32, n.º 1 (2005b), p. 151-180.
- Tinbergen, Jan (coord.). *Rio: Reshaping the International Order. A Report to the Club of Rome*. Nueva York: Dutton, 1976.
- Truman, Harry S. «Inaugural Address». *Harry S. Truman Presidential Library & Museum*, (20 de enero de 1949) (en línea) [Fecha de consulta: 20.09.2018] [https://trumanlibrary.org/whistlestop/50yr\\_archive/inagural20jan1949.htm](https://trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm)
- United Nations. *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Fourth Session. Nairobi, 5-31 May 1976. Volume I Report and Annexes*. Nueva York: United Nations, 1977.
- Vilar, Pierre. «Historia marxista, historia en construcción. Ensayo de diálogo con Althusser». En: Vilar, Pierre. *Economía, Derecho, Historia. Conceptos y realidades*. Barcelona: Ariel, 1983 [1973], p. 174-228.
- Weaver, Warren. *Scene of Change, a Lifetime in American Science*. Nueva York: Charles Scribner & Sons, 1970.
- Weber, Max. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Londres: Routledge, 2001 [1920-1921].
- Webster, David. «Development advisors in a time of cold war and decolonization: The United Nations Technical Assistance Administration, 1950-59». *Journal of Global History*, vol. 6, n.º 2 (2011), p. 249-272.
- Wood, Robert E. *From Marshall Plan to Debt Crisis. Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*. Berkeley: University of California Press, 1986.
- World Bank. *Aid Architecture. An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*. Washington: World Bank, 2008.



# ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB

# 2018

NUEVA ÉPOCA

CLAVES PARA  
INTERPRETAR LA  
AGENDA GLOBAL

PERFIL DE PAÍS:  
**FRANCIA**

## Artículos de:

Kishore Mahbubani  
John Ikenberry  
Judy Dempsey  
Raquel Rolnik  
Joseph Nye  
Nonna Mayer  
Timothy Garton Ash  
Fernando Vallespín  
Rokhaya Diallo  
Bertrand Badie  
Carmen Romero  
Dingding Chen  
Maria Demertzis  
Erik Solheim  
Madawi Al-Rasheed  
Kumi Naidoo  
Sophie Wahnich

EDITA  
**CIDOB**

Elisabets, 12, 08001  
Barcelona  
[www.cidob.org](http://www.cidob.org)

DISTRIBUYE  
**Edicions Bellaterra, S.L.**  
Navas de Tolosa, 289 bis,  
08026 Barcelona  
[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

“El orden global está dando paso a diversas combinaciones de nacionalismo, proteccionismo, esferas de influencia y proyectos regionales de gran potencia. En efecto, no hay internacionalismo liberal sin hegemonía norteamericana y occidental, y esta era está llegando a su fin”, de esta manera **John Ikenberry** explica la crisis del orden liberal mundial, una crisis acentuada por el hecho de que “por primera vez desde la década de 1930, Estados Unidos ha elegido a un presidente que es activamente hostil al internacionalismo liberal”.

La vigésimo octava edición del Anuario Internacional CIDOB se centra en el análisis del del orden liberal internacional, la pugna entre las grandes potencias por liderar una nueva hegemonía del poder mundial o el auge de los populismos, entre otros asuntos.

Capítulo especial dedicado  
a las **Ciudades Globales**

**93** Artículos  
**103** Autores  
**45** Gráficos e infografías

[www.anuariocidob.org](http://www.anuariocidob.org)

# La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como una práctica hegemónica (1945-2000)

## Official development assistance (ODA) as a hegemonic practice (1945-2000)

**Daniel Lemus Delgado**

Profesor-investigador, Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno, Tecnológico de Monterrey (México). [dlemus@itesm.mx](mailto:dlemus@itesm.mx)

**Resumen:** La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), paradigmáticamente, se ha constituido como una fórmula objetiva, universal y correcta para el progreso de los países. Sin embargo, la AOD no es neutral. Este artículo examina su evolución en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) desde el concepto neogramsciano de hegemonía; una perspectiva que asume que la hegemonía es la articulación y justificación de intereses particulares que son presentados y aceptados como intereses generales. Así, la hegemonía es la conjunción del poder material con la difusión de una imagen sobre el orden mundial y la presencia de instituciones que administran dicho orden. En este sentido, este artículo quiere enfatizar la necesidad de la reflexión teórica como instrumento de desmitificación de las prácticas de la AOD para permitir la construcción de un modelo alternativo al actual.

**Palabras clave:** Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), Gramsci, hegemonía

**Abstract:** *Official Development Assistance (ODA) has been paradigmatically constituted as an objective, universal and appropriate formula for countries to progress. But ODA is not neutral. This paper examines the evolution of ODA in the Development Assistance Committee (DAC) using the neo-Gramscian concept of hegemony. This perspective takes hegemony to be the articulation and justification of particular interests presented and accepted as general interests. Hegemony is therefore the conjunction of material power with the dissemination of an image of the world order and the presence of institutions that manage that order. This paper seeks to emphasise the need for theoretical reflection as a tool for demystifying ODA practices to allow an alternative model of development to be constructed.*

**Key words:** *Official Development Assistance (ODA), Development Assistance Committee (DAC), Gramsci, hegemony*

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), más allá de las nobles intenciones que pueda encerrar, representa una poderosa industria con enormes sumas monetarias en juego<sup>1</sup>. El flujo que genera, en principio, va destinado a los países receptores establecidos por los países donantes reunidos en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que define el tipo de ayuda. Así, creado en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1960, el CAD, reúne a los 30 principales donantes de ayuda y, como observadores, cuenta con el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Banco Africano de Desarrollo (BAFD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial (BM)<sup>2</sup>. Según los datos del propio organismo, si en el año 1960 los países miembros del CAD aportaron 35.630 millones de dólares en AOD, en el año 2015 esa cifra había ascendido a 143.330 millones (OECD, 2018); y un año más tarde, se alcanzaría un nuevo máximo histórico de 146.600 millones<sup>3</sup>. Hoy en día, la AOD representa más de dos tercios del financiamiento externo para los países menos desarrollados (ibídem). En este sentido, Charlotte Petri, presidenta del CAD desde 2016, expresaba: «Me complace ver a los donantes del CAD ofreciendo otro aumento anual en la ayuda al desarrollo (...) Al mismo tiempo, gran parte de este último aumento está en la ayuda humanitaria y el gasto en refugiados en los países donantes. Si bien ambos son muy importantes, debemos asegurarnos de que también mantenemos el financiamiento de los programas de desarrollo a largo plazo, especialmente en las naciones menos desarrolladas» (ibídem, 2017). Ello es un ejemplo de cómo este esfuerzo de financiamiento para

- 
1. La AOD abarca una amplia gama de componentes financieros y no financieros. Las transferencias de efectivo a los países en desarrollo pueden ser fundamentales, pero actualmente representan menos de la mitad de la ayuda. Las formas de asistencia no financieras incluyen donaciones de maquinaria o equipos, así como contribuciones menos tangibles, como análisis técnicos, asesoramientos y desarrollo de capacidades (*capacity building*). Además, numerosos donantes también cuentan en sus presupuestos de ayuda sus propios costos administrativos, las contribuciones que destinan a la reducción de la deuda y otras asignaciones financieras que nunca llegan a los países en desarrollo (Goldin y Reinert, 2006).
  2. Los países que originalmente conformaron el CAD en 1961 fueron Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Holanda, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos. El resto de países se incorporaron sucesivamente: Noruega (1962), Dinamarca (1963), Austria y Suecia (1965), Australia (1966), Suiza (1968), Nueva Zelanda (1973), Finlandia (1975), Irlanda (1985), España (1991), Portugal (1991, reincorporación), Luxemburgo (1992), Grecia (1999), República de Corea (2010), Islandia (2013), República Checa (2013), Eslovaquia (2013), Polonia (2013), Eslovenia (2013) y Hungría (2016). Estos países se comprometen a aplicar las recomendaciones adoptadas por el CAD y a emplear sus directrices en la formulación de políticas nacionales de cooperación para el desarrollo.
  3. Cifras ajustadas al tipo de cambio y precios del año 2015.

superar el atraso de los países menos desarrollados ha resultado insuficiente. La razón es que la AOD no es solamente una ayuda al desarrollo, sino también un mecanismo privilegiado para impulsar una forma particular de las relaciones entre los estados en un sistema internacional que es anárquico, polarizador y enormemente desigual entre los miembros que lo conforman. Por lo tanto, los discursos y las prácticas de la AOD no son ajenos al modelo hegemónico que ha moldeado el actual sistema internacional.

La AOD se ha convertido en una práctica extendida por todo el planeta y, como práctica, refleja múltiples intereses de los distintos actores que participan en ella. Asimismo, implica ciertas normas que se han ido modificando conforme a los diversos contextos históricos, pasando dicha práctica de ser una actividad poco común al inicio del siglo XX, a conformarse como una actividad significativa del escenario internacional. A lo

largo de los años, distintos estados se han incorporado como donantes de la cooperación –incluso cuando sus capacidades materiales no eran lo suficientemente sólidas– debido al prestigio, el beneficio moral y la buena reputación que esta práctica

representa, como lo demuestra el caso de Japón (Santa Cruz, 2007). Además, la AOD ha sido cobijada en un discurso que la legitima y la presenta como una fórmula verdadera para alcanzar el desarrollo (Lemus, 2017), lo que refleja una visión paradigmática del escenario internacional, de los roles diferenciados de los actores involucrados en este escenario, de lo que significa el desarrollo y de la manera en que tanto donantes como receptores deben comportarse.

Este artículo parte de la premisa de que la visión paradigmática de la AOD no es neutral y de que las normas y las prácticas de la AOD han sido un elemento básico para el establecimiento del orden mundial de la posguerra; un orden que fue el resultado de las aspiraciones de Estados Unidos para instaurar su hegemonía mundial. Además, el papel de la AOD en este orden mundial se ha enmarcado en una política de bloques, por lo que estas prácticas van más allá de aspectos económicos e implican también un rol geoestratégico de primer orden. Con este punto de partida, el artículo presenta una visión panorámica del surgimiento y transformación de la AOD desde la perspectiva teórica neogramsciana. Bajo el supuesto teórico de Antonio Gramsci y Robert Cox, se sostiene que la hegemonía no solo se refiere a una dominación sobre la base de las capacidades económicas y militares, sino que es también la articulación y justificación de una serie de intereses de un Estado que se muestran como intereses generales de la comunidad internacional. Desde esta perspectiva, la hegemonía

**La AOD no es neutral: sus normas y prácticas han sido un elemento básico para el establecimiento del orden mundial de la posguerra; un orden que fue el resultado de las aspiraciones de Estados Unidos para instaurar su hegemonía mundial.**

construye un consentimiento amplio, el cual se manifiesta en la aceptación de ciertas ideas. Evidentemente, estas ideas son fundamentadas por medio de instituciones y recursos materiales. Específicamente, en el escenario internacional, la hegemonía puede ser entendida como la conjunción del poder material con la difusión de una imagen colectiva sobre el orden mundial y la presencia de una serie de instituciones que administran dicho orden bajo una supuesta certeza de universalidad.

Este artículo propone, en concreto, que el establecimiento y evolución de las normas y prácticas de la AOD, desde su fundación en 1960, en el seno de la OCDE, hasta el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000, van más allá de la búsqueda desinteresada del desarrollo, ya que esta tipo de ayuda representa principalmente una visión hegemónica de la ayuda impulsada sobre todo por los países agrupados en torno al CAD e impuesta a los países menos desarrollados. Así, aunque las prácticas de las AOD cambian a lo largo de los años, en el fondo no dejan de ser un mecanismo desde el cual opera una manera de comprender el mundo y de justificar las relaciones desiguales entre los estados que favorece al hegemón. A fin de analizar la relación entre el concepto de hegemonía y la transformación de la AOD, el artículo se divide en tres apartados: en primer lugar, se aborda teóricamente el concepto de hegemonía elaborado por Gramsci y retomado por Cox; en segundo lugar, se presenta una visión panorámica sobre la historia de la AOD desde su fundación hasta el establecimiento de los ODM; y, por último, se ofrecen unas conclusiones en las que se destaca la necesidad de la reflexión teórica como instrumento de desmitificación de las prácticas de la AOD para permitir la construcción de un modelo alternativo al actual.

## **Gramsci, Cox y el concepto de hegemonía**

En el escenario internacional, no existe una hegemonía clara sin la presencia de un hegemón. Fundamentalmente, el Estado hegemónico ha sido definido como aquel que es significativamente más fuerte que otros estados en el sistema internacional, tanto en aspectos económicos como militares. Además, es consciente de su poder y está dispuesto a utilizarlo para moldear el escenario internacional de acuerdo con sus intereses y valores. Por último, este Estado participa activamente en la construcción, desarrollo y mantenimiento de diversas instituciones internacionales, las cuales reflejan su capacidad de negociar y renegociar sus intereses con otros estados al interior del sistema internacional (Jesse *et al.*, 2012).

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la conceptualización, normalización y prácticas de la AOD fueron parte de un fenómeno más amplio y complejo relacionado con la búsqueda de Estados Unidos de la consolidación de su hegemonía en el sistema internacional. Con el tiempo, la consolidación del poder estadounidense permitió dar forma al escenario internacional conforme a sus propios intereses y su visión particular del mundo. En este contexto, la AOD –ideas, normas y prácticas– constituyeron una pieza clave en el engranaje de la maquinaria hegemónica que configuró el mundo de la posguerra. Para analizar este fenómeno, se parte de la propuesta neogramsciana que define la hegemonía como una estructura de valores y significados sobre la naturaleza del orden internacional. Si bien es posible afirmar que la hegemonía es una forma de dominación, también es la expresión de un consenso que se manifiesta en la aceptación de ideas y que está respaldado por recursos e instituciones materiales (Herschinger, 2012). A diferencia de la teoría realista, que reduce la hegemonía a una sola dimensión de la dominación sobre la base de las capacidades económicas y militares, la perspectiva neogramsciana amplía el campo de acción de la hegemonía, la cual es vista como la expresión del consentimiento que se proyecta mundialmente y se manifiesta en la aceptación de las ideas del hegemón apoyadas por recursos e instituciones internacionales (Bieler y Morton, 2004). En consecuencia, la hegemonía es también la articulación y justificación de una serie de intereses de un Estado que se muestran como intereses generales de la comunidad internacional.

En el sistema internacional, una situación hegemónica predomina cuando –sobre la base de una conjunción o ajuste coherente de una configuración de poder material– la imagen colectiva prevaleciente del orden mundial es administrada con cierta apariencia de universalidad. Evidentemente, este orden internacional es impuesto por la potencia hegemónica de turno (Cox, 1981). Al respecto, Gramsci define la hegemonía como el liderazgo intelectual y moral conformado principalmente por el consentimiento y la persuasión<sup>4</sup>. Un grupo o clase social asume un papel hegemónico en la medida en que articula y prolifera en toda la sociedad su sistema de creencias, cultura e ideología, que son aceptados como universalmente válidos por toda la población. La ideología, la cultura, la filosofía y sus «organizadores» –los intelectuales– son intrínsecos a la noción de hegemonía. Dado que, para Gramsci, la realidad se percibe y el

---

4. El término «hegemonía» se deriva de hegemón, que literalmente significa líder. Tradicionalmente, hegemonía significa una combinación de autoridad, liderazgo y dominación (Ives, 2004). Sin embargo, en Gramsci este término adquiere una potencialidad distinta al analizar la relación entre coerción y consentimiento. Posteriormente, Cox retomará estos conceptos para analizar cómo los estados imponen un orden hegemónico en el escenario internacional.

conocimiento se adquiere mediante «prismas» o «filtros» morales, culturales e ideológicos, la hegemonía necesariamente implica la creación de una estructura particular de conocimiento y un sistema de valores. Así, el grupo que es capaz de formar sus propios sistemas de conocimiento y valores, y de transformarlos en concepciones generales y universalmente aplicables, es el grupo que ejerce el liderazgo intelectual y moral (Fontana, 1993). Por lo tanto, la hegemonía es la articulación y justificación de un conjunto particular de intereses que se presentan como intereses generales. Así, la hegemonía aparece como la expresión de un consentimiento con una amplia base y que se manifiesta en la aceptación de ideas. Estas ideas inicialmente son establecidas por la clase social que desempeña un papel de liderazgo dentro de un Estado, pero posteriormente se proyectan a escala mundial (Morton, 2007).

**Desde su fundación en 1960, el CAD se conformó como el mecanismo desde el cual se fomentó una idea de desarrollo y se creó un marco institucional que enmarcó las interacciones entre estados donantes y receptores, favoreciendo, en última instancia, los intereses de la potencia hegemónica.**

materiales, las ideas y las instituciones son las distintas fuerzas que interactúan de manera recíproca con las estructuras históricas para moldear el escenario internacional (Cox, 2013). Cox sustituye la idea de una clase sobre las demás por la de la hegemonía de un Estado sobre el resto de la comunidad internacional. De este modo, si un Estado quiere ser hegemónico es preciso que desde su propia concepción funde y proteja un orden mundial presentado como universalmente válido; es decir, un orden internacional en el que no sea necesario que un Estado explote directamente los otros estados, sino que los otros Estados –o, al menos, del área de influencia del poder hegemónico– consideren dicho orden internacional compatible con sus propios intereses. Desde esta perspectiva, es posible afirmar que, desde su fundación en 1960, el CAD se conformó como el mecanismo desde el cual se fomentó una idea de desarrollo y se creó un marco institucional que enmarcó las interacciones entre estados donantes y receptores favoreciendo, en última instancia, los intereses de la potencia hegemónica.

La hegemonía se caracteriza también por el hecho de que el Estado hegemónico constituye para los demás un modelo político y cultural que pretende ser copiado por las élites de estos otros estados. La dimensión cultural de la hegemonía no se reduce a una relación superficial entre los estados, sino que

Elaborando sobre las ideas de Gramsci, Cox parte de una visión particular de materialismo histórico que asigna la primacía a la producción: considera la producción en un sentido amplio y no solamente como sinónimo de producción económica. En consecuencia, instituciones, normas e ideas son parte del modo de producción. Así, las capacidades

«penetra en lo más profundo de las sociedades que la toleran, se introduce en su economía, en sus costumbres y en sus creencias» (Keuchenyán, 2014: 109). Así, las normas que acompañan el financiamiento para el desarrollo propuestas desde el CAD son el reflejo de una visión liberal del mundo, la cual colocó los principios democráticos como el *deber ser* de las distintas formas políticas en que se organizaba la sociedad. Bajo los supuestos de la superioridad moral del modelo de la civilización occidental, los Estados Unidos desplegaron las *bondades* del capitalismo como forma superior de organización sobre el modelo rival soviético durante los años de la Guerra Fría. Posteriormente, el modelo liberal se impuso como único camino al desarrollo. De esta manera, ciertas ideas asociadas al liberalismo fundamentaron el modelo paradigmático de la AOD según el CAD.

Asimismo, la hegemonía se apoya sobre dos pilares fundamentales: el dominio y el consenso. En el mundo que se erigió de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial, la AOD se constituyó en un instrumento efectivo para generar una imagen positiva de Estados Unidos. Y, aunque no siempre se consiguió generar esta imagen positiva, sobrevivió la idea de que la AOD es una práctica noble. En este sentido, el propósito de la ayuda ha hecho que, con el tiempo, esta se haya traducido en una actitud de aceptación de la idea de lo que el mundo debe ser y de la manera en que todos los estados, donantes o receptores, deben comportarse en el mismo. La aceptación de este sistema internacional –en el que los países ricos ayudan a los pobres para que algún día escapen de las condiciones del atraso en que se encuentran atrapados– permitió alcanzar el consenso político y económico del mundo de posguerra. De hecho, entre las múltiples formas por las cuales Estados Unidos pretendió que sus intereses fueran considerados válidos para todos los actores del escenario internacional, la AOD, particularmente, fue una forma muy atractiva de generar consenso.

Debido a que la hegemonía es una actividad que moldea la opinión pública, el orden hegemónico internacional se basa en los valores y los significados que naturalizan dicho orden (Cox, 1992); por lo que su punto crucial es cuando la hegemonía se «filtra» a través de las estructuras de la sociedad, la economía, la cultura, el género, la etnia, la clase y la ideología. En consecuencia, se combinan las dos formas de poder antes mencionadas, esto es, el dominio y el consenso. Por lo tanto, no puede haber dominio sin hegemonía, a la vez que la hegemonía es una de las posibles formas que el dominio puede asumir (ibídem, 1981)<sup>5</sup>.

---

5. En este sentido, Cox (2002) se refiere a las civilizaciones como ámbitos diferentes de intersubjetividad, aunque puede existir un terreno común o puntos de contacto entre las distintas subjetividades de diferentes civilizaciones coexistentes.

Cabe subrayar que la hegemonía no es lo mismo que el dominio coercitivo de un Estado (ibídem, 1983); es decir, el dominio de un Estado, en cuanto a las capacidades de poder material, puede no ser suficiente para explicar la estabilidad hegemónica<sup>6</sup>. El equivalente, en términos gramscianos, del sistema interestatal a nivel del orden mundial serían las «fuerzas sociales transnacionales» o una «sociedad civil global» (ibídem, 1981 y 1983). De esta manera, la AOD se convertiría en la otra cara de la moneda del dominio coercitivo, pues significaba la ilusión de ser como el hegemón, siempre y cuando se aceptaran las normas, las dinámicas, los valores, el modelo de desarrollo y la ayuda que desde la potencia hegemónica se planteaban como universalmente válidos.

El orden mundial, por lo tanto, se puede describir en términos de fuerzas sociales y de interacciones entre los estados. Estos últimos se encuentran en la interfaz, en un sentido permeable, entre las composiciones nacionales y transnacionales de las fuerzas sociales en un país específico. Generalmente, la hegemonía en el orden mundial emana de estados poderosos en los que una clase dominante ha tenido éxito a la hora de establecerla en primer lugar a nivel nacional. Y ello solo puede suceder después de que una sociedad haya consolidado cambios socioeconómicos significativos (ibídem, 1983). Por esta razón, es posible afirmar que las formas de financiamiento al desarrollo perpetúan un modelo económico que favorecen al Estado hegemónico y sus clases dirigentes.

## La evolución histórica de la AOD desde su establecimiento hasta los ODM

La AOD es una práctica que se ha modificado sustancialmente desde su fundación en 1960. Sin negar el hecho de que estos cambios han respondido a las dinámicas del escenario internacional, es posible afirmar que, al mismo tiempo, son el reflejo de dos tendencias. Por una parte, la evolución de las ideas sobre el desarrollo, que llegaron a un punto de desgaste y agotamiento en que resultaban insuficientes para mantener el consenso sobre el concepto desarrollo. Por otra

---

6. Por ejemplo, durante los años de entreguerras, el poder estadounidense era dominante, pero había una ausencia de estabilidad/hegemonía. Por el contrario, la *Pax Brittanica* y la *Pax Americana* son ilustrativas de un orden mundial hegemónico, asociado a la estabilidad y a un *ajuste* entre las capacidades materiales, las ideas y las instituciones.

parte, el surgimiento de prácticas y discursos sobre el financiamiento al margen del modelo hegemónico imperante en torno al CAD, que complementan o desafían precisamente el modelo dominante de AOD.

El discurso y la práctica de la AOD nunca ha sido un sistema totalmente unitario y monolítico; más bien, puede entenderse como un sistema complejo y en el que han existido otros discursos y prácticas que disputan la visión hegemónica predominante del orden de posguerra, tal como sucedió con el surgimiento de la cooperación horizontal derivada del movimiento de los países no alineados<sup>7</sup>. Sin embargo, desde el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa en la posguerra por parte de Estados Unidos hasta el establecimiento de los ODM en el año 2000 por parte de Naciones Unidas, se observa la imposición de una visión hegemónica de la AOD que responde a los intereses particulares de un selecto grupo de países liderados por la primera potencia mundial, que logran imponer su visión sobre qué es el desarrollo, cómo debe alcanzarse y de qué manera las instituciones internacionales deben coadyuvar en la implementación de las recetas para el desarrollo.

Los antecedentes de la ayuda al desarrollo se pueden trazar en la última fase del imperialismo occidental a finales del siglo XIX. Como han advertido Goldin y Reinert (2006), en muchos sentidos, las formas modernas de ayuda y el colonialismo son historias entrelazadas. En efecto, en la medida en que el colonialismo fue una práctica impulsada por el deseo de estimular y luego explotar la actividad económica en el exterior de las metrópolis, el hecho de proporcionar capital de inversión, tecnología y asistencia técnica a las colonias fue esencial para esta tarea. Específicamente, un elemento importante de la expansión colonial del Reino Unido fue tanto el desarrollo económico del imperio, como la creencia de que el modelo europeo y, en particular, el modelo protestante británico de gobierno y moralidad eran superiores y debían propagarse universalmente. Al mismo tiempo, más allá de esta idea de superioridad moral, el imperialismo británico fomentó la construcción de carreteras, ferrocarriles y puertos teniendo como última meta la expansión comercial. Así, trasladar mercancías desde el centro de una colonia a la costa a través de un ferrocarril o un sistema de carreteras condujo al desarrollo en un sentido más amplio. Este

---

7. La Conferencia de Bandung en 1955 es el punto de partida en la formulación de modelos alternos de comprender la relación entre los estados, la fórmula del desarrollo y los mecanismos de cooperación. Esta conferencia estableció los principios básicos de conducta entre los países que recién alcanzaban su independencia, estableciendo nuevas normas, buscando una auténtica autonomía tanto en el terreno político como en el económico y el ideológico, y escapando de la confrontación entre la visión capitalista y socialista del momento (Acharya y Seng Tan, 2008)

modelo imperial se tradujo también en el establecimiento de escuelas para los pueblos originarios desencadenando una gran actividad misionera en los países colonizados (Fee, 2012).

En 1919, después de la Primera Guerra Mundial, la Sociedad de las Naciones fue creada por el Tratado de Versalles con la intención de promover la cooperación internacional y lograr la paz y la seguridad internacionales (Henig, 1995). Al mismo tiempo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se estableció como un cuerpo afiliado a la Liga de las Naciones partiendo de una visión multilateral del desarrollo internacional. Así, la OIT empezó a ofrecer asistencia técnica a los gobiernos responsables de las colonias, con un método de asistencia técnica basado en la idea del progreso común y los principios subyacentes de linealidad, convergencia, previsibilidad y manejabilidad. Por lo tanto, la asistencia técnica podría usarse para lograr el desarrollo siempre y cuando se implantara el modelo de Occidente en esos territorios; e incluso se brindó asistencia técnica en el campo de la política social, conforme a la «doctrina del bienestar» que partía de una visión universalista que establecía el bienestar como meta suprema (Develtere, 2012).

Los años que transcurrieron desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta finales de la década de 1960, se caracterizaron por el inicio de la Guerra Fría y el fin de mundo colonial. Durante este período, los patrones de ayuda se vieron afectados principalmente por los recuerdos recientes del conflicto mundial; por el éxito de la reconstrucción material de la Europa de posguerra; por la lucha por la independencia que emprendieron las antiguas colonias en Asia y África; por el surgimiento de nuevos y numerosos estados-nación; por el dominio intelectual de la teoría de la modernización como fórmula para el desarrollo, así como por la confrontación paradigmática entre el comunismo y el capitalismo (Robb, 2004). En esta etapa inicial de la AOD, las condiciones en que se otorgaba la ayuda eran mínimas, debido principalmente a cierto sentimiento de culpabilidad poscolonial por parte de las potencias occidentales, a la buena voluntad por de las agencias de ayuda –al suponer ingenuamente que la ayuda no tenía finalidad política, sino simplemente humanitaria– y al poder de los líderes de los países recién independizados. Sin embargo, aunque los primeros financiamientos para el desarrollo proporcionaron ayuda financiera y asistencia técnica bajo limitadas condicionalidades, la ayuda estuvo enmarcada por la supuesta superioridad del conocimiento que provenía de Occidente. En la medida en que la Guerra Fría se fue intensificando, la ayuda bilateral comenzó a enfocarse en aquellos países de mayor interés estratégico; específicamente, en el caso de Estados Unidos, esta situación se ejemplifica en la concentración de la ayuda a países como Filipinas, Tailandia y Corea del Sur, como una manera de contener el

comunismo (ibídem). La AOD se convirtió así en un instrumento clave de la política exterior, motivada al mismo tiempo por intereses geopolíticos y humanitarios (Bandyopadhyay y Vermann, 2013).

Como antecedente, la piedra angular que permitió el surgimiento del CAD en 1960 fue el Plan Marshall, oficialmente llamado Programa para la Recuperación Europea y que estuvo en vigor desde abril de 1948 hasta septiembre de 1951 (Cini, 2001). La mayoría de los actores contemporáneos consideran que desempeñó un papel esencial en los éxitos económicos de la Europa de posguerra. De hecho, los diversos programas europeos de modernización se beneficiaron en gran medida de esta iniciativa, ya que este plan financiaba las importaciones consideradas esenciales para la reconstrucción y la modernización europea. Pero la mayor trascendencia del Plan Marshall fue el establecimiento de las bases de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), creada para alentar la unidad europea y resolver problemas económicos de manera conjunta<sup>8</sup>. Más allá de la ayuda financiera que canalizó esta iniciativa, el Plan Marshall fue una herramienta política eficaz en manos de la Administración estadounidense en el contexto de la Guerra Fría para la defensa de Occidente (Bossuat, 2008). En su diseño, el Plan Marshall contempló el establecimiento de un fondo común para todos los países que se involucraran en el programa, brindando ayuda de manera conjunta y no de forma individual, país por país; así, los recursos estuvieron disponibles de manera colectiva (Bracho, 2009). De este modo, en 1948, 18 países receptores crearon la antes mencionada OECE la cual se transformaría años después en la OCDE, pilar fundamental de la arquitectura para el desarrollo. Aún más, como observa Gerardo Bracho (2009: 289), «desde sus inicios, la OCDE se concibió a sí misma como una organización multilateral de países capitalistas avanzados». Los países que la conformaron se consideraban superiores, por lo que al interior de esta nueva organización se empezó a formular la *receta* del desarrollo que se compartía con los países no desarrollados o en vías de desarrollo (Lemus, 2017). En este contexto, se instauró el sistema de Bretton Woods; un sistema de administración monetaria que estableció las reglas para las relaciones comerciales y financieras entre los principales esta-

---

8. El presidente estadounidense Truman firmó el Plan Marshall en 1948 y poco después se constituyó la OECE. Probablemente, la mayor novedad del Plan Marshall fue destinar los recursos para la reconstrucción de Europa que debían coordinarse a partir del consenso de los países receptores. La OECE fue fundada el 16 de abril de 1948 por Portugal, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Austria, Dinamarca, Noruega, Grecia, Suecia, Suiza, Turquía, Irlanda e Islandia.

dos industrializados del siglo xx. El sistema de Bretton Woods fue el primer ejemplo de un orden monetario totalmente negociado destinado a gobernar las relaciones monetarias entre estados-nación independientes (Fee, 2012)<sup>9</sup>.

Al final de la década de 1960, se presentó el informe de la Comisión Pearson sobre el desarrollo<sup>10</sup>, en el que se establecía como meta que los países desarrollados dedicarían el 1% de su PNB al financiamiento del desarrollo –del cual, el 0,7% como AOD– (World Bank, 2003). Este informe instauraba el primer marco paradigmático sobre la fórmula del desarrollo que reflejaba una visión hegemónica de las relaciones que los países debían asumir en el orden internacional de la posguerra. Así, se recomendaban como medidas para el desarrollo facilitar la expansión del comercio, impulsar su liberalización, propiciar la Inversión Extranjera Directa (IED) hacia los países menos desarrollados, limitar la ayuda financiera estrictamente para fines económicos y de desarrollo, impulsar el control de la natalidad y fortalecer la asistencia técnica (Pearson, 1970). En otras palabras, las recomendaciones asociadas a la idea del desarrollo reflejaban un mundo liberalizado, con la intención de generar consenso en torno a la visión del orden internacional de la posguerra.

En estos años, la comunidad emergente de organizaciones de los países occidentales creadas para fomentar el desarrollo adoptó una concepción del desarrollo centrada en el bienestar económico, definiendo su misión central como fomento del crecimiento económico. Inicialmente, se esperaba que el crecimiento económico en los países pobres produjese un desarrollo político, el cual era principalmente concebido como el de la democracia liberal. Sin embargo, esa ambición política retrocedió rápidamente cuando el autoritarismo se extendió ampliamente en el mundo en desarrollo durante los años sesenta. Para cumplir su misión económica, las organizaciones de ayuda se aferraron a lo que se puede

---

9. El sistema se planeó pensando en la reconstrucción del sistema económico internacional cuando la Segunda Guerra Mundial todavía estaba en curso. Así, 730 delegados de 44 naciones se reunieron en Bretton Woods (New Hampshire) para la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas. Los delegados firmaron los Acuerdos de Bretton Woods, que establecían un sistema de reglas, instituciones y procedimientos para regular el sistema monetario internacional. Así, se fundaron al mismo tiempo el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que hoy forma parte del Banco Mundial. Estas dos organizaciones, particularmente el Banco Mundial, han sido las principales proveedoras de financiamiento para el desarrollo (Fee, 2012).

10. En 1968, el ex primer ministro canadiense, Lester B. Pearson, aceptó la invitación de quien fungía como presidente del Banco Mundial, Robert S. McNamara, para formar una comisión que evaluara los veinte 20 años previos de asistencia para el desarrollo y realizara recomendaciones para el futuro. Pearson, ganador del Premio Nobel de la Paz, presentó su informe el 15 de septiembre de 1969 (World Bank, 2003).

llamar «la tentación de lo técnico», la creencia de que podrían ayudar a transformar económicamente los países pobres al proporcionar dosis oportunas de capital y conocimiento técnico manteniendo una distancia clínica y cómoda hacia la vida política interna de dichos países (Carothers y Gramont, 2013).

De acuerdo con Develtere (2012), la década de 1970 se caracterizó por cuatro tendencias significativas que hicieron replantear la AOD original. En primer lugar, la crisis del petróleo de 1973, que hizo que los precios del crudo subieran un 350% en un año. Imprevistamente, ello reveló una fuerte e imprevista interdependencia entre los países del Norte y del Sur, fortaleciendo las demandas para establecer un Nuevo Orden Económico Internacional que solucionara las desigualdades estructurales entre las economías desarrolladas y las economías en vías de desarrollo. Una segunda tendencia fue la mayor participación de los países en desarrollo en los asuntos internacionales, al declarar estos que, a pesar de los flujos de AOD, realmente no estaban recibiendo ninguna oportunidad de desarrollo; su demanda se resumió en la petición de «Comercio-No ayuda». El tercer elemento fue un mayor apoyo político a los acuerdos internacionales destinados a lograr la estabilidad de los precios de los bienes primarios, que eran vendidos por los países en desarrollo en los mercados internacionales. El Banco Mundial habló de la necesidad de una «redistribución con crecimiento». A su vez, la OIT presentó un enfoque de necesidades básicas y puso en marcha el Programa Mundial de Empleo, con el que alentó a los países en desarrollo a centrar sus políticas de desarrollo en la generación de empleo, la redistribución del ingreso y la satisfacción de las necesidades básicas. Finalmente, la cuarta tendencia surgió de un movimiento a favor del Tercer Mundo –tanto en los círculos de las ONG como en ciertos regímenes de los países en desarrollo– que hizo ganar fuerza al argumento en favor de la autosuficiencia y una mayor participación popular como un doble camino hacia el desarrollo nacional.

En conjunto, estas tendencias desafiaron los supuestos básicos de la modernización económica que habían cobijado el discurso y la práctica de la AOD. Así, tanto los países del Norte como los del Sur experimentaron la necesidad de transformar la AOD con la intención de que esta siguiera estando vigente como paradigma. Ello propiciaría que el modelo de AOD del CAD continuara cumpliendo su rol de generador de consensos en torno a la visión del desarrollo, una parte indispensable de la hegemonía de posguerra. Por lo que el Consejo de la OCDE propuso un enfoque integrado para atender los problemas de la cooperación para el desarrollo, e invitó al CAD a tener una visión integral de los problemas de desarrollo; en particular, se le pidió que adoptara una visión exhaustiva sobre el desarrollo con la intención de identificar los principales problemas sobre los cuales el CAD y otros órganos de la OCDE podrían tener una contribución más importante (OECD, 2006). En 1973, la Reunión de Alto Nivel del CAD

discutió la crisis del desarrollo y las críticas dirigidas a la AOD, señalando que, si bien algunas de esas críticas debían ser consideradas seriamente, otras provenían de interpretaciones erróneas o de falta de información. El Comité subrayó la necesidad de mayores esfuerzos para promover una mejor comprensión de los problemas del desarrollo y de los progresos alcanzados (ibídem).

La década de 1980 ha pasado a la historia como la década perdida y por el surgimiento de las crisis financieras, principalmente en América Latina. Entonces se percibió un agotamiento de la ayuda y se cuestionaron los resultados conseguidos. Esta década se caracterizó por el hecho de que la alta inflación y la recesión afectaron a los países industrializados, cuyos gobiernos recibieron presiones para implementar amplios recortes en el gasto público; medidas que fueron acompañadas por la aplicación de políticas neoliberales ortodoxas en las principales economías industrializadas, principalmente los Estados Unidos y el Reino Unido. La solución a los males de las economías más ricas implicaba reducir el sector público, recortar las regulaciones del sector privado y reducir los impuestos directos, todo con el fin de estimular la expansión más rápida del sector privado. Evidentemente, no pasó mucho tiempo antes de que estas ideas comenzaran a influir en las agencias de ayuda, principalmente el Banco Mundial, el cual lideró la tarea de adoptar un enfoque de ayuda basado en los principios neoliberales. De la misma manera que se consideraba que un Estado influyente e intervencionista era causa fundamental de los problemas económicos del mundo industrializado, pronto se adoptó la postura de que el Estado también era el principal obstáculo para el desarrollo de los países pobres. Se consideró que la mejor medida era reducir el papel y la influencia del sector gubernamental en la economía; por lo que era preciso también reducir los fondos de ayuda. Y, en caso de que se otorgara ayuda, esta se debía dar solo con la condición de que los países receptores adoptaran las políticas neoliberales (Riddell, 2007).

Las instituciones donantes, siguiendo esta línea, centraron cada vez más su atención en el crecimiento y no en la redistribución; y la ayuda exterior se usó para impulsar las medidas macroeconómicas consideradas correctas desde la óptica neoliberal. Así, la ayuda para proyectos de gran escala que previamente se habían financiado –como obras de infraestructura, centrales eléctricas o puentes– fue reemplazada por ayudas a programas financieros. Estos programas iban destinados, principalmente, a ajustes estructurales, y los préstamos a financiar los déficits en la balanza de pagos –mientras el país receptor realizaba modificaciones estructurales para aumentar su capacidad de exportación– (Develtere, 2012). Los resultados fueron dramáticos: desde los inicios de la década de 1980, la AOD total disminuyó abruptamente y en el transcurso de los años siguientes todos los principales donantes bilaterales redujeron sus presupuestos de ayuda (Riddell, 2007).

En 1985, en el vigésimo quinto aniversario de su fundación, el CAD publicó un informe en el que realizaba una cuidadosa evaluación de la efectividad de la ayuda. En dicho documento se señalaba que, a pesar de los recientes reveses en el África Subsahariana y en algunos países latinoamericanos, muchos países en desarrollo habían logrado un notable crecimiento económico y social durante el último cuarto de siglo; se subrayaba que la ayuda, acompañada de exportaciones a los países de la OCDE, había contribuido significativamente a dichos avances; y se recalca que, debido a la naturaleza de la AOD, esta se debería concentrar en países que enfrentaban problemas particularmente difíciles. Además, se añadía que la ayuda no solo se debería dirigir a aquellos países con los problemas de desarrollo más difíciles, sino que se debería emplear en cantidades sustanciales para enfrentar situaciones de emergencia que surgían de calamidades naturales, afluencia de refugiados y/o conflictos. Esta es la justificación que se planteó para explicar por qué muchos de los principales receptores de ayuda no se encontraban entre los países de más rápido crecimiento. Finalmente, el informe también presentaba algunas lecciones operativas de la experiencia de la ayuda que sentarían las bases para el futuro trabajo del organismo (OECD, 2006).

En la década de 1990 se puso fin a la Guerra Fría y al mundo bipolar, consolidándose los Estados Unidos como potencia hegemónica indiscutible. Al mismo tiempo, otros dos eventos marcaron la política de desarrollo: en primer lugar, las primeras señales de alivio de la deuda externa y, en segundo lugar, el aumento de la inestabilidad política que condujo a un mayor número de refugiados y personas desplazadas. Asimismo, con el auge de las políticas de fomento del libre mercado, muchos estados perdieron cierto control sobre sus economías; en este sentido, los países se volvieron particularmente vulnerables a las perturbaciones exógenas, resurgiendo la preocupación de la opinión pública sobre el poder de las transnacionales (Robb, 2004). En esta década, las Naciones Unidas y sus agencias especializadas organizaron distintas cumbres a gran escala en busca de una nueva legitimación; así se sentaron las bases para los ODM (Develtere, 2012)<sup>11</sup>. Las conferencias dejaron claro que era necesario un esfuerzo conjunto y a gran escala para abordar los numerosos problemas en el mundo, como la degradación del medio ambiente, la evolución demográfica y sobrepoblación, las condiciones sociales insostenibles, la rápida urbanización y los cinturones

---

11. Entre estas conferencias destacan la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos: Hábitat II (1996).

de pobreza en grandes urbes, el subdesarrollo estructural en los países menos desarrollados así como la falta de soportes financieros suficientes para costear los esfuerzos de desarrollo. Estos problemas proporcionaron la nueva legitimación para los futuros esfuerzos colectivos y la cooperación internacional entre los países donantes y entre los países donantes y los receptores (ibídem).

En este contexto, se empezó a reconocer que el desarrollo debería servir para alcanzar objetivos más amplios que se reflejaran en el bienestar humano. En particular, se aceptó ampliamente que la expansión de la educación y la salud constituyen objetivos importantes del desarrollo y que el crecimiento económico por sí mismo no basta para garantizar el desarrollo humano. Además, se estableció como medida el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD); y, de forma velada, se sugirió que parte del desarrollo humano, para que fuera verdaderamente pleno, debía considerar la libertad y la capacidad de agencia de los beneficiarios del desarrollo (Fukuda-Parr, 2004). Una vez más, estos conceptos reflejan el supuesto paradigmático del liberalismo político y económico como la mejor forma de alcanzar el desarrollo. El concepto de democracia liberal, a su vez, se convierte en la piedra angular de la visión hegemónica del *deber ser* de los actores internacionales, particularmente después de la caída del muro de Berlín (1989) y el derrumbe de los regímenes de inspiración comunista.

En este período, el CAD estableció en marzo de 1990 el Centro para la Cooperación con las Economías en Transición (CCET), con la intención de favorecer la transformación de las economías europeas centralizadas que pertenecían al bloque soviético a las nuevas realidades de las economías de mercado. Asimismo, después del restablecimiento de gobiernos democráticos en la mayor parte de América Latina, el CAD impulsó que los estados de África y de otros lugares adoptaran un gobierno más representativo. En el año 2004 la Reunión Ministerial de la OCDE y la Reunión de Alto Nivel del CAD enfatizaron la importancia de que los países de la OCDE pusieran más atención a la promoción de los derechos humanos, el impulso a la democratización, el fortalecimiento de instituciones gubernamentales abiertas y responsables, el respeto al Estado de derecho y la reducción de gastos militares excesivos en aquellos países receptores de la ayuda (OECD, 2006). Este fue el nuevo canto de sirenas que permitiría superar la situación de atraso y subdesarrollo de muchos países. En 1993, el CAD había revisado el concepto de AOD y la lista de posibles países beneficiarios. Esta revisión se originó en el contexto de un escenario internacional cambiante que incluía la aparición de nuevos receptores de ayuda en Europa Oriental y la antigua Unión Soviética. Otro factor importante fue el surgimiento de nuevos desafíos como los problemas medioambientales, la creciente ola de refugiados y el mantenimiento de la

paz. La revisión dio como resultado la adopción de una nueva lista de receptores de ayuda que se dividió dos partes: la ayuda a los receptores de la Parte I (Países y territorios en desarrollo), que se contabilizaba como AOD; y la ayuda a los receptores de la Parte II (Países y territorios en transición), que era considerada como «ayuda oficial» y no como AOD (ibídem)<sup>12</sup>.

El siglo xx se cerró con el establecimiento de los ODM como la nueva tierra prometida a la que llegarían todos los pueblos como resultado de la ayuda internacional. En septiembre del año 2000, representantes de 189 países, reunidos en la sede de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, se comprometieron a llevar a cabo las acciones necesarias para erradicar la pobreza y construir un futuro mejor. La Declaración del Milenio señaló: «No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos. Estamos empeñados en hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo y a poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad» (Naciones Unidas, 2000: 4). En esta reunión, se reconoció que la principal tarea que las naciones enfrentaban consistía en lograr que la globalización se convirtiera en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo sin importar el lugar en que vivieran. Desde esta perspectiva, se diagnosticó que tanto los beneficios como los costos de la globalización se distribuían de forma muy desigual. Al mismo tiempo, se destacó que los países en desarrollo y los países con economías en transición experimentaban dificultades especiales para garantizar mejores niveles de vida para sus habitantes. En este contexto, se afirmaba que solo desplegando esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común se podría lograr que la globalización fuera plenamente incluyente y equitativa. De este modo, el desarrollo podría alcanzarse en todo el mundo (ibídem). Así es cómo se llegaron a establecer los ocho ODM. Estos objetivos se derivaron de los acuerdos previos adoptados en la década anterior, en el marco de distintas cumbres y conferencias de las Naciones Unidas. En conjunto, estas metas se propusieron erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad

**El siglo xx se cerró con el establecimiento de los ODM como la nueva tierra prometida a la que llegarían todos los pueblos como resultado de la ayuda internacional.**

---

12. Esta lista de dos partes continuó en uso hasta el año de 2005, cuando el CAD retomó una sola lista de «Destinatarios de Ayuda Oficial para el Desarrollo» (OECD, 2006).

infantil; mejorar la salud materna; combatir enfermedades como el VIH/SIDA y el paludismo; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar la asociación mundial para el desarrollo (ibídem, 2015). Con los ODM se cerró un capítulo en la construcción hegemónica del mundo de posguerra. Más adelante, en septiembre de 2015, se adoptaron un conjunto de objetivos mundiales para eliminar la pobreza, preservar el planeta y garantizar la prosperidad para todos los habitantes del planeta como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible cuyas metas específicas deberían alcanzarse en los próximos 15 años. Se daba paso, así, a otro capítulo en la historia de la AOD con el establecimiento de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>13</sup>.

## Conclusiones

La ayuda es, por definición, una manifestación de desigualdad (Robb, 2004). En esta relación desigual los donantes en torno al CAD, liderados por Estados Unidos, han definido las reglas del juego y han impuesto una visión hegemónica que explica el desarrollo y la desigualdad en congruencia con sus propios intereses. Pero, más allá de esta evidente desigualdad, queda en el aire la pregunta de por qué, a pesar del volumen de ayuda, el desarrollo no ha avanzado a un ritmo más rápido en los países receptores. Se pueden identificar tres factores que explican esta situación: primero, la divergencia entre los motivos y los objetivos de los países y entidades proveedores de ayuda y los objetivos de los beneficiarios de esta ayuda; segundo, los problemas de agencia; y, finalmente, las estrechas conceptualizaciones del desarrollo que a menudo difieren de una definición más consensuada de lo que debe ser la AOD (Chandra, 2015).

---

13. Los ODS comprenden el fin a la pobreza; hambre cero; garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos; garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida; el empoderamiento de las mujeres; garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible; garantizar el acceso a una energía asequible, segura y sostenible; promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible; construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación; reducir la desigualdad; lograr ciudades inclusivas, seguras y sostenibles; garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; adoptar medidas para combatir el cambio climático; conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para el desarrollo sostenible; proteger los ecosistemas terrestres; facilitar el acceso a la justicia con instituciones eficaces e inclusivas, y construir alianzas para alcanzar los ODS.

Estos factores tienen su origen en el hecho de que la AOD no escapa de las dinámicas de un escenario internacional que ha sido moldeado por el hegemon. Esta visión se expresa en un discurso poderoso que busca generar consenso en torno a un proyecto que ha establecido, como paradigma de verdad, ciertas ideas sobre por qué unos países son desarrollados y otros no, sobre el falso supuesto de que el cumplimiento cabal de ciertas fórmulas para el desarrollo será lo que permitirá superar la pobreza y el subdesarrollo, así como sobre la creencia de que la adopción del liberalismo político y económico son una condición indispensable para superar el atraso. Una parte fundamental del proyecto hegemónico fue la creación, en el período de posguerra mundial, de instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, cuyas tareas incluían no solo financiar el desarrollo, sino también generar consensos sobre lo qué es el desarrollo y cómo alcanzarlo.

En este sentido, el CAD ha desempeñado un rol fundamental en el establecimiento de un orden mundial. Desde su fundación en 1960, en el discurso y en la práctica, el CAD ignoró otra realidad fundamental del sistema internacional, esto es, que este sistema fue forjado bajo la dinámica del imperialismo y que estableció desigualdades estructurales que no pueden ser simplemente reparadas con las ayudas otorgadas por aquellos países cuya riqueza, paradójicamente, se ha sustentado en relaciones desiguales con los países menos desarrollados. Desde el CAD, la AOD ha funcionado como la cara amable del sistema internacional que emergió de la Segunda Guerra Mundial, se expandió durante el período de la Guerra Fría y se consolidó en el último decenio del siglo xx. Así, la AOD ha tenido como objetivo esparcir una visión de progreso cobijada por los principios del liberalismo político y económico, que constituyen los baluartes que mejor reflejan una visión del orden internacional que responde a los intereses de la potencia hegemónica.

Para superar la visión hegemónica, construida en torno al CAD y por el CAD, es preciso profundizar, tanto en los aspectos conceptuales como en la práctica, en un significado plural e incluyente del desarrollo que supere la estrecha relación vertical que se originó en el seno del CAD. Un paso importante en este sentido es fortalecer y profundizar la larga tradición de experiencias de los modelos de cooperación horizontal que inspiran los modelos de cooperación Sur-Sur basados en otras lógicas de interacción y colaboración.

**La ayuda es, por definición, una manifestación de desigualdad. En esta relación desigual los donantes en torno al CAD, liderados por Estados Unidos, han definido las reglas del juego y han impuesto una visión hegemónica que explica el desarrollo y la desigualdad en congruencia con sus propios intereses.**

## Referencias bibliográficas

- Acharya, Amitav y Seng Tan, See. «Introduction: The Normative Relevance of the Bandung Conference for Contemporary Asian and International Order». En: Acharya, Amitav y Seng Tan, See (eds.). *Bandung Revisited: The Legacy of the 1955 Asian-African Conference for International Order*. Singapur: National University of Singapore Press, 2008, p. 1-18.
- Bandyopadhyay, Subhayu y Vermann, Katarina. «Donor Motives for Foreign Aid». *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, n.º 4 (2013), p. 327-336 (en línea) [Fecha de consulta: 13.03.2018] <http://research.stlouisfed.org/publications/review/13/07/bandyopadhyay.pdf>.
- Bieler, Andreas y Morton, Adam David. «A critical theory route to hegemony, world order and historical change: neo-Gramscian perspectives in International Relations». *Capital & Class*, vol. 28, n.º 1 (2004), p. 85-113.
- Bossuat, Gerard. «The Marshall Plan: History and Legacy». En: Eliot, Sorel y Pier, Carlo Padoan (eds.). *The Marshall Plan: Lessons Learned for the 21st Century*. París: OECD, 2008, p. 13-28.
- Bracho, Gerardo. «La identidad de los países de renta media y de México desde la perspectiva de la OCDE». En: Ayala, Citlali y Pérez, Jorge (eds.). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos?* México: Instituto Mora, 2009, p. 287-315.
- Carothers, Thomas y Gramont, Diane. *Development Aid Confronts Politics: The Almost Revolution*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2013.
- Chandra, Siddharth. «Aid and Development. A Conceptual Perspective from Development» En: Piccard, Louis A.; Groelsema, Robert y Bus, Terry (eds.). *Foreign Aid and Foreign Policy: lessons for the next half-century*. Nueva York: M.E. Sharpe, 2015, p. 405-413.
- Cini, Michelle. «From de Marshall Plan to EEC: Direct and Indirect Influences». En: Shchain, Martin (ed.). *The Marshall Plan: Fifty Years After*. Nueva York: Palgrave, 2001, p. 13-37.
- Cox, Robert. «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory». *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 10, n.º 2, (1981), p. 126-155.
- Cox, Robert. «Gramsci, hegemony, and international relations: an essay in method». *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 12 n.º 2, (1983), p.162-175.
- Cox, Robert. «Multilateralism and World Order». *Review of International Studies*, vol. 18, n.º 2 (1992), p. 161-180.
- Cox, Robert. *The Political Economy of a Plural World: Critical reflections on Power, Morals and Civilisation*. Londres: Routledge, 2002.

- Cox, Robert. *Universal Foreigner: the individual and the world*. Singapore: World Scientific Publishing, 2013.
- Cox, Robert y Sinclair, Timothy. Towards a posthegemonic conceptualization of world order: Reflections on the relevancy of Ibn Khaldun (1992). En: Cox, Robert y Sinclair, Timothy. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 144-173 (en línea) [Fecha de consulta: 13.03.2018]. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511607905.009>
- Develtere, Patrick. *How do we help: the free market of development aid*. Lovaina: Leuven University Press, 2012.
- Fee, Derek. *How to Manage an Aid Exit Strategy. The Future of Development Aid*. Londres: Zed Books, 2012.
- Fontana, Benedetto. *Hegemony and power: on the relation between Gramsci and Machiavelli*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993.
- Fukuda-Parr, Sakiko. «Rescuing the Human Development Concept from the HDI: Reflections on a New Agenda». En: Fukuda-Parr, Sakiko y Kumar, A. K. Shiva (eds.). *Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 117-124.
- Goldin, Ian y Reinert, Kenneth. *Globalization for development: trade, finance, aid, migration, and policy*. Washington, D.C.: World Bank y Palgrave Macmillan, 2006.
- Henig, Ruth. *Versailles and After, 1919-1933*. Londres: Taylor & Francis, 1995.
- Herschinger, Eva. «Hell Is the other’: Conceptualizing Hegemony and Identity through Discourse Theory». *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 41, n.º 1 (2012), p. 6-90.
- Ives, Peter. *Language and Hegemony in Gramsci*. Londres: Pluto Press, 2004.
- Jesse, Neal; Lobell, Steven; Press-Barnathan, Galia y Williams Kristen P. *Beyond Great Powers and Hegemons: Why Secondary States Support, Follow, or Challenge*. Palo Alto: Stanford Security Studies, 2012.
- Keucheyan, Razmig. *The Left Hemisphere: Mapping Critical Theory Today*. Londres: Verso, 2014.
- Lemus, Daniel. «Regímenes de verdad: el Comité de Ayuda al Desarrollo y la narrativa histórica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo», en: Domínguez, Rafael y Rodríguez, Gustavo. *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica*. Colombia: Universidad Autónoma del Caribe, 2017, p. 27-54.
- Leysens, Anthony. *The Critical Theory of Robert W. Cox. Fugitive or Guru?* Nueva York: Palgrave McMillan, 2008.
- Morton, Adam David. *Unravelling Gramsci: Hegemony and Passive Revolution in the Global Political Economy*. Londres: Pluto Press, 2007.

- Naciones Unidas. «Declaración del Milenio». *Naciones Unidas*, (13 de septiembre de 2000) (en línea) [Fecha de consulta: 13.03.2018] <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Naciones Unidas. «Objetivos de desarrollo del milenio». Naciones Unidas, (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 16.03.2018] [http://www.onu.org.mx/objetivos\\_de\\_desarrollo\\_del\\_milenio.html](http://www.onu.org.mx/objetivos_de_desarrollo_del_milenio.html)
- OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development. *DAC in Dates. The History of OECD's Development Assistance Committee*. París: OECD Publishing, 2006.
- OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development. *Development Co-operation Report 2017: Data for Development*. París: OECD Publishing, 2017.
- OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development. «Net ODA (indicator)». *OECD*, 2018 (en línea) [Fecha de consulta: 13.03.2018] <http://dx.doi.org/10.1787/33346549-en>
- Pearson, Lester B. «El Desarrollo, empresa común. Una nueva estrategia». *El Correo de la UNESCO*, año 23, n.º 2 (1970), p. 4-24.
- Riddell, Roger. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Robb, Caroline. «Changing Power Relations in the History of Aid». En: Groves, Leslie y Hinton, Rachel (eds.). *Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development*. London: Earthscan, 2004, p. 21-41
- Santa Cruz, Arturo. «La Cooperación Internacional para el Desarrollo como norma internacional». En: Romero, Mariana Elena; Santa Cruz, Arturo; Us-canga, Carlos y Gildo, Gabriela. *Sociedad Civil y Reforma en Japón: Un espacio para la acción*. México: Japan Foundation y Universidad de Colima, 2007, p. 107-143.
- World Bank. *The Pearson Commission - July 2003 (English)*. World Bank Group Archives exhibit series; n.º 030. Washington, D.C.: World Bank Group, 2003 (en línea) [Fecha de consulta: 13.03.2018] <http://documents.worldbank.org/curated/en/509101468185346260/The-Pearson-Commission-July-2003>

# De las seguridades japonesas: un enfoque crítico de la cooperación nipona

## For Japanese security: a critical view of Japanese cooperation

**María Elena Romero**

Profesora-investigadora, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Colima (México). [meromero@ucol.mx](mailto:meromero@ucol.mx)

**Alejandro García**

Estudiante del programa de Relaciones Internacionales, Universidad de Colima (México). [ale\\_garciajimenez1@hotmail.com](mailto:ale_garciajimenez1@hotmail.com)

**Resumen:** Tras la Segunda Guerra Mundial, Japón inició el pago por reparaciones de guerra e instituyó una estrategia de posicionamiento internacional –a partir de acciones de cooperación internacional– a fin de asegurar el suministro de recursos naturales para su producción y comercio. La seguridad económica se convirtió en el objetivo de la cooperación japonesa. En poco tiempo, se convirtió en un importante donante, cuya estrategia ha estado permeada por sus intereses. Con un enfoque crítico, este artículo analiza la evolución de la estrategia de cooperación japonesa, particularmente a partir de los cambios impulsados por el primer ministro Shinzo Abe. Se parte de una revisión de las etapas de la cooperación japonesa –enfatisando las interferencias externas a las que ha tenido que responder el país– cuyo sustento ha transitado del principio de seguridad económica al de seguridad humana, hasta hoy, más enfocada a la seguridad estratégica.

**Palabras clave:** Japón, cooperación al desarrollo, enfoque crítico, seguridad

**Abstract:** After the Second World War, Japan began paying war reparations and instituted a strategy of international positioning – based on international cooperation activities – that aimed to ensure the supply of natural resources to its production and trade. Economic security became the target of Japanese cooperation. Japan soon became a major donor, whose strategy has been permeated by its interests. Taking a critical perspective, this paper analyses the evolution of the Japanese cooperation strategy, in particular the changes promoted by the prime minister, Shinzo Abe. Its starting point is a review of the stages of Japanese cooperation (emphasising the outside interference the country has had to respond to), the underpinning of which has shifted from the principle of economic security via the principle of human security to its present greater focus on strategic security.

**Key words:** Japan, cooperation for development, critical approach, security

En Japón el concepto de cooperación para el desarrollo –como los japoneses denominan la cooperación internacional para el desarrollo– se construyó en función de su contexto histórico y sus prioridades de desarrollo. El fin de la Segunda Guerra Mundial marcó a Japón; destruido por dos bombas atómicas, sin recursos naturales y con una Constitución otorgada, impulsaron políticas que alentarán su recuperación, reconstrucción e industrialización. Japón no es un país rico en recursos naturales; privado por su geografía de grandes espacios agrícolas, carente de petróleo y con intereses expansionistas, encontró en la cooperación para el desarrollo uno de sus instrumentos más estratégicos para satisfacer sus necesidades. Así, esta herramienta, en la medida que se consolidó como un instrumento de la política exterior y desarrollo económico, se fue adecuando a los valores del régimen de cooperación internacional, entretejiendo estos con los objetivos nacionales de Japón. Los valores y las ideas preponderantes de cada época, así como la opinión de la comunidad internacional, influyen en cómo Japón adapta sus estrategias de cooperación, justifica sus acciones y significa sus principios. Recientemente, dos factores impulsaron cambios importantes:

**Japón no es un país rico en recursos naturales; privado por su geografía de grandes espacios agrícolas, carente de petróleo y con intereses expansionistas, encontró en la cooperación para el desarrollo uno de sus instrumentos más estratégicos para satisfacer sus necesidades.**

a) la iniciativa del primer ministro, Shinzo Abe, de reposicionar a Japón como una nación fuerte y próspera, en el marco de las estrategias del programa de reformas conocido como *Abenomics*, y b) el compromiso internacional de todos los países de suscribir los objetivos de la Agenda 2030 y adoptar el criterio de la sostenibilidad en su política de desarrollo. Con esto en mente, Japón rediseñó en 2015 su Carta de Ayuda al Desarrollo, de 1992, renombrada como Carta de Cooperación para el Desarrollo (CCD) y que hace explícitas sus prioridades, esto es, su interés nacional y su seguridad.

Con el fin de analizar la evolución de la cooperación japonesa y cómo esta se ha mantenido como estrategia fundamental en la persecución de sus intereses nacionales, este artículo se divide en tres apartados, a partir de los cuales sustentamos la premisa de que Japón es un donante importante que ha resignificado la cooperación de acuerdo a sus objetivos y valores, al tiempo que atiende la «responsabilidad» para con la comunidad internacional, especialmente con los países más necesitados. De esta manera, en el primer apartado se aborda la discusión en torno a la cooperación japonesa y su conceptualización desde la literatura especializada en el tema. En el segundo, se revisa la cooperación japonesa a partir del proceso de recuperación posterior a la Segunda Guerra Mundial y la rápida industrialización, destacando la propuesta de seguridad económica y la necesidad de cambio hacia una seguridad humana; aquí se rescatan elementos

que permiten entender cómo la cooperación japonesa ha alentado el desarrollo de infraestructuras vinculado a los objetivos de sus corporaciones, lo que ha provocado, en algunos casos, efectos colaterales negativos debido a la interferencia de intereses ajenos al desarrollo del receptor. En el tercer apartado, se discuten los cambios actuales, las reformas y reinterpretaciones de la CCD de 2015, y se enfatiza el interés japonés por vincular sus estrategias de seguridad nacional con la cooperación al desarrollo, subrayando la importancia del Sureste Asiático y las interferencias de los actores que participan en la definición de las acciones y sus efectos; asimismo, se revisa el interés japonés por trabajar en favor del cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030, al asumir el reto de atender sus metas nacionales y compromisos internacionales a partir de las «cinco P» (*people, planet, prosperity, peace y partnership*). Finalmente se plantean algunas conclusiones.

## La cooperación japonesa: los intereses en sus primeros pasos

De acuerdo con Lo Brutto (2017), la cooperación y el desarrollo, como conceptos, han evolucionado de manera diferenciada. Mientras que la cooperación internacional tiene sus antecedentes en los programas de recuperación posteriores a la Segunda Guerra Mundial y son permeados por intereses políticos y diferencias ideológicas entre Norte y Sur o Este y Oeste; el desarrollo se entiende como un proceso de crecimiento económico que atiende a las capacidades de cada nación y en el que cada período se caracteriza y mide en función de sus logros. Lo anterior hizo que la cooperación estuviera subordinada a las ideas e indicadores economicistas, poniendo de manifiesto el desarrollo de los países y su riqueza en el marco interpretativo de indicadores económicos. Así, los países que lograron un desarrollo económico sustentado en el avance científico e implementaron acciones expansionistas se *comprometieron a compartir* su riqueza con aquellos cuyas condiciones históricas, políticas y sociales los ubicaban en un mundo subdesarrollado o en vías de desarrollo. De esta manera, la dicotomía riqueza-pobreza asume a la cooperación como una fuente de recursos para alentar el desarrollo de los menos favorecidos.

El régimen de cooperación nace entonces con los principios de convivencia y organización de los países desarrollados. Este discurso marcará los estudios que en torno a la cooperación internacional se han realizado, basados en ganancias absolutas o relativas, los organismos internacionales, así como en los principios e intereses de los donantes, los cuales permean el régimen. Lo Brutto (2017) afirma que los estudios se han centrado en la métrica y la gramática de la cooperación, en donde el

ejercicio del poder estaría ligado al uso de las palabras, por lo que el discurso del desarrollo justificaría la intervención en nombre de la libertad y de la modernización. De modo que, en la actualidad, la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) requiere de una resignificación que recupere el sentido del desarrollo mismo, alejado de las premisas de los actores dominantes, y que determine de qué desarrollo hablamos cuándo de cooperación se trata. Cumbres internacionales de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, como la de París (2005), Accra (2008) o Busan (2011), coincidieron en revisar el proceso de cooperación, sus principios y estructura; sin embargo, aunque concluyeron con el *compromiso* de cumplir con el principio de destinar a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) el 0,7% del PIB y se discutieron temas de transparencia y rendición de cuentas, poco se abonó al entendimiento acerca del tipo de desarrollo que se pretendía alcanzar, de atender contextos y capacidades particulares, así como de evitar la interferencia de intereses ajenos al desarrollo. En este sentido, la Cooperación para el Desarrollo (CD) –como Japón la denomina– ha sido mayormente analizada a partir de su estructura, evolución y principios, desde una perspectiva crítica sobre los intereses que la guían. Ha sido revisada como un instrumento de su política exterior, como una respuesta a la presión externa, como herramienta para resolver sus carencias internas y como la contribución japonesa al costo que representa la estabilidad internacional (*burden sharing*).

En Japón, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se definió un programa de cooperación económica (*Keizai Kyoryoku*) en el que se incluyó el concepto de ayuda (*enjo*). La figura 1 permite entender el lugar que ocupó dicha ayuda en relación con una política de cooperación económica que ya en la década de los sesenta era un concepto suficientemente amplio que incluía el interés del sector privado, donaciones y créditos blandos, así como la inversión extranjera.

Halliday y McCormack (1973), desde una perspectiva sistémica, explican las acciones de cooperación de Japón, así como de otros donantes, como una inversión disfrazada o créditos para la exportación. En particular, hacen una crítica a la condicionalidad de los créditos en yenes por estar atados a los intereses de las corporaciones japonesas. En este sentido, afirman que, en el marco del modelo de desarrollo «de la parvada de los gansos voladores de Akamatsu»<sup>1</sup>, la

---

1. El modelo de desarrollo conocido como Ganko Keitai o *parvada de los gansos voladores* propuesto por los economistas japoneses Kaname Akamatsu y Saburo Okita analiza el efecto de derrama del desarrollo de la economía japonesa en la región, especialmente en los que se conocieron como los cuatro tigres asiáticos: Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong durante la década de 1960. En este modelo, las industrias desplazan sus líneas de producción intensivas en mano de obra a otros países para mantener su competitividad, mientras orientan sus esfuerzos a la producción intensiva en conocimiento y con tecnología de punta.

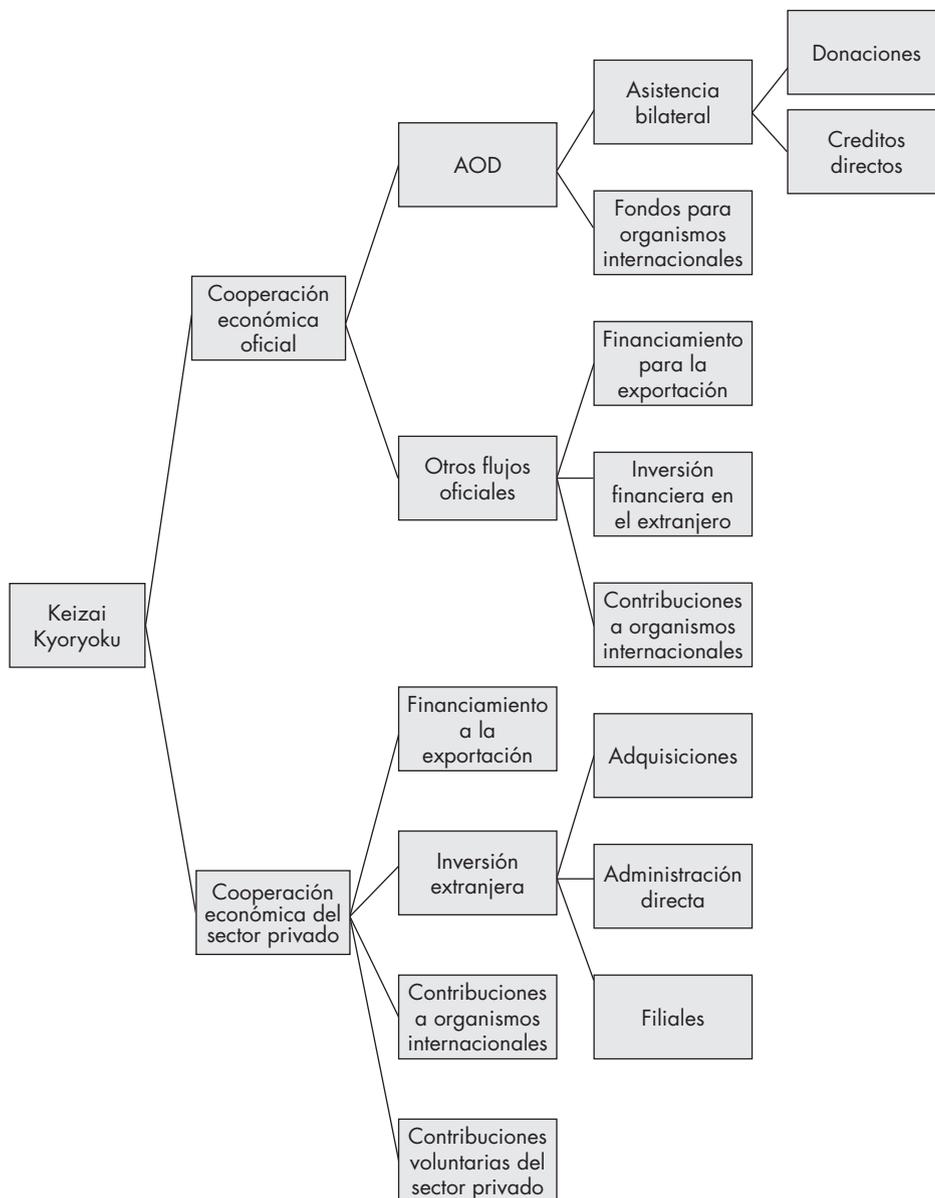
cooperación japonesa no solo explotó recursos, sino que también incentivó la construcción de infraestructura, haciendo posible un desarrollo periférico bajo un esquema de dependencia. Hasewaga (1975), asimismo, con un enfoque realista, afirma que la ayuda externa japonesa durante el período 1953-1973 se implementó con el único propósito de proteger el interés nacional y satisfacer dos objetivos básicos: el propio desarrollo y su posicionamiento internacional. El autor afirma que el cambio en la definición de los objetivos nacionales explica las prioridades de los objetivos inmediatos de la CD, lo que orienta el monto y enfoque de su cooperación bilateral y multilateral.

Desde una perspectiva crítica, Yamamoto (1978) sostiene que la ayuda japonesa es en principio una iniciativa empresarial. El estrecho vínculo entre los sectores privado y público sirvió de acicate al desarrollo japonés. Haciendo un análisis de la historia de Japón en la posguerra, el autor expone que la ayuda con orientación empresarial evolucionó en el marco de un país pobre en recursos,

**La práctica de la cooperación al desarrollo conlleva un complejo proceso de toma de decisiones, dada la diversidad de intereses que convergen y el peso de la burocracia japonesa.**

dependiente económica y comercialmente, y en el que las acciones de cooperación incentivaron una diplomacia orientada a la promoción de las exportaciones y la seguridad económica. Rix (1980), por su parte, asegura que la política de ayuda no es un simple reflejo de las estructuras de poder político prevalecientes o de los grupos sociales, sino el resultado de la organización burocrática, que prueba ser decisiva en el proceso de toma de decisiones. Aunque el estudio de Rix se centra en la acción japonesa en los años setenta, algunos de sus postulados permanecen vigentes, especialmente aquellos que enfatizan el interés de Japón en el Sureste Asiático. La práctica de la cooperación al desarrollo conlleva un complejo proceso de toma de decisiones, dada la diversidad de intereses que convergen y el peso de la burocracia japonesa. Con lo anterior se explica cómo lo que se conoció como el triángulo de acero (*Tetsu no Sankakukei*), formado por el Partido Liberal Demócrata, la burocracia y el sector privado, fueron quienes decidieron las estrategias de desarrollo y, por ende, los principios que guiarían la cooperación japonesa. Otros autores como Orr (1990) e Inada (1989) argumentan las acciones de cooperación japonesa desde la importancia que en la definición de la política interna ejercen factores externos. La presión externa (*gaiatsu*), particularmente la proveniente de Estados Unidos, fuerza el compromiso japonés con las estrategias de Occidente en el mantenimiento de la estabilidad económica mundial.

Figura 1. El lugar de la ayuda en la cooperación económica japonesa



Fuente: Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, 1993: 7).

La cooperación también ha sido vista como una herramienta útil de la práctica diplomática japonesa, diseñada para avanzar en la competitividad económica internacional del país. Arase (1995: 2) en este sentido afirma que, a fin de poner en un contexto más significativo la cooperación japonesa, se requiere un estudio de cómo el interés económico interno se vincula con los actores políticos y la burocracia del Estado para diseñar e implementar esa política en la que los intereses económicos y comerciales son tan importantes como los intereses diplomáticos y de seguridad en Japón. Más recientemente, ante los nuevos retos del siglo XXI –como el ascenso chino–, la crisis económica que enfrenta Japón desde el estallido de la burbuja financiera e inmobiliaria de junio de 1992 y la triple catástrofe de 2011 (terremoto y posterior tsunami y crisis nuclear), se redefinieron posturas y enfoques de las estrategias de cooperación. Así, Watanabe (2008) explica el cambio en la estrategia de ayuda de Japón en el marco de sus intereses en África. A raíz de la cuarta cumbre de la Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo de África (TICAD por sus siglas en inglés) celebrada en 2008, Japón estableció su compromiso con el desarrollo de África. De esa reunión, afirma Watanabe (ibídem: 10), se pueden rescatar cuatro elementos clave para entender el redireccionamiento de la cooperación japonesa: i) énfasis en el crecimiento económico de los receptores; ii) estrecho trabajo colaborativo entre los sectores público y privado; iii) un mayor papel del Gobierno receptor, y iv) establecimiento de estrategias industriales por país incentivadas desde Japón. Destaca el énfasis que Japón pone en el sector privado como un actor esencial para alcanzar un desarrollo real o productivo. Esto último es particularmente importante si consideramos que Japón no tiene una filosofía de ayuda altruista, es más, su cooperación se explica como una contribución a los esfuerzos de los receptores, sin asumir responsabilidad de su desarrollo.

Por otro lado, Nikitina y Furuoka (2008) sostienen que las reformas que Japón ha venido implementando tienen como fin revalorar sus esquemas de cooperación para mantenerse en un lugar importante entre los donantes en el marco del régimen de la CID. Sobre este aspecto, Carol Lancaster (2006: 133-136) dice que Japón no tiene una tradición como la occidental de ayuda y caridad, es decir, que el «deber cristiano» no es parte de su tradición. Cada sector es responsable de sus miembros y, mientras que la familia asume la responsabilidad de sus integrantes, las empresas se comprometen con sus trabajadores; de ahí que en Japón el sector privado filantrópico y el Estado benefactor sean débiles, y que la CD japonesa se oriente al apoyo de los esfuerzos de los receptores. Mientras Japón satisface su interés, a la vez espera que el receptor sea responsable de su desarrollo y aproveche eficientemente los recursos provenientes de la ayuda o la inversión japonesa asumiendo el compromiso con los intereses del país nipón.

Esta breve revisión de los estudios que analizan la estructura e intereses que guían la cooperación japonesa revela su profunda orientación a satisfacer su seguridad económica y a asegurar fuentes proveedoras de materias primas; asimismo, los autores mencionados recuperan conceptos y principios de enfoques clásicos de las Relaciones Internacionales, como el realismo, el neorrealismo o el neoliberalismo institucional. En cuanto a la vocación y principios de la CD, los autores examinan la posición internacional japonesa, su interés por terminar con la imagen de animal económico y por promover una imagen de compromiso con el desarrollo y los valores universales, con una cooperación con rostro más humano, como Hirata (2002) la denomina.

## **Las interferencias que marcan la cooperación japonesa: una revisión histórica**

En la actualidad—ante los limitados resultados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas— los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se proponen dar respuesta a necesidades cruciales del desarrollo basando sus estrategias en acciones que consideren las capacidades particulares de cada país. Las nuevas condiciones requieren de un esfuerzo por repensar la cooperación desde otras propuestas analíticas. Por ello, cabe hacerse las siguientes preguntas: ¿de qué cooperación hablamos?, ¿a quién beneficia? y ¿qué desarrollo propone? Ello implica recuperar la trayectoria de donantes tan importantes como Japón para poder entender sus intereses y hasta dónde llega su compromiso por un desarrollo productivo y sostenible.

Revisando un poco la historia, nos situamos en los años ochenta del siglo pasado, cuando Hernán Santa Cruz (1985) utilizó el término «anticooperación» en el contexto del análisis de la necesidad que tenían los países del Tercer Mundo de detener la embestida de los países poderosos y sus amenazas de retirar su apoyo a sectores tan vitales como la agricultura en los organismos internacionales. En concreto, analizó el discurso de Estados Unidos y su amenaza de retirarse de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) si sus propuestas no eran apoyadas en el seno de Naciones Unidas. El autor afirmaba: «Corresponde a las naciones del Tercer Mundo encabezar la defensa contra la ofensiva anticooperación. Les va en ello el futuro de su desarrollo dentro de un marco que refuerce su propia identidad y una mayor independencia política y económica» (1985: 85). De esta manera, la anticooperación aparecía relacionada con la intervención de los países industrializados en los programas de desarrollo de los países receptores en detrimento de las necesidades de estos últimos.

En esta línea, David Llistar (2009 y 2015), en su análisis sobre la cooperación, se pregunta sobre la pertinencia de seguir pensando en términos de relaciones internacionales o, más bien, de si es necesario hablar ahora de interferencias internacionales y de cómo estas han impactado en el logro de los objetivos de la cooperación. En este sentido, afirma: «Por su potencial comunicativo, hemos acuñado el concepto de interferencia. Interferencia “transnacional” (o “transfronteriza”), se define como aquel factor procedente de fuera de las fronteras de un Estado que afecta temporalmente la dinámica interna de un determinado grupo social, sea este un grupo de personas estructurado en una comunidad local, un segmento de la población o un país, no importa si se produce directa o indirectamente a través de la alteración de su entorno» (2009: 27). La interferencia de factores exógenos en la dinámica de un Estado y el impacto que esta tiene en los objetivos de desarrollo de los receptores genera una serie de fenómenos negativos a los que Llistar denomina anticooperación: «En realidad la “anticooperación”, como un concepto puente, aglutina fenómenos como el pago de la deuda ilegítima, el impago de la deuda ecológica, el comercio injusto, la guerra o la venta de armas, la aculturalización, la erosión de la soberanía alimentaria, etc. Busca integrar bajo un solo nombre todos aquellos agravios de raíz externa sufridos por colectivos y sociedades empobrecidas. Nos referimos a fenómenos que habitualmente aparecen desconectados y a los que se les atribuye a menudo un origen interno» (2015: 97). Este autor aquí se cuestiona sobre cuántas interferencias negativas reciben los pueblos del Sur desde el Norte, cómo estas afectan su autodeterminación y en qué medida influyen en sus políticas y estrategias de desarrollo.

En este contexto, este artículo revisa la cooperación japonesa a partir de su evolución tradicional y de su estrategia de cooperación vinculada con su seguridad en términos económicos y comerciales. Se identifican dos formas de interferencia: la primera marcada por la intervención del sector privado japonés en las estrategias de cooperación, cuyos intereses impulsan proyectos en el Sur, particularmente en el Sureste Asiático; y, la segunda, la interferencia de los intereses de Japón en los planes de desarrollo de los receptores, a partir de los proyectos que aprueba.

## **Los primeros pasos como donante: el interés por la seguridad económica**

Japón inició su cooperación pagando las reparaciones de los daños que causó durante la Segunda Guerra Mundial. El primer pago se realizó a Birmania en 1954, país que, junto con Filipinas, Indonesia y Vietnam del Sur, fue una de las cuatro naciones que reclamaron reparaciones. Japón consideró estos pagos en su programa de cooperación económica y pronto vio en ellos un medio para acercarse

a sus vecinos del Sur. De manera que algunos países, a pesar de haber renunciado al reclamo del pago por reparaciones de guerra fueron, sin solicitud de por medio, estratégicamente incluidos en los programas de cooperación económica, entre ellos: Singapur, Laos, Tailandia, Camboya, Malasia y Mongolia (Hasegawa, 1975). En 1958, Japón otorgó un préstamo en yenes a la India en términos concesionales, e inició así sus acciones de cooperación financiera reembolsable. A finales de los años cincuenta, definió su primer programa de ayuda, otorgándole un lugar en su programa de cooperación económica. El término «cooperación económica» describía los esfuerzos para promover las relaciones económicas mutuamente benéficas con los países en desarrollo. En el marco de este concepto, se incluyeron la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), los créditos para las exportaciones y los flujos de capital privado; es decir, la cooperación nació con un significado lo suficiente-

**En el marco de este concepto, se incluyeron la AOD, los créditos para las exportaciones y los flujos de capital privado; es decir, la cooperación nació con un significado lo suficientemente amplio para abarcar acciones emprendidas por el Gobierno que incluyeran a la iniciativa privada.**

mente amplio para abarcar acciones emprendidas por el Gobierno que incluyeran a la iniciativa privada. Ya en los años sesenta Japón separó los términos de ayuda oficial y no oficial tratando de asumir su compromiso con la definición de la AOD a nivel internacional.

La AOD fue entonces una estrategia para impulsar su recuperación

e industrialización. Habiendo sido receptor, Japón supo de la importancia que los recursos provenientes de la cooperación podían tener en la construcción de infraestructura estratégica. La agencia más importante encargada entonces del desarrollo en Japón, la Agencia de Planeación Económica (EPA, por sus siglas en inglés), incluyó en su segundo Plan de Desarrollo, de 1957, la ayuda como una política de economía internacional. Mientras que el Ministerio japonés de Industria y Comercio Internacional (MITI, por sus siglas en inglés) vio en la ayuda un instrumento para fortalecer sus relaciones económicas exteriores, retomando el interés del sector empresarial por fortalecer sus relaciones económicas, especialmente con el Sureste Asiático. Así, la cooperación internacional se definió como una estrategia para asegurar socios comerciales y proveedores de recursos necesarios para su industrialización. La relevancia que cobró la AOD impulsó la creación de la infraestructura institucional. En 1961 se fundó el Fondo de Cooperación Económica de Ultramar (OECE, por sus siglas en inglés) y en 1972 comenzó a diversificar sus mecanismos de cooperación, que ahora incluían préstamos en yenes, ayuda alimentaria y proyectos de ayuda no condicionada. El año 1974 fue crucial en este ámbito por la creación de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), la cual

funcionaría, desde entonces, como el órgano encargado de ejecutar las acciones de cooperación. La cooperación económica japonesa en esta etapa persiguió dos objetivos: i) la recuperación, reconstrucción y consolidación económica, y ii) el establecimiento de las bases para la expansión regional. Ambos objetivos formaban parte de las estrategias implementadas por el primer ministro japonés Shigeru Yoshida para fortalecer el país a partir de una política de expansión de los mercados extranjeros, abriendo fuentes que asegurasen materias primas, vitales para sus planes de desarrollo.

La iniciativa privada, como un sector clave en el posicionamiento internacional de Japón, estuvo presente en este período; en particular, las agencias consultoras expandieron sus actividades al Sureste Asiático. Corporaciones como Nippon Koei, desarrollaron proyectos en otros países asiáticos como Corea y Manchuria durante la ocupación japonesa en la Segunda Guerra Mundial; posteriormente, administraron y supervisaron proyectos de construcción de infraestructura a gran escala, tal es el caso de la presa Da Nhim en Vietnam del Sur y el proyecto del río Brantas en Indonesia (Rix, 1980). Asimismo, la crisis petrolera de 1973 incentivó el acercamiento con países como Egipto, Siria e Irán. Bajo el Gobierno de Kakuei Tanaka, la ayuda económica fue un importante medio de negociación diplomática que le aseguró el suministro de petróleo. Japón desarrolló una «diplomacia de bolsillo»: ahí donde era indispensable fortalecer las alianzas, la ayuda japonesa financió proyectos. Oriente Medio fue otra región estratégica en esta época; dada la precariedad de petróleo en Japón, era imperante contar con alianzas que aseguraran el suministro de este recurso vital para la vertiginosa industrialización japonesa. Sin embargo, Asia se convertiría en la región más beneficiada de la cooperación japonesa, sumando un 98,2% del total para los años setenta. Aunque por su relevancia en la producción de petróleo, Oriente Medio alcanzaría el 10,4% del total de la AOD japonesa en la década de los años ochenta (MOFA, 2002).

Las interferencias de los intereses japoneses con los objetivos de desarrollo de las economías del Sur suscitaban críticas. Durante la visita del primer ministro Kakuei Tanaka a Bangkok y Jakarta en 1974, hubo violentas manifestaciones en contra de los intereses que guiaban los proyectos apoyados y en contra de las empresas japonesas que menguaban el desarrollo de las comunidades en Indonesia, explotando sus recursos, desplazando comunidades y contaminando el medio ambiente. Tanaka respondió a este incidente incrementando el volumen absoluto de apoyos al Sureste Asiático (Yasutomo, 1989-1990: 492); dicho incremento acallarían las protestas y mantendría el vínculo con el Gobierno de Indonesia, país particularmente importante para Japón por su riqueza natural, su desarrollo y capacidad laboral, así como por su ubicación geoestratégica que lo coloca como un país con el que hay que cooperar. La AOD fue un instrumento importante

y se introdujo el concepto de «ayuda estratégica», que cobró fuerza en la década de los ochenta y definió acciones para apoyar a naciones con fronteras conflictivas o bien que estuviesen en el rubro de seguridad nacional comprensiva<sup>2</sup>.

En 1980 se inició una nueva era en el programa de la AOD japonesa y se potencializó su diversificación. El programa de modernización de China hizo que este país solicitara un crédito concesional a Japón en agosto de 1979 por valor de 1,4 billones de yenes para financiar la construcción de plantas hidroeléctricas y carreteras; así, Japón se convirtió en el primer país no socialista en proporcionar ayuda a China (Takagi, 1995: 18). El apoyo a este país, así como a Mongolia, Oriente Medio y África, marcaron el lugar preponderante que Japón asumió en la economía mundial. En 1989 Japón se convirtió en el donante más importante de ayuda externa bilateral, con un desembolso anual de 9.000 millones

**Japón asumiría la cooperación como un «costo necesario», cuya ayuda contribuiría a aliviar las tensiones Norte-Sur, compensara las tiranteces provocadas por sus actividades comerciales y ayudara a sostener los vínculos con países estratégicos para el suministro de recursos naturales.**

de dólares; en 1994, el presupuesto alcanzó los 13.230 millones de dólares, representando el 22% del total de AOD aportada por los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (MOFA, 1995). El incremento en los montos de ayuda fue bien visto por los receptores; sin embargo, la valoración se

hizo en términos cuantitativos, los cuales no consideran la calidad e impacto en el desarrollo de los receptores. Japón asumiría la cooperación como un «costo necesario», cuya ayuda contribuiría a aliviar las tiranteces Norte-Sur, compensara las tensiones provocadas por sus actividades comerciales y ayudara a sostener los vínculos con países estratégicos para el suministro de recursos naturales.

En ese sentido, los efectos colaterales de la cooperación japonesa evidenciarían un pobre aprovechamiento de su ayuda. Por ejemplo, la ayuda japonesa a Filipinas ha tenido tropiezos y ha provocado escándalos, acusándose a las autoridades de este país de corrupción por el mal uso de los recursos; y a Japón de apo-

---

2. En el año 1978, el informe realizado por el Instituto Nacional de Investigación Avanzada y el Instituto de Investigaciones Nomura asumió el concepto de «seguridad comprensiva» como respuesta a los retos económicos y políticos del Japón de esa época. Dicho informe fue asumido en 1980 por la oficina del primer ministro como la «política de seguridad comprensiva» (*sogo anzen hoshu*), cuyas estrategias se basaron en medios diplomáticos y económicos, en lugar de los militares, para alcanzar sus objetivos nacionales de seguridad. El primer ministro, Zenko Suzuki la puso en marcha en 1981.

yar a regímenes autoritarios a fin de ganar proyectos y obtener beneficios. Entre los años 1983 y 1986, el proyecto para la creación del Instituto de Educación Marítima en Tacloban requirió de la ayuda y cooperación técnica japonesa. El total de la AOD japonesa para el proyecto fue de 3.700 millones de yenes: 1.300 para la construcción de edificios y 2.400 para equipamiento. Para la realización del proyecto se contrató a empresas japonesas como Kashima Kensetsu (cuyo director era yerno del primer ministro Nakasone), por lo que una parte importante de los recursos regresaron a Japón, favoreciendo a las empresas participantes. Por añadidura, el proyecto no funcionó, no se tomaron en cuenta cuestiones de logística como la distancia entre Manila y el instituto (alrededor de 25 horas en autobús); además, la alta tasa de colegiatura ocasionó una pobre inscripción de apenas el 5% de lo esperado, lo que hizo que el proyecto fracasara y derivó en protestas (Kosaku, 1989: 97-98). El grado de consecución del objetivo fundamental del proyecto –formar recursos humanos especializados en temas marítimos– fue prácticamente nulo, pero Japón ganó la simpatía del Gobierno filipino por apoyar su iniciativa y la empresa japonesa ganó un fructífero proyecto.

Otra experiencia ocurrió a finales de los años ochenta también en Filipinas, donde la insuficiencia eléctrica incentivó el proyecto Calaca I. La necesidad de continuar con la industrialización filipina y asegurar el suministro de energía impulsó un proyecto que se ha convertido en el clásico ejemplo de la *anticooperación* japonesa. Desde finales de los ochenta, Japón enfatizó la relevancia de la protección del medio ambiente en los países en desarrollo, así como la responsabilidad de todos en este tema; por lo que, en el marco de estas declaraciones, el proyecto de Calaca se convirtió en un ejemplo de los efectos secundarios negativos que su ayuda provocaría en un proyecto del Gobierno filipino. La termoeléctrica de Calaca I tuvo un costo de 250 millones de dólares y contó con ayuda japonesa, que no consideró los efectos colaterales de su construcción. La planta generó muchos problemas desde sus inicios. Su construcción provocó la reubicación de 300 familias a un predio de 20 hectáreas que, a la larga, se abandonó debido a que el lugar se convertiría en un vertedero de los desechos de carbón y, posteriormente, en un lugar inhabitable por los gases tóxicos que emitía la planta, así como por el ruido de las operaciones de la misma (Rivera, 2001: 233-234). Los efectos colaterales de este proyecto provocaron críticas: en 1991, un informe de una organización civil describió el ruido y el mal olor procedente la planta como el resultado de un proyecto financiado por un país que declaraba internacionalmente su compromiso con la conservación del medio ambiente, pero que financiaba proyectos contaminantes en otros países. Sobre este asunto, Warkentin (2002: 153) afirmó que, si había un ejemplo que debía ser visto como «Japan Inc.» –conspiración expansionista, ayuda condicionada o como un negocio de la ayuda japonesa– Calaca era la referencia.

## **Intentando cambiar el rumbo: la seguridad humana**

La Carta de Ayuda Oficial para el Desarrollo de 1992, que incorporaba la filosofía y los principios de la nueva política de la AOD japonesa, constituyó el documento guía de la cooperación del país. Tras las severas críticas que había recibido Japón por apoyar proyectos de infraestructura e inclinar su balanza de prioridades hacia aquellas iniciativas que beneficiaban a su sector privado, se impulsó una revisión de la trayectoria del país como donante y una redefinición de sus principios, a los que se dieron un enfoque más humano. La Carta de 1992 consideró cuatro puntos fundamentales: i) cuestiones humanitarias, ii) la interdependencia mundial, iii) los esfuerzos de autoayuda de los receptores, así como iv) la conservación del medio ambiente; por lo que se favorecerían proyectos que tuvieran en cuenta la perspectiva de género y la ayuda humanitaria (MOFA, 2003).

Este documento reflejaba la postura de Japón ante la comunidad internacional, así como su voluntad de demostrar y compartir la experiencia con relación al desarrollo económico y como donante en los 40 años que habían precedido la elaboración de dicha carta. Sin embargo, aún quedaron algunos temas polémicos sin resolver. La aprobación de la carta no se sometió a una discusión pública ni parlamentaria, fue una carta impulsada por el Ministerio de Asuntos Exteriores que dejaba de lado cuestiones controvertidas como su clara tendencia a favorecer a Asia Pacífico y, más importante aún, que a pesar de la declaración de un principio humanitario –de proclamar una cooperación más vinculada con las necesidades sociales–, la carta enfatizaba la relevancia de aquellos proyectos relacionados con la construcción de infraestructura y reconocía la importancia de la liberalización del mercado como motor de desarrollo. En todo caso, la vocación de la ayuda japonesa dio un giro hacia una propuesta sustentada en la seguridad humana. Así, Japón participó activamente en la definición de programas que le permitieron crear en la comunidad internacional una visión diferente de los objetivos que guiaban su cooperación. Sadako Ogata, codirectora de la Comisión sobre Seguridad Humana, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Refugiados (1991-2001) y presidenta de la JICA (2003-2012), ayudó a articular un programa, conjuntamente con el Premio Nobel de economía Amartya K. Sen, basado en seis principios: i) protección de los civiles en zonas de combate; ii) protección de migrantes y refugiados; iii) institucionalización de los esfuerzos de pacificación y reconstrucción; iv) seguridad económica a fin de establecer estándares mínimos del nivel de vida; v) garantía del acceso a programas de salud, y vi) promoción de la educación (Leheny y Warren, 2010: 28-29). Con ello, Ogata mostró el compromiso de Japón para apoyar los temas de la nueva agenda internacional y hacer patente la reorientación de sus objetivos y estrategias.

Sin embargo, la inclusión de los temas sociales en la agenda de la CD no dejó fuera los objetivos económicos originales japoneses. Las estrategias de la JICA siguieron una cooperación diferenciada: era claro que la cooperación con un enfoque más humano se destinaría a aquellos países con unas condiciones y necesidades más vulnerables y apremiantes, particularmente en África; mientras que la cooperación vinculada a la seguridad económica se mantendría como una estrategia para mantener la competitividad de la industria japonesa a partir de los vínculos con países en los que la inversión japonesa era importante. De acuerdo al Libro Blanco de JICA de 2012 (MOFA, 2012), Japón reafirmó su compromiso con programas enfocados en temas fundamentales como la extrema pobreza; y las estrategias derivadas del concepto seguridad humana serían utilizadas en países definidos por su condición económica y estado de precariedad. Los países estratégicos por su industria y comercio, en cambio, tendrían acceso al financiamiento de proyectos enfocados a la construcción de infraestructura y a la capacitación de recursos humanos para atender actividades de apoyo a pequeñas y medianas empresas, es decir, a sectores clave para la inversión japonesa. De esta manera, las interferencias ajenas al desarrollo del país receptor —objetivo final de la cooperación—, se desdibujan en el afán de satisfacer los intereses económicos, comerciales y/o políticos del donante.

## Cooperando para la seguridad estratégica

Si las condiciones políticas y económicas de la posguerra fría ya incentivaron el debate en torno a la cooperación, más tarde, fueron la presión internacional, la crisis económica y financiera, así como el terremoto y posterior tsunami y crisis nuclear de 2011, los que provocaron la revisión de los principios de la cooperación japonesa. En este contexto, y en el marco de las reformas impulsadas por el primer ministro Shinzo Abe y su programa conocido como *Abenomics*, se inició una reestructuración de la política exterior japonesa que, sin duda, alcanzó a su más relevante instrumento, esto es, la cooperación al desarrollo. El ministro de Asuntos Exteriores de Japón, Fumio Kishida, en su participación en el Club Nacional de Prensa de Japón en marzo de 2014, reafirmó los tres pilares de la diplomacia japonesa que debían ser reforzados: i) la alianza Japón-Estados Unidos; ii) las relaciones con sus vecinos, y iii) la diplomacia económica. Según sus palabras: «La AOD se convertirá en la herramienta más importante de Japón para enfrentar estos retos internacionales especialmente en el área de desarrollo, (...) la Administración de Abe, que aspira a crear un Japón que brille en el mundo, revisará la carta de la AOD a fin de adaptarla al ambiente de una nueva era.

Revisar la carta de la AOD significa mostrar al mundo el camino que seguirá Japón» (Kishida, 2014); enfatizando así la importancia que la AOD tendría en términos de alcanzar los objetivos de reposicionamiento de Japón en un mundo de drásticos cambios. En este discurso de 2014, Kishida también recalcó tres puntos que sirven para entender hacia dónde se dirigía la cooperación japonesa en la nueva era y, en concreto, la evolución de la AOD: i) liderar las discusiones globales y establecer como brújula de esta dirección los principios de inclusión, sostenibilidad y resiliencia; ii) garantizar la paz, la estabilidad y la seguridad internacionales, y iii) formar alianzas, lo que para Japón esto era fundamental (ibídem).

La Carta de Ayuda al Desarrollo pasó a nombrarse, en 2015, Carta de Cooperación para el Desarrollo (CCD). El término ayuda ya no identificaba los objetivos japoneses, ya que no se trataba solo del compromiso del donante por aportar recursos, sino de un compromiso compartido con el receptor por el desarrollo. El principio guía de la nueva carta es la «contribución proactiva para la paz», que incluye la ayuda a acciones militares de no combate que tengan como fin el mantenimiento de la paz mundial. Como ejemplo, bajo ese rubro se apoyaron acciones de vigilancia marítima en las costas de Vietnam y Filipinas. Jain (2016), en este sentido, argumenta que la trágica orientación de tales paquetes de ayuda es obvia: tanto Vietnam como Filipinas tienen disputas marítimas con China y están preocupados por su alcance militar. De manera que las acciones proactivas se orientan a países estratégicos para apoyar actividades militares, haciendo patente un cambio en las directrices de la cooperación japonesa, interfiriendo intereses ajenos al desarrollo y vinculando la cooperación a los objetivos de su Estrategia Nacional de Seguridad (NSS, 2013). Japón asume al adoptar esta orientación que, así como la cooperación está vinculada a su estrategia nacional de seguridad, la prosperidad del pueblo japonés está vinculada al éxito de sus empresas. Por lo tanto, el comercio es fuente de riqueza y la competitividad de sus productos está relacionada con el aseguramiento de los recursos naturales, de nichos para su producción y de mercados consumidores, manteniendo el enfoque de la seguridad económica. De acuerdo a Söderbeg (1996: 72), en la medida que Japón hubo de reubicar sus industrias a los países en desarrollo –para mantener estándares competitivos debido a la revaluación del yen–, la AOD se convirtió en una herramienta útil para crear la infraestructura al servicio de sus propias industrias. Así, la AOD no solo sirvió para incentivar las exportaciones de los receptores, sino también para reestructurar su propia industria; por lo que el éxito de las empresas japonesas siempre ha estado presente en los factores que orientan los esfuerzos de cooperación. El nuevo énfasis en «infraestructura de calidad», «crecimiento de calidad» y «asociaciones de calidad» vincula los recursos de ayuda a la tecnología, diseño y construcción de Japón.

Por ejemplo, el proyecto del tren bala en India que será construido desde el distrito financiero en Mumbai hasta el puerto comercial de Ahmedabad –lugar de origen del primer ministro Nerendra Modi–, con un costo inicial aproximado de 15.000 millones de dólares, será financiado en su mayoría con presupuesto de la AOD japonesa (Jain, 2016). Con el proyecto se cumplen dos propósitos: equilibrar el peso de la cooperación china en India y mantener a este país como socio estratégico. El proyecto ha suscitado críticas en los medios de comunicación de India. Por una parte, el financiamiento será a través de AOD bajo el esquema de crédito blando a 50 años, con un 0,1% de interés, lo cual a simple vista parece muy beneficioso. Pero, en el marco de la cooperación Japón-India, los préstamos recibidos desde 1982 han sido condicionados, coordinados y asignados a corporaciones japonesas; incluso proyectos catalogados como no condicionados, como la construcción del Metro de Delhi, sumaron a un gran número de compañías japonesas. Y, por otra parte, las tasas de interés aparentemente favorables a las que presta Japón para estos proyectos son irrelevantes si se comparan con las tasas de interés imperantes en

**A pesar de las críticas y efectos colaterales de la cooperación japonesa, el impulso japonés al desarrollo de algunos sectores ha logrado *graduar* a sus receptores.**

el mismo Japón. Por ejemplo, cuando Japón otorgó préstamos a 30 años para el proyecto del Metro de Delhi en 1997 a una tasa de interés del 2,3%, su propia tasa de interés libre de riesgo a 10 años también era de alrededor del 2,3%, es decir, el mismo rendimiento en 10 años de un Bono Convencional de Japón (JGB). Pero, ante los constantes períodos de recesión económica, deflación y recortes de tasas de interés del banco central japonés, el rendimiento a 10 años ha disminuido del 2,3% en 1997 al 0,05% en la actualidad. Por lo tanto, no es coincidencia que hoy Japón esté listo para financiar proyectos de ferrocarriles indios al 0,1% sin que esto sea una condición especial para India (Kundu, 2017; Bhattacharyya, 2017).

A pesar de las críticas y efectos colaterales de la cooperación japonesa, el impulso japonés al desarrollo de algunos sectores ha logrado *graduar* a sus receptores. El concepto de *selfhelp* –entendido más apropiadamente como «ayuda para terminar con la ayuda»– refleja la creencia firmemente arraigada en Japón de que los países deben llegar a una posición en la que el crecimiento económico proporcione la movilización de los recursos internos necesarios para sostener tanto al sector público como a la inversión privada (Kato *et al.*, 2016: 347). Cabe apuntar que esta *graduación* se avala con evidencia econométrica que sugiere que la AOD de Japón jugó un papel de vanguardia al preceder y atraer la inversión privada japonesa hacia el este de Asia (Kato *et al.*, 2016: 347). Habría entonces que preguntarse si dicha evidencia refleja un desarrollo sostenible y sustentable vinculado a un incremento en la calidad de vida de las comunidades asistidas.

Finalmente, Japón deberá responder al reto que implica el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 de Naciones Unidas. En un contexto en el que la AOD sigue siendo el instrumento más importante para promover el desarrollo, nuevas herramientas deberán considerarse –comercio, flujos financieros, alcance de las tecnologías, etc.–. Japón, en este sentido, apuesta por el concepto de «ayuda para terminar con la ayuda» a través de una participación más decidida del sector privado. Los recientes cambios en su CCD enfatizan temas de seguridad humana, contribución proactiva para la paz, reducción del riesgo en caso de fenómenos naturales y la idea de crecimiento inclusivo a través del desarrollo del sector privado, que van más allá de su programa inmediato de ayuda. Se dice que su participación efectiva en la Agenda 2030 será a través de su participación en el G-20. Sin embargo, ya no es decisión de un solo actor; el Gobierno japonés deberá poner atención a otros grupos como, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil, que deberán trabajar por una agenda común que evite duplicar esfuerzos y ensanchar las brechas (Kharas y Biau, 2016: 324).

Japón debe tener en cuenta a sus vecinos y las modalidades de cooperación deberán cambiar: ¿Cómo seguir cooperando con países de renta media que aún requieren consolidar sus capacidades? En este sentido, Japón considera que una de las cuestiones más relevantes es la construcción de instituciones necesarias para operacionalizar los ODS en un marco de transparencia y rendición de cuentas que permita la movilización de recursos e ideas innovadoras. A fin de cumplir con sus compromisos en el marco de la Agenda 2030, Japón ha creado la Oficina de Promoción de los ODS, que ha resumido sus áreas prioritarias en las llamadas «cinco P»: *people, planet, prosperity, peace* y *partnership*. El Gobierno de Japón tiene claro que no se avanzará si estas áreas no se trabajan de manera integral. La cooperación será entonces una pieza clave para incentivar proyectos que reflejen el tema de seguridad humana, sin desatender su seguridad económica y fortaleciendo su seguridad nacional.

## Conclusiones

La evolución de la cooperación japonesa ha dado muestras de estar íntimamente vinculada con sus intereses. Desde la etapa de reconstrucción posterior a la Segunda Guerra Mundial, su propia experiencia como receptor demostró que la cooperación, bien aprovechada, es clave para impulsar el desarrollo. Japón recibió recursos provenientes de Estados Unidos y de organismos internacionales como el Banco Mundial y, con ello, reactivó su economía. Construyó carreteras, vías de ferrocarril y la infraestructura necesaria para su industrialización. Esa primera etapa le brindó la oportunidad de reencontrarse con sus vecinos del

Sur y promover el desarrollo en esos países, sin descuidar sus intereses. Se ha demostrado, sin embargo, que la cooperación no siempre fue exitosa y de que los efectos colaterales afectaron profundamente los resultados, lo que provocó más *anticooperación* y las protestas de algunos receptores.

La cooperación japonesa está sustentada en tres principios, reflejados a lo largo de su evolución y en los contenidos de sus cartas de cooperación: i) apoyo a los esfuerzos de autoayuda de los receptores; ii) promoción del crecimiento económico incentivado a partir de estrategias que mejoren la infraestructura y atraigan la inversión extranjera, y iii) la seguridad humana. Sin embargo, en la práctica, la participación del sector privado en los proyectos apoyados ha generado interferencias que limitan el impacto favorable de los proyectos. Estas interferencias van de la mano no solo de la lógica del sector privado (que es el beneficio), sino también de los intereses de grupos económicos o políticos de los propios países receptores. El desarrollo deja, así, de ser la prioridad y las necesidades de las comunidades más vulnerables no son debidamente atendidas, lo que propicia efectos colaterales negativos para el desarrollo.

Respecto a la seguridad, este concepto siempre ha estado presente en la cooperación al desarrollo japonesa. El nacimiento mismo de la cooperación japonesa la ubica como una herramienta que ha logrado cumplir exitosamente su propósito: proveer materias primas, sumar socios comerciales, fortalecer vínculos con Occidente, resaltar su imagen internacional, etc. Así, la cooperación ha sido un instrumento político –diplomático, de estrategia económica–, un instrumento comercial y un incentivo de la seguridad humana.

Recientemente, la reforma de la Carta de Cooperación para el Desarrollo (CCD) de 2015 ha desatado una serie de críticas y recelo en sus vecinos, ya que ha estado vinculada con la reinterpretación del artículo 9 de la Constitución que limitaba las acciones de defensa de Japón a la protección de su propio territorio; en este sentido, la CCD y la «contribución proactiva para la paz» abren un espacio para que Japón asuma en su presupuesto para la cooperación acciones militares. Los casos de las ayudas a acciones de vigilancia marítima en Vietnam y Filipinas, si bien se miran como acciones de capacitación y apoyo, son acciones muy sensibles que levantan la sospecha de sus vecinos, por los objetivos que realmente los guían. Aunado a la reforma, Japón, en su misión de recuperar la imagen de un país con brillo internacional, asume el compromiso de contribuir al logro de los ODS. Para ello, define sus prioridades y crea la infraestructura institucional que le permite estar presente en el debate internacional. Sin duda, este país será un fiel promotor de estos objetivos; sin embargo, ha dejado claro que los recursos son limitados y que la participación del sector privado es estratégica, asumiendo el reto que implica empatar las lógicas de los actores, evitar las interferencias y contribuir en un desarrollo con un enfoque humano sustentado en indicadores de calidad de vida y con fuerte énfasis en el medio ambiente.

## Referencias bibliográficas

- Arase, David. *Buying Power. The political economy of Japan's foreign aid*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1995.
- Bhattacharyya, Bishwajit. «How the Japanese Loan for India's Bullet Train Is a Rip Off». *The Wire*, (31 de octubre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] <https://thewire.in/192863/india-japan-yen-loan-mumbai-ahmedabad-bullet-train/>
- Halliday, Jon y McCormack, Gavan. *Japanese Imperialism Today, Co-Prosperity in Greater East Asia*. Nueva York: Penguin Books, 1973.
- Hasegawa, Sukehiro. *Japanese Foreign Aid: Policy and Practice*. Nueva York: Praeger, 1975.
- Hirata, Keiko. *Civil Society in Japan. The growing role of NGOs in Tokyo's aid development policy*. Nueva York: Palgrave, 2002.
- Inada, Juichi. «Japan's Aid Diplomacy: Economic, Political or Strategic?». *Millennium, Journal of international Studies*, vol. 18, n.º 3 (1989), p. 399-414.
- Jain, Purnendra. «Japanese foreign aid: what's in it for Japan?». *East Asian Forum*, (21 de julio de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 11.02.2018] <http://www.eastasiaforum.org/2016/07/21/japanese-foreign-aid-whats-in-it-for-japan/>
- JICA-Japan International Cooperation Agency. *A Guide to Japan's Aid, Association for Promotion of International Cooperation*. Tokio: JICA-MOFA, 1993.
- Kato, Hiroshi; Page, John y Shimomura, Yasutami. «Japan's Foreign Assistance at 60: Reflecting on the Past and Looking to the Future». En: Kato, Hiroshi; Page, John y Shimomura, Yasutami (eds.). *Japan's Development Assistance Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*. Londres: Palgrave MacMillan, 2016, p. 344-356.
- Kharas, Homi y Biau, Julie. «New Actors, New Instruments, New Priorities: Toward a Sustainable Development Transformation». En: Kato, Hiroshi; Page, John y Shimomura, Yasutami (eds.). *Japan's Development Assistance Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*. Londres: Palgrave Macmillan, 2016, p. 310-326.
- Kishida, Fumio. *An Evolving ODA: For the World's Future and Japan's Future*. Discurso del Ministro de Asuntos Exteriores de Japón en el Club Nacional de Prensa de Japón, Tokio, (28 de marzo de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 01.02.2018] [http://www.mofa.go.jp/ic/ap\\_m/page3e\\_000169.html](http://www.mofa.go.jp/ic/ap_m/page3e_000169.html)
- Kosaku, Hino. «Japanese ODA Bringing Profits Home from Philippines». *AMPO, Japan Asia Quarterly Review*, vol. 20, n.º 4 (1989)
- Kundu, Tadit. «Is Japan's bullet train loan the best deal India has ever had?». *Livemint*, (27 de septiembre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 12.03.2018] <https://www.livemint.com/Politics/AXIyUTEJaxNtX0Yv7npPiO/Is-Japans-bullet-train-loan-the-best-deal-India-has-ever-ha.html>

- Lancaster, Carol. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.
- Leheny, David y Warren, Kay (eds.). *Japanese aid and the construction of global development: Inescapable solutions*. Londres: Routledge, 2010.
- Llistar, David. *Anticooperación interferencias globales norte-sur. Los problemas del sur no se resuelven con más ayuda internacional*. Barcelona: Icaria Editorial, 2009.
- Llistar, David. *Anticooperación Norte Sur. Cuando la coherencia es más importante que la ayuda. El caso de Ecuador y la «cooperación» española*. Tesis de doctorado en Sostenibilidad. Barcelona: Universidad Politècnica de Catalunya, 2015.
- Lo Brutto, Giuseppe. «A propósito de la Cooperación Internacional y del desarrollo: Una visión más realista». En: Domínguez, Rafael y Rodríguez, Gustavo (eds.). *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica*. Barranquilla: Debates RIACI, 2017, p. 55-74.
- MOFA-Ministry of Foreign Affairs of Japan. «Japan's ODA Annual Report (Summary) 1995». ODA, 1995 (en línea) [Fecha de consulta: 08.07.2018] <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1995/index.html>
- MOFA-Ministry of Foreign Affairs of Japan. «Trends in Japan's ODA in a Rapidly Changing World Japan's ODA». *Japan's ODA White Paper*, 2002 (en línea) [Fecha de consulta: 25.07.2018] [https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2002/part1\\_2.html](https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2002/part1_2.html)
- MOFA-Ministry of Foreign Affairs of Japan. *Japan's official development assistance charter*. MOFA (29 de agosto de 2003) (en línea) [Fecha de consulta: 05.03.2018] <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>
- MOFA-Ministry of Foreign Affairs of Japan. *Japan's ODA White Paper 2012*. MOFA (2012) (en línea) [Fecha de consulta: 05.03.2018] <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2012/html/index.html>
- Nikitina, Larisa y Furuoka, Fumitaka. «Ancien régime of Japan's foreign aid policy: Main characteristics of Japan's aid administration system before its reforms». *MPRA Paper*, n.º 7.046, (7 de febrero de 2008) (en línea) [Fecha de consulta: 22.02.2018] <http://mp.ra.ub.uni-muenchen.de/7046/>
- NSS. *Japan National Security Strategy* (traducción provisional). *Cabinet Secretariat*, (17 de diciembre de 2013) (en línea) [Fecha de consulta: 10.02.2018] <http://www.cas.go.jp/jp/siryoun/131217anzenhoshou/nss-e.pdf>
- Orr, Robert M. Jr. *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power*. Nueva York: Columbia University Press, 1990.
- Rivera, Temario C. «Japanese ODA and the Environment: The Calaca Power Plant Complex in the Philippines». *Asian Cultural Studies*, n.º 10 (2001), p. 231-238 (en línea) [Fecha de consulta: 01.03.2018] [https://icu.repo.nii.ac.jp/?action=repository\\_uri&item\\_id=2983&file\\_id=22&file\\_no=1](https://icu.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=2983&file_id=22&file_no=1)

- Rix, Alan. *Japan's Economic Aid. Policy Making and Politics*. Nueva York: St. Martin's Press, 1980.
- Santa Cruz, Hernán. «La antiooperación internacional y el retorno de las políticas de poder». *Estudios Internacionales*, año 18, n.º 69 (1985), p. 81-86 (en línea) [Fecha de consulta: 20.02.2018] <http://www.jstor.org/stable/41391164>
- Söderberg, Marie. «Japanese ODA—the business perspective». En: Söderberg, Marie (ed.). *The Business of Japanese Foreign Aid Five case studies from Asia*. Londres y Nueva York: Routledge, 1996, p. 72-88.
- Takagi, Shinji. *From Recipient to Donor: Japan's Official Aid Flows, 1945 to 1990 and Beyond*. Nueva Jersey: Princeton University – Princeton Essays in International Finance n.º 196, 1995.
- Takahashi, Akira. «From Reparations to *Katagawari*: Japan's ODA to the Philippines». En: Koppel, Bruce M. y Orr Robert Jr. (ed.). *Japan's Foreign. Power a Policy in a New Era*. Boulder, CO.: Westview Press, 1993, p. 63-90.
- Warkentin, Ben. «Power and democracy in the Philippines». En: Söderberg, Marie (ed.). *The Business of Japanese Foreign Aid Five case studies from Asia*. Londres y Nueva York: Routledge, 2002, p. 151-201.
- Watanabe, Matsuo. «Japan's Foreign Aid Policy in Transition: An Interpretation of TICAD IV». *Japan Aktuell*, n.º 3 (2008), p. 7-26.
- Yamamoto, Tsuyoshi. *Nihon no keizai enjo (Japan's economic aid)*. Tokio: Sanseido, 1978.
- Yasutomo, Dennis. «Why Aid?: Japan as an "Aid Great Power"». *Pacific Affairs*, vol. 62, n.º 4 (1989-1990), p. 490-503.

# Auge y declive de las relaciones entre la SUDENE y la «Alianza para el Progreso»

## Rise and fall of relations between SUDENE and the "Alliance for Progress"

**Gustavo Louis Henrique Pinto**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG), Campus Uruaçu.  
[gustavo.pinto@ifg.edu.br](mailto:gustavo.pinto@ifg.edu.br)

**Rafael Gonçalves Gumiero**

Instituto de Estudos em Desenvolvimento Agrário e Regional (IEDAR), Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA). [gumiero@unifesspa.edu.br](mailto:gumiero@unifesspa.edu.br)

**Resumen:** La cuestión regional del subdesarrollo periférico tiene en la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste brasileño (SUDENE) su primer gran caso paradigmático. La aprobación de sus dos planes directores refleja los embates económicos y políticos de esa institución. En ese contexto, la demanda de financiación estableció el diálogo de la SUDENE con Estados Unidos. Este artículo analiza el acercamiento y el distanciamiento entre la SUDENE y la «Alianza para el Progreso», con el fin de identificar las negociaciones políticas entabladas entre ambos actores en el período 1961-1964. Primero se examina el proceso de acercamiento de la SUDENE a la «Alianza para el Progreso» (1961-1962) y, a continuación, se revisan las causas del declive de esas negociaciones (1963-1964). La metodología se basa en el análisis documental de las actas del Consejo Deliberativo de la SUDENE y su primer y segundo Plan Director.

**Palabras clave:** SUDENE, Alianza para el Progreso, Brasil, Nordeste, Estados Unidos, Celso Furtado, desarrollo regional

**Abstract:** The regional issue of peripheral underdevelopment has in the Brazilian Superintendency for the Development of the Northeast (SUDENE) its first great paradigmatic case. The adoption of its two master plans reflects the economic and political onslaught of this institution. In this context, dialogue between SUDENE and the United States was established via the request for financing. This paper analyses the rapprochement and distancing between SUDENE and the "Alliance for Progress" in order to identify the political negotiations established between the two actors in the 1961-1964 period. First, the process of rapprochement to the Alliance for Progress by SUDENE (1961-1962) is examined, followed by a review of the causes of the decline of those negotiations (1963-1964). The methodology is based on the documentary analysis of the acts of SUDENE's Deliberative Council and its first and second master plans.

**Key words:** SUDENE, Alliance for Progress, Brazil, Northeast region, United States, Celso Furtado, regional development

La Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) es una entidad del Gobierno federal de Brasil, con rango ministerial, creada en 1959 mediante un proyecto concebido por el economista brasileño Celso Furtado, con el apoyo del entonces presidente de la República, Juscelino Kubitschek (1956-1961). El organismo fue diseñado con miras al desarrollo regional del Nordeste, poniendo el foco en la planificación económica y social de la región, de acuerdo con estrategias de superación del subdesarrollo y de incentivos a la industrialización nordestina. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) concedió a Furtado importantes subsidios para aplicar las técnicas de planificación en el enfoque de desarrollo regional de la SUDENE. El Consejo Deliberativo (CONDEL) de la SUDENE es la instancia máxima de decisión de esta institución, y sus actas, dictámenes, informes

**El objetivo de este artículo es realizar el análisis documental de las actas del Consejo Deliberativo (CONDEL) de la SUDENE, entre los años 1961 y 1964, en lo referente a los programas y acuerdos establecidos entre este órgano, la SUDENE, y el Gobierno de Estados Unidos a través de la ALPRO.**

y resoluciones salieron a la luz de forma sistematizada en 2015, a través de un proyecto de preservación y puesta a disposición del acervo del Consejo Deliberativo, llamado PROCONDEL. El análisis del contenido de las actas del Consejo Deliberativo, disponibles recientemente, permite establecer nuevas

contribuciones acerca de las luchas políticas presentes en el interior de la SUDENE, así como identificar la extensión del discurso oficial mediante los conceptos clave en disputa en el seno de esta institución.

Entre los temas predominantes en la literatura relativa a la SUDENE, destacan los acuerdos para la financiación y los convenios con el Gobierno de Estados Unidos, sobre todo en lo que se refiere a la «Alianza para el Progreso» (ALPRO), a través de las políticas del presidente John F. Kennedy (1961-1963) orientadas a América Latina. Este artículo pretende realizar el análisis documental de las actas del CONDEL de la SUDENE, entre los años 1961 y 1964, en lo referente a los programas y acuerdos establecidos entre este órgano, la SUDENE, y el Gobierno de Estados Unidos a través de la ALPRO. Así, en ese análisis se identifican tres movimientos en las relaciones entre la SUDENE y la ALPRO que permiten consolidar la hipótesis de trabajo. En el primero, se observa la necesidad de la SUDENE de buscar nuevas fuentes de recursos financieros para los proyectos del primer Plan Director en el Nordeste, lo que conllevó un acercamiento entre la SUDENE y el Gobierno de Estados Unidos en 1961. El segundo estuvo marcado por el contraste de ideas sobre el enfoque del problema del subdesarrollo del Nordeste –polarizado por el punto de vista técnico de la SUDENE y la perspectiva de política interna-

cional de la ALPRO– e hizo surgir obstáculos en las negociaciones de cooperación a lo largo de los años 1962 y 1963. Y, por último, el tercer movimiento significó el declive de la SUDENE en su relación con la ALPRO, lo que dio como resultado inversiones limitadas del Gobierno de Estados Unidos en el Nordeste en comparación con las declaraciones realizadas en un inicio. Estas inversiones llegaron en 1963 y se destinaron, de entre todos los proyectos, a aquellos dirigidos a la educación, al riego en agricultura y a la ejecución de la logística viaria.

El análisis documental de las actas del CONDEL, como documentos oficiales, requiere un tratamiento específico. Por ello, se ha optado por utilizar la metodología propuesta por Cellard (1997), esto es, identificar primero el contexto de elaboración de estos materiales, a partir de los argumentos allí dispuestos, así como de las respectivas reacciones y refutaciones de los agentes en disputa en el seno del CONDEL. La segunda cuestión a abordar, según Cellard, es la naturaleza del documento, el cual, tratándose de un acta, se produjo a partir de las intervenciones y de las orientaciones realizadas en cada sesión, sometidas a aprobación en la siguiente reunión. De este modo, sabemos que, por más que su contenido se distanciara de lo efectivamente dicho en las reuniones, las intenciones allí dispuestas pasaban por la criba de quien las enunciaba, lo que ha permitido constatar cierta validez de su contenido. Después del análisis y del procesamiento de los contenidos de las actas, se han identificado los conceptos clave indicados por Cellard (1997) –exclusivamente con respecto a las relaciones entre la SUDENE y la ALPRO– para luego interpretarlos y así buscar las tendencias allí expuestas correspondientes directamente a los acuerdos con el Gobierno de Estados Unidos. En esta interpretación del contenido de las actas, destacamos las consideraciones de Jacobs (2001) respecto a la necesidad de cautela ante afirmaciones presentes en las actas que tengan la apariencia de excesiva objetividad e imparcialidad, cuestión que nos llevó a ampliar y contrastar el contenido de dichas actas con el análisis historiográfico respecto de las cuestiones pertinentes, y asegurar así que el acta no hablara por sí misma, sino que sirviera a los objetivos aquí propuestos de reconocimiento de las relaciones internacionales en el interior de los debates del CONDEL.

El artículo se divide en tres apartados, además de la introducción. En el primero se presenta el contexto político de los objetivos de la ALPRO en América Latina, así como las negociaciones de cooperación entre Brasil y Estados Unidos en dos planos: el de la Administración Kennedy en relación con los gobiernos de Quadros (1961) y Goulart (1961-1964), y el de la relación entre la ALPRO y la SUDENE. En el segundo, se realiza el balance de las actas con el fin de establecer los puntos clave del análisis de la relación de cooperación entre la SUDENE y la ALPRO. Por último, se exponen unas consideraciones finales.

## La perspectiva de la Alianza para el Progreso en el Nordeste

La cooperación entre la ALPRO y la SUDENE presenta distintos niveles de aproximación entre el Gobierno federal de Estados Unidos y el de Brasil. La primera aproximación se da a nivel del contexto macropolítico, propiciada por la gestión del presidente Kennedy en Estados Unidos y las administraciones de Jânio Quadros y João Goulart en Brasil. La segunda aproximación se relaciona con el contexto regional y se basa en la relación entre la SUDENE y la ALPRO con miras al desarrollo del Nordeste.

A inicios de la década de 1960, el contexto de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética orientó los objetivos de la ALPRO siguiendo el ímpetu de contener el avance del comunismo en América Latina. Pereira (2011) afirma que las relaciones de cooperación entre Estados Unidos y Brasil durante la Administración de Dwight Eisenhower (1953-1961) condujeron al desarrollo de una política exterior en América Latina por medio de concesiones de 400 millones de dólares en asistencia militar, lo cual habría potenciado una embes-tida contra el armamento militar y la ideología comunista. La gestión de John F. Kennedy (1961-1963) continuó con esta dinámica y movilizó programas de entrenamiento policial a través de la ALPRO. Estos programas simbolizaron la política exterior de Estados Unidos en la región y tuvieron un doble objetivo en América Latina: impulsar el desarrollo económico y promover la formación policial y militar como ofensiva al comunismo.

En 1961, las negociaciones de la solicitud de cooperación financiera presentada por Brasil a Estados Unidos estrecharon las relaciones entre Jânio Quadros y John F. Kennedy, principalmente debido a la fragilidad de la economía y la deuda externa brasileña. El comienzo de esa relación fue la llegada a Brasil de Adolf Berle, jefe del grupo de trabajo de la ALPRO, en febrero de 1961, quien ofreció un préstamo de 100 millones de dólares del Banco de Exportaciones e Importaciones de Estados Unidos (ExImBank) a Jânio Quadros, como muestra de confianza de los estadounidenses. Esta cantidad no representó el monto total de los créditos de la ALPRO al Gobierno de Quadros, que se esperaba que fuera de 500 millones de dólares para invertir en la financiación de proyectos sectoriales y regionales. A pesar del acercamiento entre Kennedy y Quadros, hubo resistencias por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI), que exigía que el Gobierno brasileño se adhiriera a sus recomendaciones para recuperar la estabilidad de la economía brasileña, mediante la implementación de medidas de austeridad fiscal (Loureiro, 2013). Poniendo el foco en el contexto regional de las relaciones de cooperación entre Estados Unidos y Brasil, destacamos que ese

momento podría considerarse significativo, según Moura (2011), por el intento de acuerdo de cooperación internacional entre ambos países, en el que la SUDENE tuvo un papel protagonista con un proyecto de desarrollo propio.

La SUDENE surgió como institución para superar las desigualdades regionales del Nordeste con el Centro-Sur de Brasil y fue una prioridad del Gobierno de Juscelino Kubitschek al nombrar a Celso Furtado como el interventor del Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Nordeste (GTDN) en 1958. Al año siguiente, bajo la tutela de Furtado, se creó el Consejo de Desarrollo del Nordeste (CODENO), que antecedió a la aprobación institucional de la SUDENE. Ese Consejo se reunió con el formato del CONDEL de la SUDENE, compuesto por el superintendente de la institución, los nueve gobernadores de los estados del Nordeste<sup>1</sup> y los representantes de los ministerios del Gobierno federal. En 1959, la SUDENE surgió como una entidad, lo que significaba tener un nivel institucional equiparable al de un Ministerio, respondiendo directamente a la Presidencia de la República. El funcionamiento de la SUDENE dependería del pacto político alcanzado entre el presidente de la República, Juscelino Kubitschek, el superintendente de este órgano, Celso Furtado, y los nueve gobernadores de la región Nordeste. Este proceso topó con innumerables intereses particulares de los dirigentes de los estados nordestinos, lo que dificultó la formación de una *alianza* en torno a la «cuestión de las desigualdades regionales». Para Furtado (2009), el funcionamiento de esta institución debía conciliar la acción técnica y el mandato político. En otras palabras, no era posible ejecutar la política de desarrollo sin alcanzar a los principales centros del poder político. Para el mencionado teórico, la SUDENE contaba con la unión entre la política –representada por el CONDEL, compuesto por los nueve gobernadores del Nordeste– y la técnica –con sus planes directores a partir del binomio diagnóstico del Nordeste y plan de acción para salir del subdesarrollo–.

En el período 1959-1964, Furtado actuó en dos frentes de batalla como superintendente de la SUDENE. El primero fue interno, con «enfrentamientos políticos» en el CONDEL y en el Congreso Nacional para la aprobación del primer Plan Director de la SUDENE, para el que necesitaba recursos a fin de iniciar la ejecución de los proyectos. En el CONDEL, Furtado tuvo enfrentamientos con los gobernadores de los estados, los cuales se movían principalmente por intereses estatales y articulaciones clasistas, que dieron paso al discurso de cada uno de los estados de la región Nordeste para la obtención de recursos

---

1. Los nueve estados del Nordeste son: Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte y Sergipe.

financieros (Lima, 2009; Page, 1989). El segundo frente de batalla era externo, en relación con los medios de comunicación estadounidenses que consideraban que el Nordeste podía ser el escenario de un proceso revolucionario, liderado por Francisco Julião, que movilizaba a las Ligas Campesinas de inspiración comunista, lo que obstaculizó la concesión de los fondos por parte de la SUDENE (ibídem).

La llegada a Brasil del equipo técnico de la ALPRO, liderado por el embajador Merwin Bohan, en octubre de 1961, abrió las puertas a largas y conflictivas negociaciones sobre la aplicación de los recursos financieros de Estados Unidos en Brasil. El equipo estadounidense formuló un documento de diagnóstico del Nordeste, denominado Informe Bohan, dividido entre programas a largo y a corto plazo. Según Page (ibídem: 88), «el programa de impacto, a corto plazo, incluía la perforación de pozos artesianos y estanques, la construcción de tiendas tipo Quonset en la zona azucarera, destinadas a servir como “Centros de Trabajo de la Alianza para el Progreso” para los servicios de educación y salud, alfabetización y formación profesional, así como la formación de unidades móviles de salud. El coste de este programa de impacto habría sido de 33 millones de dólares. El programa a largo plazo incluía medidas contra las sequías, la construcción de carreteras, proyectos de salud y agua para las comunidades y la creación de colonias agrícolas que tomarían parte del excedente de población del Nordeste para el vasto y vacío interior de Brasil. El programa se extendería durante un período de cinco años y costaría aproximadamente 400 millones de dólares (exactamente la misma cantidad que Celso Furtado había intentado obtener originariamente de Washington)».

A mediados de 1961, Brasil obtuvo 1.600 millones de dólares de Estados Unidos. Sin embargo, el proceso de implementación de esos acuerdos sufrió reveses principalmente tras la renuncia de Quadros a la Presidencia de la República, el 25 de agosto de 1961, lo que inviabilizó la liberalización de los recursos por parte de Estados Unidos. Según Loureiro (2013), la crisis política instalada tras la renuncia de Quadros y el acceso de João Goulart a la Presidencia de Brasil llevó al enfriamiento de las relaciones políticas entre Brasil y Estados Unidos. Las evidencias de la relación de Goulart con los comunistas determinaron la cautela en la prosecución de las relaciones entre los dos países. Loureiro (ibídem) señala que los préstamos de Estados Unidos a Brasil se congelaron y habrían sido liberados solo si Goulart hubiese seguido las recomendaciones del FMI. Por otro lado, incluso con el intento del ministro de Hacienda, Moreira Salles, de elaborar un plan de contingencia de gastos del Gobierno brasileño, Goulart se mantuvo firme en sus convicciones de mantener como base política aliada en Brasil a los obreros y segmentos de la población adeptos al comunismo y miembros de la izquierda radical.

La visita de Goulart a Washington en 1962, la imposición de Estados Unidos a Brasil de seguir las recomendaciones del FMI y la interferencia de la ALPRO en la jurisdicción de la SUDENE en el Nordeste crearon malestar en las relaciones de cooperación. Page (1989) destaca que el conflicto entre la SUDENE y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) queda simbolizada por dos enfrentamientos. Primero, el Gobierno de Estados Unidos fue quien creó la USAID, que se consolidó como «brazo operativo» de la ALPRO y tenía una oficina establecida en la ciudad de Recife (estado de Pernambuco) en 1962. El punto de conflicto fue que la USAID tenía la autonomía para incluir o no los proyectos financiados por otras instituciones, sin el permiso de la SUDENE. El segundo enfrentamiento fue la pérdida de autonomía por parte de Furtado para formular proyectos de desarrollo regional. En este sentido, la USAID tenía libertad para negociar la concesión de recursos financieros con los gobiernos estatales sin la participación de la SUDENE; lo que era completamente opuesto al intento de la SUDENE, como entidad de desarrollo regional del Nordeste, de lograr el consenso entre los gobernadores estatales para formular y aplicar una política de desarrollo que distribuyera equitativamente los recursos en proyectos para la región en su conjunto.

Según Page (ibídem), la USAID debía actuar en el Nordeste como agencia responsable de supervisar la aplicación de los 131 millones de dólares proporcionados por la ALPRO a la SUDENE en el plazo de dos años. Sin embargo, las sospechas sobre la inclinación política de Goulart hacia el comunismo, junto con las Ligas Campesinas en el Nordeste, dieron pie a que la USAID utilizara la ALPRO con fines políticos, acción que vino reforzada por la negociación privada entre los representantes del Gobierno de Estados Unidos y los gobernadores estatales, que hacía inviable el proyecto político y de desarrollo de la SUDENE. Esta maniobra política de la USAID aumentó la competencia entre los gobernadores del Nordeste para recibir recursos financieros directamente de Estados Unidos.

## **Entre actas y planes directores: el diálogo de la «Alianza para el Progreso» con la SUDENE**

Las actas del CONDEL de la SUDENE constituyen la fuente primaria de consulta de este artículo, donde se intenta presentar las impresiones acerca de los debates entre los miembros de ese consejo y el proceso de toma de decisiones, que fueron esenciales para la formulación y ejecución del primer y el segundo Plan Director de la SUDENE. En esos acalorados debates, la ALPRO surgió

como una oportunidad para la financiación de los proyectos de la SUDENE incluidos en su primer y segundo Plan Director. Ahora bien, más allá del análisis de la información contenida en estos documentos institucionales, de ellos también emergen percepciones y puntos de vista en conflicto o de encuentro entre los miembros del CONDEL de la SUDENE y, especialmente, de esta institución en relación con el Gobierno de Estados Unidos, representado por el punto de vista de la ALPRO.

En las reuniones mantenidas en 1959 y 1960, dos conjuntos de elementos fueron esenciales para las discusiones que vendrían los años siguientes. El primer conjunto hace referencia a la organización de los ejes centrales de intervención de la política de desarrollo del Nordeste, focalizada en tres áreas para ser atendidas por el Gobierno federal con la cooperación de técnicos especializados: a) infraestructura de transporte; b) suministro de energía eléctrica, y c) economía de resistencia a las sequías (SUDENE, ATA E\_S2\_001\_1959). El segundo conjunto surgió en los debates de las reuniones del CONDEL de los meses de julio y agosto de 1959, y tiene que ver con la obtención de recursos financieros a través del Gobierno federal con el fin de implementar las leyes de riego y de electrificación. Estos elementos debían representar un importante vector para extender el suministro de alimentos en el Nordeste y superar las dificultades en la producción de algodón, entre otros insumos básicos que componían la producción regional del Nordeste. En las últimas reuniones de 1959 se solicitaron recursos financieros al Fondo Especial de las Naciones Unidas para implementar el Plan de Electrificación y la Ley de riego. Petición aprobada por los técnicos de Naciones Unidas, este Fondo se comprometió a ayudar con asistencia de personal técnico, equipamientos y 900.000 dólares para un gran proyecto básico de riego en el Nordeste. El tema del riego era tratado como una prioridad, pues era necesario emprender un plan de emergencia contra la sequía.

El debate de los puntos que conforman el borrador del primer Plan Director de la SUDENE tuvo lugar a lo largo de 1960 y giró alrededor de los siguientes temas: infraestructura económica; industria de base; reequipamiento de la industria tradicional para absorber mano de obra a gran escala, y actividades directamente relacionadas con el suministro de alimentos (SUDENE, ATA\_S2\_002\_1960). En julio de ese año, Furtado presentó, en el CONDEL de la SUDENE, los detalles finales del acuerdo de colaboración con Naciones Unidas para el estudio del río San Francisco y las posibilidades de expansión del riego a gran escala en el territorio nordestino. Estaba previsto institucionalizar el acuerdo ese mes, entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (Itamaraty) y Naciones Unidas, y el plan de operaciones ya estaba aprobado por la SUDENE (SUDENE, ATA\_005\_1960).

A partir de 1961, los debates del CONDEL de la SUDENE estuvieron encaminados a buscar alternativas de acercamiento político y cooperación internacional con el Gobierno de Estados Unidos. En medio de los debates de este consejo, la relación con la ALPRO, mediante el posible convenio entre la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), surgió como una alternativa para disputar recursos financieros, con el fin de aplicar en el Nordeste los proyectos del Plan Director. La opción de la financiación internacional por parte de las instituciones políticas estadounidenses y de la ALPRO supone un punto de interés fundamental, ya que tiene una dimensión estratégica en la política regional de la SUDENE para el Nordeste, para recaudar fondos para su primer Plan Director, puesto que la lucha política interna del Congreso Nacional sería un impedimento para la asignación rápida de los recursos financieros requeridos por la SUDENE. Una primera etapa de acercamiento político de la SUDENE al Gobierno de Estados Unidos tuvo lugar en 1961. Los organismos internacionales OEA, BID y CEPAL se acercaron a la ALPRO

**La opción de la financiación internacional por parte de las instituciones políticas estadounidenses y la ALPRO supone un punto de interés fundamental, ya que tiene una dimensión estratégica en la política regional de la SUDENE para el Nordeste, para recaudar fondos para su primer Plan Director.**

formando una unión en la que, según Ribeiro (2006), la OEA era el organismo multilateral oficial para la ejecución de esta alianza, principalmente mediante su Consejo Interamericano Económico y Social (CIES); y el BID y la CEPAL representaron la asistencia técnica de la ALPRO. Furtado (1997) declaró que la SUDENE había realizado un programa con estudios técnicos, correspondiente al primer Plan Director de la SUDENE, y que podía interesar a la ALPRO.

Esta afirmación de Furtado venía reforzada por el hecho de que el primer Plan Director fue instituido por la Ley n.º 3.995, en diciembre de 1961, orientado a apoyar la formulación de la infraestructura, la energía, el transporte y la industria de base. Su diagnóstico consideró tres constataciones como decisivas para el agravamiento del subdesarrollo: a) el Nordeste es una de las áreas donde la población vive en condiciones más precarias; b) la región presenta un potencial inexplorado para su desarrollo, al disponer de diversos recursos naturales infrautilizados y contingente poblacional suficiente para recibir formación y asimilar técnicas modernas, y c) el liderazgo del poder público, en el proceso de formación de capital, es esencial para reducir la distancia (económica, social y de infraestructura) que separa el Nordeste del Sur del país (SUDENE,

1966a). Furtado afirmó ante el CONDEL que el interés de las organizaciones internacionales antes mencionadas y de la ALPRO radicaba en el hecho de que la región ya contaba con «programas» y «estudios concretos», y que, por eso, había sido invitado a presentar los objetivos de la SUDENE en Washington, con el fin de firmar el «primer Plan Operativo» para la región (SUDENE, ATA\_S1\_011\_1961; ATA\_012\_1961). De este modo, el acercamiento entre la SUDENE y la ALPRO se vio reforzado con la invitación del Gobierno de Estados Unidos a la SUDENE para mantener «conversaciones preliminares» en el país norteamericano, antes de la Conferencia de Punta del Este, en Uruguay. En esa ocasión, en julio de 1961, como representante de la SUDENE y ante el Gobierno de los Estados Unidos, el economista brasileño presentó como demanda principal la necesidad de aumentar la productividad de la agricultura, debido a que la oferta de alimentos no cubría las necesidades de la población, además de que no dinamizaba la economía regional. Sobre este encuentro, Furtado señala (1997: 184) que en su viaje a Estados Unidos para presentar los proyectos de la SUDENE al presidente Kennedy, al Departamento de Estado y a las Secretarías de Estado, tenía la expectativa de conseguir unos 400 millones de dólares de financiación. El propósito del viaje, que expuso en la 14ª Reunión Ordinaria de la SUDENE, era que, en la reunión del CIES en Punta del Este, la SUDENE figurase con ejemplaridad en la ayuda de la ALPRO (SUDENE, ATA\_014\_1961).

En esta línea, la 16ª Reunión Ordinaria (SUDENE, ATA\_016\_1961), en agosto de 1961, fue emblemática para los acuerdos de la SUDENE con la ALPRO, al tener lugar poco después de la visita de Furtado a Estados Unidos y de la Conferencia de Punta del Este (también en agosto de 1961). Furtado (1997: 179-185) afirmó que las tratativas que más avanzaron en Estados Unidos fueron con el BID, brazo financiero de la ALPRO, y que culminaron en un acuerdo preliminar en la Conferencia de Punta del Este sobre una ayuda «no inferior a 40 millones de dólares» destinados a áreas de alta prioridad, como la agricultura (especialmente el «programa de poblamiento»), las carreteras, la vivienda, el suministro de agua de las grandes ciudades del Nordeste, la formación profesional de nivel superior y el reequipamiento de estos institutos de nivel superior. Furtado también reafirmó que la SUDENE gozaba de prioridad entre los acuerdos con otros países, al poseer un «estándar técnico realmente superior», lo que le permitió que quedara «pactado que tendrían preferencia entre todos los planes para América Latina».

El resultado de este acercamiento entre la SUDENE y el BID fue la obtención de recursos financieros, que hubo que gestionar de acuerdo a las prioridades sectoriales. Se destinaron 10 millones de dólares a proyectos industriales de «reequipamiento de la industria textil», utilizados por intermedio del Banco do

Nordeste do Brasil (BNB), que solo podían ser concedidos a empresas privadas. Se asignaron 15.800 millones de cruzeiros al Segundo Acuerdo del Trigo<sup>2</sup>. Por último, de los 40 millones de dólares anunciados, se destinaron 20 millones al suministro de agua en las grandes ciudades del Nordeste y 10 millones a carreteras (SUDENE, ATA\_015\_1961). Los recursos propuestos en la cooperación entre la SUDENE y el BID podrían complementar la directriz de reorganización agrícola del primer Plan Director, pero aun así no se contemplaron en esta cooperación las directrices que constituyeron los dos frentes de trabajo principales de la SUDENE, esto es: 1) la modernización de la infraestructura con inversiones en los sectores del transporte y la energía eléctrica, la reformulación de la política de aprovechamiento de los recursos hídricos, y la prioridad en las inversiones en los servicios de suministro de agua urbanos en el interior de la región; 2) la reorganización de la economía con la reestructuración de la economía rural en la zona húmeda y en la caatinga<sup>3</sup>, con el uso racional de los recursos de la tierra, la colonización de las zonas húmedas, de Maranhão y Sur de Bahía, y la coordinación de las inversiones públicas y privadas para las industrias de base (SUDENE, 1966a).

La segunda etapa de negociaciones entre la SUDENE y la ALPRO fue tensa por las diferencias de enfoque sobre el desarrollo del Nordeste. En la 18ª Reunión Ordinaria (6 de noviembre de 1961), la participación del embajador de Estados Unidos, Merwin Bohan<sup>4</sup>, fue valorada por el CONDEL como una forma de «acelerar la cooperación» con la ALPRO. El embajador Bohan, al tomar la palabra en esa reunión, afirmó que «la intención de su Gobierno es poder ayudar mejor al Nordeste, al que considera el factor del éxito o del fracaso de la ALPRO». Afirmó también que la presentación de Furtado en Washington le dejó «impresionado por la dimensión del problema del Nordeste» (SUDENE, ATA\_018\_1961).

La denominada misión Bohan, encabezada por dicho embajador, elaboró el informe «Northeast Team Survey Report», presentado a principios de 1962 en la 23ª Reunión Ordinaria, y fue objeto de discusión entre los miembros del CONDEL. En ese momento, el gobernador del estado de Rio Grande do

---

2. Ley n.º 480, popularizada en Brasil como el Acuerdo del Trigo por estar focalizada en el trigo como principal cereal.

3. Singularmente brasileño, la caatinga es un bioma que ocupa el 11% del país (844.453 km<sup>2</sup>), siendo el principal ecosistema y bioma de la región Nordeste.

4. Especialista en política de América Latina, Bohan ya estuvo presente en la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos en 1954 y, en ese momento, era el representante del Gobierno de Estados Unidos para el acercamiento a la SUDENE.

Norte, Aluizio Alves, afirmó que, para conocer el contenido del informe, este debía discutirse en una reunión específica, ya que «a veces puede ser que el programa no coincida con los planes de los gobiernos estatales», lo que indica cierto conflicto de competencias entre lo que señalaba el informe y lo que determinaba el primer Plan Director. Furtado respondió que el informe de la Misión Bohan es un «documento interno del Gobierno de Estados Unidos» y se trata de una «indicación para que el Departamento de Estado formule una política para el Nordeste de Brasil», por lo que «no excluye el Plan de la SUDENE ni se superpone al mismo» (SUDENE, ATA\_023\_1962). Asimismo, Furtado (1997: 204-205) criticó el Informe Bohan, al concluir que es una «política alternativa de espíritu distinto» en relación con el primer Plan Director. Según el autor, los proyectos allí propuestos estaban «destinados a conseguir un fuerte impacto en la opinión pública», lo que los hacía superficiales. Según Oliveira (1997: 121), el Informe Bohan contenía apuntes de políticas de «carácter estrictamente asistencialista, cuyo propósito expreso era acabar políticamente con el movimiento de las Ligas Campesinas, socavar el liderazgo de las fuerzas populares emergentes en el Nordeste». La afirmación de Oliveira confirma la preocupación por los conflictos agrarios en el Nordeste, la cual aparece con fuerza para el apoyo de la ALPRO a la región, ya que el movimiento de las Ligas Campesinas generó un nuevo escenario de tensiones para resolver la cuestión agraria en el Nordeste. Furtado (1997) converge con el análisis de Oliveira, e identifica también en la propuesta del informe la creación de las «casas del trabajador» como un intento estadounidense de «socavar las Ligas Campesinas», lo que constituía un «síndrome de Cuba» en relación con el miedo estadounidense ante una posible radicalización de los conflictos agrarios.

El temor a una «segunda Cuba», según Rabe (2016: 86), motivó la actuación de los gobiernos de Kennedy y Johnson para detener la expansión del comunismo, puesto que América Latina era vulnerable a una revolución social radical. Desde el punto de vista de Rabe, Estados Unidos apostaba por la defensa del proceso de modernización en América Latina, con la expectativa de un Plan Marshall para la región a partir de una política anticomunista. Sin embargo, los resultados de la ALPRO fueron mucho menores que los del Plan Marshall y Rabe (2016: 93) señala, en la misma línea que Furtado, con respecto a la dirección de las políticas de la ALPRO, que estas dieron mayor visibilidad a los presidentes Kennedy y Johnson, mediante la construcción de escuelas y hospitales, y proyectos de acceso a agua potable. Colman (2012) afirma que la economía de Estados Unidos, a través de la ALPRO, ayudó mucho menos de lo previsto, lo que alejó a los países de América Latina de llevar a la práctica políticas estructurales mediante transformaciones sociales y económicas.

En el caso de Brasil, Rabe (2016: 106) señala la condena de la Administración Kennedy a los presidentes Jânio Quadros y João Goulart, por las relaciones que mantuvieron con Cuba y la Unión Soviética. La condecoración del Che Guevara con la alta insignia nacional, por parte de Quadros, en 1961, disgustó mucho a Estados Unidos. El Gobierno de Goulart sufrió la oposición sistemática de los gobiernos de Kennedy y Johnson por ser demasiado radical a sus ojos y confrontar la política anticomunista de la ALPRO. Rabe afirma que Estados Unidos estuvo presente en las elecciones de los gobernadores de 1962; por ejemplo en Pernambuco, en la oposición a Miguel Arraes y en el apoyo al gobernador Cid Sampaio, mediante acuerdos directos con gobernadores, como apunta Page (1989: 169); así como en Rio Grande do Norte, con el apoyo a Aluizio Alves y la financiación de la educación por parte de Estados Unidos, en oposición a los acuerdos con la SUDENE, favoreciendo así a gobernadores contrarios a Goulart, una cuestión que se verá a continuación.

En abril de 1962, según Ribeiro (2006), Brasil firmó un acuerdo bilateral con Estados Unidos, que constituyó el primer acuerdo entre Brasil y la ALPRO, titulado «Acuerdo de Cooperación Financiera y Técnica para el Desarrollo del Nordeste», y denominado *Northeast Agreement* por la prensa estadounidense, por lo que Page (1989) lo llamó el «Acuerdo del Nordeste». La base de este acuerdo fue el Informe Bohan. Por otra parte, la tarea de la USAID en Recife, según Furtado (1997), era llevar adelante el programa trazado por el Gobierno de Estados Unidos, bajo un control estricto de su Departamento de Estado, para la actuación en la región y la aplicación directa del «Acuerdo del Nordeste». Hacemos hincapié en que las directrices de los programas defendidas por la USAID en el acuerdo con Brasil divergían, como se ha mostrado, de los proyectos formulados por la SUDENE, y esta última no figuraba como protagonista en la intermediación de estos convenios. Las tratativas entre la ALPRO y la SUDENE, por lo tanto, divergían del acuerdo inicial alcanzado en la Conferencia de Punta del Este (Ribeiro, 2006).

En la 4ª Reunión Extraordinaria celebrada en 1962, Furtado anunció la posibilidad de acuerdo con la República Federal de Alemania, a partir de un fondo para los países subdesarrollados creado por este país. Con este anuncio, Furtado indicó que esta negociación con el Gobierno alemán haría posible una ayuda financiera que «busca secundar el esfuerzo del Gobierno estadounidense, a través de la ALPRO» (SUDENE, ATA\_024\_1962). Acerca de esa negociación, podemos apuntar que es la primera vez, en las actas del CONDEL, que Furtado in-

**Las directrices de los programas defendidas por la USAID en el acuerdo con Brasil divergían de los proyectos formulados por la SUDENE, y esta última no figuraba como protagonista en la intermediación de estos convenios.**

dica un declive de las negociaciones con el Gobierno de Estados Unidos, lo que identificamos como parte de los impactos negativos, desde el punto de vista de la SUDENE, producidos por el Informe Bohan y por el acuerdo bilateral firmado entre Brasil y la USAID. Los principales acuerdos de 1962 que podemos identificar como parte de la ALPRO, y que están presentes en las actas del CONDEL, pertenecen al programa «Alimentos para la Paz», una ayuda con frijol y maíz que desembarcó en los puertos de Salvador, en Bahía, y Recife, en Pernambuco.

Un hecho destacado en las relaciones entre la SUDENE y la ALPRO es la presencia del embajador Lincoln Gordon en la 25ª Reunión Ordinaria, participación que fue bienvenida por Gilberto Freyre, miembro del CONDEL, quien destacó la presencia del embajador como una «ocasión histórica» y el «inicio efectivo de la ALPRO, facilitado por la nueva política de relaciones con Estados Unidos y América Latina» (SUDENE, ATA\_025\_1962). Freyre recordó que estas nuevas relaciones representan «un verdadero y fraterno interamericanismo inaugurado por el joven estadista John F. Kennedy». Recordemos que el embajador Lincoln Gordon participó activamente en el Golpe Civilmilitar de 1964 en el que, según Rabe (2016), este había estado apoyando a los militares desde 1962. Tal vez la buena acogida de Freyre remite más a una posibilidad que la SUDENE ansiaba, que a una realidad de nuevas relaciones de la SUDENE con la ALPRO.

Los planes de la SUDENE tenían directrices más audaces de lo que el programa de cooperación entre Estados Unidos y Brasil proponía, pues estaban orientados a la transformación estructural de la economía. El primer Plan Director proponía avanzar en dos frentes: la reorganización agropecuaria y la política de industrialización. Las inversiones para el quinquenio 1960-1965 estaban destinadas a tres cuestiones: ampliación de la oferta de tierras; reorganización de la economía de la zona semiárida<sup>5</sup>, e investigación y experimentación (SUDENE, 1966a).

La segunda etapa identificada a través del análisis del repertorio de las actas es el retroceso de la SUDENE en la cooperación con la ALPRO, a partir de la segunda mitad de 1962. En esa ocasión, el CONDEL dialogó con la ALPRO para la formación del plan de educación primaria, punto central de la 26ª Reunión Ordinaria, junto con la obtención de inversiones en proyectos de abastecimiento de agua en las grandes ciudades, mantenimiento de carreteras, electricidad y salud (SUDENE, ATA\_026\_1962).

---

5. Las inversiones en la reorganización de la economía de la zona semiárida facilitaron proyectos prioritarios en actividades distribuidas en la producción de algodón arbóreo, ricino, *oiticica* y forraje (SUDENE, 1966a).

El segundo Plan Director de la SUDENE fue elaborado en 1962 para ser ejecutado en el período 1963-1965. Y donde se produjo una progresión, del primer al segundo Plan Director de la SUDENE, fue en las inversiones destinadas a proyectos de desarrollo del factor humano y de bienestar social de la población: «El cambio más importante, sin embargo, es el que se observa respecto a las inversiones vinculadas al bienestar social: la participación de estas crece del 5 al 15 por ciento (...) La concentración de esfuerzos en la construcción de infraestructuras se explica en las primeras etapas del desarrollo, pero debe ser superada cuando el poder público esté preparado para entrar en sectores más complejos, como las preinversiones. Es sobre todo cuando empieza a invertir en la investigación sistemática de recursos y en el perfeccionamiento del factor humano que el poder público se transforma en agente efectivo del desarrollo. Desde este punto de vista, el segundo Plan Director representa un avance sustancial con respecto al anterior» (SUDENE, 1966b: 9). Así, en el segundo Plan Director de la SUDENE (ibídem), el área de investigación, educación básica y salud priorizó el mapeo de los recursos naturales disponibles en la región, como punto de partida para identificar e invertir en actividades agrícolas y en acciones para erradicar el analfabetismo. En el ámbito de la reforma administrativa, se crearon dos fondos de financiación, mediante el mecanismo 34/18<sup>6</sup>, para reorganizar la economía y fomentar la inversión del sector privado. En infraestructura, se dio continuidad a las instalaciones de infraestructuras de servicios, transporte y energía, iniciadas con el Plan Director anterior. La economía agropecuaria del Nordeste fue reestructurada por el Proyecto de Colonización del Maranhão y la política industrial priorizó el sector textil, la producción de sal, las oportunidades de inversiones en la producción de ricino, los aceites vegetales, las curtidurías y la industria siderúrgica.

Los proyectos de educación, secundarios en el primer Plan Director de la SUDENE, pasaron a ser centrales en el segundo Plan Director, junto con los sectores de la industria, la agricultura y la logística. Esos proyectos priorizaron la expansión de escuelas de educación superior y la reestructuración del nivel técnico-científico en el Nordeste, debido a la falta de técnicos cualificados de nivel superior, lo que había representado uno de los principales obstáculos para la ejecución de los planes directores de desarrollo regional. La SUDENE incen-

---

6. El mecanismo llamado 34/18 correspondía a la combinación de dos leyes que concedían incentivos fiscales a las empresas privadas, a través del artículo 34 de la Ley 3.995/61 y el artículo 18 de la Ley 4.239/63.

tivó la creación de nuevos estudios universitarios de Agronomía, Veterinaria e Ingeniería, y amplió la oferta anual de 500 becas para estudiantes, ligada a la ampliación de plazas de posgrado en las universidades del Nordeste –Ceará, Pernambuco y Bahía– (SUDENE, 1966b).

Los planes directores de la SUDENE que estructuraron la planificación en el Nordeste habían sido reducidos a una declaración de intenciones por la ALPRO, al priorizar los acuerdos aislados con los gobiernos estatales de la región. Según Furtado (1997) y Ribeiro (2006), la ALPRO estableció acuerdos directamente con los gobiernos de los estados, sin intermediación de la SUDENE, lo que perjudicó las negociaciones establecidas entre Estados Unidos y la SUDENE. En las actas de las reuniones de 1962 y 1963 se registraron las divergencias entre la ALPRO y la SUDENE, porque los recursos

**Los planes directores de la SUDENE que estructuraron la planificación en el Nordeste habían sido reducidos a una declaración de intenciones por la ALPRO, al priorizar los acuerdos aislados con los gobiernos estatales de la región.**

del BID para proyectos específicos siguieron una vía distinta a la planificación del primer Plan Director de la SUDENE. En 1963, Furtado compaginaba la doble función de superintendente de la SUDENE y ministro de planificación del Gobierno de Goulart, y la desconfianza

de los gobiernos de Kennedy y Johnson hacia el presidente Goulart impidió que la SUDENE consiguiese los recursos, los cuales, según Page (1989) y Rabe (2016), fueron canalizados hacia los gobiernos estatales.

En 1963, las reuniones de los cuatro primeros meses del CONDEL apuntaban a posibles convenios con la USAID en educación, abastecimiento de agua, electrificación y carreteras. En la 35ª Reunión Ordinaria (SUDENE, ATA\_035\_1963), en abril de 1963, que contó con la participación del estadounidense Jack Kubish, director de la USAID en Brasil, Furtado puso sobre la mesa los conflictos entre la SUDENE y la ALPRO, porque la dirección de esas negociaciones estaba atravesando dificultades por la constatación de que la ALPRO tenía su propia legislación. Por otro lado, «la SUDENE tiene su programación y quiere, evidentemente, entrar en ella». Furtado señaló al CONDEL, educadamente, que las relaciones con la ALPRO «son las mejores posibles», pero que había problemas por conflictos entre la legislación brasileña y la estadounidense, aspectos de «naturaleza formalista que, aunque parezcan insignificantes, tienen mucha importancia». Los conflictos de naturaleza jurídica y formalista entre la SUDENE y la ALPRO esbozados por Furtado pueden ser interpretados como de naturaleza política y de desmovilización de los recursos para la SUDENE, reubicados en los gobiernos estatales, lo que constituía el problema central de las relaciones diplomáticas del Gobierno estadounidense con Goulart y Furtado.

En la 36ª Reunión ordinaria de 1963 (SUDENE, ATA\_036\_1963), el gobernador del estado de Pernambuco, Miguel Arraes, denunció que en los acuerdos firmados entre su Gobierno estatal y la ALPRO no hubiera intermediación de la SUDENE, lo que rompería, según el gobernador Arraes, las directrices de la Conferencia de Punta del Este, además de causar un problema aún mayor, puesto que los estados no podrían negociar directamente con los países, ya que necesitarían un órgano federal para lograr tales acuerdos. Arraes afirmó que la negociación directa con los estados representaría un «atentado a la soberanía y la unidad». El embajador Lincoln Gordon, presente en esa reunión, hizo referencia a las reivindicaciones del gobernador Arraes y afirmó que las negociaciones entre la ALPRO y los gobiernos estatales no tenían carácter de relaciones diplomáticas, pero sí el objetivo de fiscalizar los convenios para que estos «proyectos estén bien diseñados, desde el punto de vista técnico y económico», así como de garantizar que los recursos sean «utilizados para los fines acordados entre los dos gobiernos».

La divergencia entre Arraes y Gordon refleja el hecho de que efectivamente los acuerdos entre la ALPRO y los gobiernos estatales habían ganado terreno, apartando a la SUDENE de la intermediación en esas negociaciones (SUDENE, ATA\_036\_1963). Page (1989) afirma que, en su candidatura para gobernador en la campaña de 1962, Arraes ya anunció que no negociaría con Estados Unidos, por no ser el presidente de la República, lo que refleja, según Page, la crítica de Arraes al gobernador Cid Sampaio por haber aceptado negociar directamente con Estados Unidos.

Los conflictos de interés entre la SUDENE y la ALPRO fueron claramente patentes en la segunda mitad de 1963. En julio de 1963, estas disputas se hicieron evidentes cuando Furtado fue cuestionado por el miembro del CONDEL Gilberto Freyre a propósito de un posible recelo del primero acerca de los convenios internacionales. Furtado respondió que la SUDENE era el único órgano de la República para mantener estos acuerdos y que era un órgano hábil en estas negociaciones. Más adelante, Furtado afirmó que la ALPRO tenía «sus propios criterios» y que no cabría «obligar a nadie a cooperar con nosotros, ni tampoco dar un ultimátum» en el intento de aprobar los proyectos. Lo que se precisaba, según Furtado, era seguir proporcionando «las razones técnicas y la información requerida para ver si se consigue liberar estos recursos» (SUDENE, ATA\_038\_1963). En esta reunión podemos señalar el momento del retroceso explícito de Furtado en cuanto a las posibilidades de acuerdo de la SUDENE con la ALPRO. Esas negociaciones se prolongaron durante más de dos años y no lograron ninguna financiación notable durante 1963.

La primera actividad del CONDEL del año 1964 (SUDENE, ATA\_044\_1964) estuvo marcada por el informe sobre los recursos globales utilizados por la SUDENE, momento en el cual se comprendió el poco peso que la ayuda exterior de Esta-

dos Unidos representaba en el cómputo general. Los recursos de origen extranjero recibidos por la SUDENE en 1963 provenían en su totalidad del Gobierno de Estados Unidos y del BID y representaban alrededor de 25.000 millones de cruzeiros, lo que significaba el 21,8% del total de los fondos recibidos. De esta ayuda externa de Estados Unidos, el 73,3% provino del Segundo Acuerdo del Trigo, en forma de alimentos estadounidenses subsidiados por su Gobierno. Los recursos destinados a este acuerdo en 1963 remitían al convenio firmado en 1956 por el presidente Juscelino Kubitschek, por lo que eran anteriores a la ALPRO. Solo el 26,7% de la ayuda exterior de Estados Unidos provenía de recursos de la ALPRO, que se distribuyeron de la siguiente manera: 69,3% en proyectos de educación básica; 5% en salud; 9,9% en energía; 9,9% en abastecimiento de agua, y 3,2% en transporte. Considerando que no hubo recursos disponibles en 1961 y 1962, sino que solo en 1963 la SUDENE pudo contar con recursos de la ALPRO, Furtado señaló que «el sentido y la dinámica» del desarrollo regional habían estado condicionados «principalmente, por la movilización de recursos internos» (SUDENE, ATA\_044\_1964).

## Consideraciones finales

Rabe (2016) señala que los militares brasileños recibieron de la ALPRO del orden de 1.200 millones de dólares desde el Golpe Civilmilitar de 1964 hasta el año 1969, una cantidad considerablemente superior a la recibida por la SUDENE hasta 1964. Además, según Rabe, los militares recibieron financiación sin necesidad de cumplir con los objetivos iniciales de la ALPRO en defensa de la democracia y de la justicia social.

Como muestran las actas del CONDEL de la SUDENE, las discusiones mantenidas entre 1961 y 1964 nos permiten organizar y conocer la relación de cooperación entre la SUDENE y la ALPRO en dos etapas diferentes. En la primera, hubo un acercamiento en las relaciones de cooperación entre la SUDENE y la ALPRO, en la cual la institución de desarrollo regional abrió un nuevo frente de acción, la política internacional, permitiendo que existiese una aproximación entre esos organismos para el desarrollo del Nordeste. La SUDENE fue una de las instituciones pioneras en aplicar técnicas de programación para la planificación de una región. Esta institución se diferenciaba de las de otras regiones de América Latina por elaborar su estrategia de acción en sus planes directores. Sin embargo, en las actas verificamos que, en una segunda etapa, hubo una disminución de la práctica de esa cooperación, provocada principalmente por la desarticulación del diálogo entre la SUDENE y la ALPRO, la cual había iniciado una aproximación directa con cada gobernador de los estados del Nordeste.

El punto de inflexión en los acuerdos entre la SUDENE y la ALPRO, como se ha presentado aquí, estuvo marcado por el establecimiento de la USAID en Recife y su «Acuerdo del Nordeste» inspirado en el Informe Bohan. La política directa con los gobernadores, y la falta de compromiso en los recursos de Estados Unidos, según lo acordado con la SUDENE, se interpretaron como políticas anticomunistas y de distanciamiento de los países latinoamericanos del espectro de la Revolución Cubana. El Gobierno de Goulart, en el que participó Furtado como superintendente de la SUDENE, era considerado por Estados Unidos como radical, próximo al comunismo y deseoso de revolución social, lo que promovió el distanciamiento de Estados Unidos de la SUDENE.

El recurso utilizado por Estados Unidos fue negociar la cooperación financiera con los gobiernos estatales conservadores del Nordeste, contrarios a Goulart, como reflejan hartamente las actas del CONDEL. Las inversiones de la ALPRO en el Nordeste se destinaron principalmente a proyectos de educación, en la misma línea que el segundo Plan Director, que priorizó el desarrollo social, pero con un volumen de recursos mucho menor de lo esperado. La ALPRO rechazó como gran proyecto de financiación los planes directores de la SUDENE, a causa de las batallas políticas internas y del contexto internacional del «síndrome de Cuba», marcado por las intervenciones de Estados Unidos a través de los golpes militares en América Latina.

**El punto de inflexión en los acuerdos entre la SUDENE y la ALPRO, como se ha presentado aquí, estuvo marcado por el establecimiento de la USAID en Recife y su «Acuerdo del Nordeste» inspirado en el Informe Bohan.**

## Referencias bibliográficas

- Cellard, André. «L'analyse documentaire». En: Poupart, Deslauriers; Groulx, Laperrière y Mayer, Pires (eds.). *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Montreal: Gaëtan Morin Éditeur. 1997, p. 251-271.
- Colman, Jonathan. *The foreign Policy of Lyndon B. Johnson. The United States and the world, 1963-1969*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2012.
- Furtado, Celso. *A fantasia desfeita. Obra autobiográfica de Celso Furtado* [vol. 2]. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- Furtado, Celso. *O Nordeste e a saga da Sudene - 1958 a 1964*. Rio de Janeiro: Contraponto / Arquivos Celso Furtado, 2009.
- Jacobs, Keith. «Historical perspectives and methodologies: their relevance for housing studies?». *Housing, Theory and Society*, vol. 3-4, n.º 18 (2001), p. 127-135.

- Lima, Marcos C. «O Conselho Deliberativo da Sudene (1959-1964)». En: Furtado, Celso. *O Nordeste e a saga da Sudene - 1958 a 1964*. Rio de Janeiro: Contraponto / Arquivos Celso Furtado, 2009, p. 223-265.
- Loureiro, Felipe P. «Dois pesos, duas medidas: os acordos financeiros de maio de 1961 entre Brasil e Estados Unidos durante os governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1962)». *Economia e Sociedade*, vol. 22, n.º 2 (2013), p. 547-576.
- Moura, Diogo V. G. «1961. Sudene – consolidação nacional e reinserção internacional». *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 6, n.º 8 (2011), p. 45-55.
- Oliveira, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- Page, Joseph A. *A revolução que nunca houve. O Nordeste do Brasil, 1955-1964*. Rio de Janeiro: Record, 1989.
- Pereira, Henrique Alonso de A. R. «Contendo a revolução: a Aliança para o Progresso e o treinamento policial-militar dos EUA na América Latina». *História: Debates e Tendências*, vol. 10, n.º 2 (2011), p. 308-320.
- Rabe, Stephen G. *The killing zone. The United States wages Cold War in Latin American*. Nueva York: Oxford University Press, 2016.
- Ribeiro, Ricardo Alaggio. *A Aliança para o Progresso e as relações Brasil-Estados Unidos*. Tesis de doctorado en Ciencia Política, Universidad Estadual de Campinas, 2006.
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. «ATA Segunda Sessão Extraordinária». *Conselho Deliberativo do Conselho do Desenvolvimento do Nordeste*, ATA\_E\_S2\_001\_1959, (26 de abril en 1959) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] [http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA\\_E\\_S2\\_001\\_1959.pdf](http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_E_S2_001_1959.pdf)
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. «ATA Segunda Sessão da Segunda Reunião Ordinária». *Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste*, ATA\_S2\_002\_1960, (6 de abril de 1960) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] [http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA\\_S2\\_002\\_1960.pdf](http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_S2_002_1960.pdf)
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. «ATA Quinta Reunião Ordinária». *Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste*, ATA\_005\_1960, (1 de julio de 1960) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] [http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA\\_005\\_1960.pdf](http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_005_1960.pdf)
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. «ATA Décima Primeira Reunião Ordinária». *Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste*, ATA\_S1\_011\_1961, (9 de enero de 1961) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] [http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA\\_S1\\_011\\_1961.pdf](http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_S1_011_1961.pdf)

- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. «ATA Décima Segunda Reunião Ordinária». *Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste*, ATA\_012\_1961, (03 de mayo de 1961) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] [http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA\\_012\\_1961.pdf](http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_012_1961.pdf)
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. «ATA Décima Quarta Reunião Ordinária». *Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste*, ATA\_014\_1961, (04 de julio de 1961) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] [http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA\\_014\\_1961.pdf](http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_014_1961.pdf)
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. «ATA Décima Quinta Reunião Ordinária». *Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste*, ATA\_015\_1961, (02 de agosto de 1961) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] [http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA\\_015\\_1961.pdf](http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_015_1961.pdf)
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. «ATA Décima Sexta Reunião Ordinária». *Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste*, ATA\_016\_1961, (06 de septiembre de 1961) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] [http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA\\_016\\_1961.pdf](http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_016_1961.pdf)
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. «ATA Décima Oitava Reunião Ordinária». *Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste*, ATA\_018\_1961, (06 de novembro de 1961) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] [http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA\\_018\\_1961.pdf](http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_018_1961.pdf)
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. «ATA Vigésima Terceira Reunião Ordinária». *Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste*, ATA\_023\_1962, (04 de abril de 1962) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] [http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA\\_023\\_1962.pdf](http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_023_1962.pdf)
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. «ATA Vigésima Quarta Reunião Ordinária». *Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste*, ATA\_024\_1962, (09 de mayo de 1962) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] [http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA\\_024\\_1962.pdf](http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_024_1962.pdf)
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. «ATA Vigésima Quinta Reunião Ordinária». *Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste*, ATA\_025\_1962, (04 de junio de 1962) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] [http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA\\_025\\_1962.pdf](http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_025_1962.pdf)

- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. «ATA Vigésima Sexta Reunião Ordinária». *Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste*, ATA\_026\_1962, (04 de julio de 1962) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] [http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA\\_026\\_1962.pdf](http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_026_1962.pdf)
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. «ATA Trigésima Quinta Reunião Ordinária». *Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste*, ATA\_035\_1963, (10 de abril de 1963) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] [http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA\\_035\\_1963.pdf](http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_035_1963.pdf)
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. «ATA Trigésima Sexta Reunião Ordinária». *Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste*, ATA\_036\_1963, (03 de mayo de 1963) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] [http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA\\_036\\_1963.pdf](http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_036_1963.pdf)
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. «ATA Trigésima Oitava Reunião Ordinária». *Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste*, ATA\_038\_1963, (03 de julio de 1963) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] [http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA\\_038\\_1963.pdf](http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_038_1963.pdf)
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. «ATA Quadragésima Quarta Reunião Ordinária». *Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste*, ATA\_044\_1964, (10 de enero de 1964) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] [http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA\\_044\\_1964.pdf](http://procondel.sudene.gov.br/acervo/ATA_044_1964.pdf)
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. *Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste (1961)*. Recife: SUDENE. 1966a.
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. *Segundo Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1962)*. Recife: SUDENE. 1966b.

Traducción del original en portugués: Ester Jiménez de Cisneros Puig y redacción CIDOB.

# ¿Ayuda fallida de Estados Unidos hacia América Latina? El caso de Bolivia

## Failed US assistance to Latin America? The case of Bolivia

**Silvina M. Romano**

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires  
*silvinamcelestegmail.com*

**Resumen:** La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) recibió un nuevo impulso a comienzos del siglo XXI; sin embargo, esto no se tradujo en una disminución contundente de la pobreza y desigualdad en la periferia. En América Latina, durante la gestión de los gobiernos denominados progresistas o posneoliberales se notaron importantes avances en este sentido, siendo el Gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia paradigmático en cuanto al desarrollo socioeconómico y la inclusión política y cultural alcanzados. A partir de la crítica a la AOD de Estados Unidos hacia América Latina y considerando el caso de Bolivia, este artículo busca abrir algunas vías posibles para apuntalar una línea teórica de praxis política del desarrollo que mantenga un sentido positivo de esta noción, al mismo tiempo que sea capaz de romper con la perspectiva neoliberal y discutir el escepticismo del radicalismo posestructuralista.

**Palabras clave:** AOD, desarrollo, Estado, relaciones interamericanas, Bolivia, Estados Unidos

**Abstract:** Official Development Assistance (ODA) received a new boost at the start of the 21st century, but this did not translate into a meaningful decrease in poverty and inequality on the periphery. In Latin America, under the leadership of governments called progressive or post-neoliberal, significant advances were observed to this effect, with the Movement for Socialism (MAS) in Bolivia paradigmatic in terms of socioeconomic development and the political and cultural inclusion achieved. Beginning with a critique of US ODA to Latin America, and considering the case of Bolivia, this paper seeks to open up potential ways of underpinning a theoretical line in the political praxis of development that maintains a positive sense of this notion, and which is at the same time able to break with the neoliberal perspective and dispute the scepticism of post-structuralist radicalism.

**Key words:** ODA, development, state, inter-American relations, Bolivia, United States

Los volúmenes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y de las donaciones por parte de fundaciones privadas presentaron un importante incremento desde el inicio del siglo XXI (Atwood, 2018; Martens y Seitz, 2015); sin embargo, al mismo tiempo, diferentes organismos han advertido sobre el aumento de las desigualdades a nivel internacional (CEPAL, 2018) y el creciente endeudamiento e incremento de la pobreza en países receptores de ayuda (Duarte Herrera y Gonzáles Parias, 2014: 126). En gran parte de América Latina, no obstante, «en las últimas décadas se redujeron la pobreza y la desigualdad enérgicamente» (González, 2015), coincidiendo con la presencia de gobiernos denominados progresistas o posneoliberales, que reivindicaron un mayor protagonismo del Estado en materia de bienestar socioeconómico. Este escenario renueva la pregunta sobre en qué medida la ayuda al desarrollo contribuye a la reducción de la pobreza o si, en cambio, forma parte y es causa del mismo problema en países periféricos, al tiempo que pone en el centro del debate el rol del Estado soberano en el desarrollo. Para adentrarse en este amplio campo de discusión, se sugiere retomar el debate sobre el desarrollo y la ayuda en las relaciones de Estados Unidos con la región desde una perspectiva histórica y, específicamente, centrándonos en el caso de Bolivia en la actualidad. Ello nos lleva a plantear las siguientes preguntas: ¿por qué, tras décadas de ayuda al desarrollo, se han producido tan pocas mejoras en cuanto a reducción de la pobreza? ¿Qué tipo de Estado se vincula o vinculaba a un modelo altamente dependiente de la ayuda? ¿Qué críticas ha recibido este modelo? ¿A qué paradigma de desarrollo responde este tipo de ayuda? ¿Puede hablarse de ayuda fallida? ¿Qué cambios se observan con la llegada del Movimiento al Socialismo (MAS) al Gobierno en Bolivia y la propuesta de otorgar un rol protagónico al Estado en la economía? ¿Qué relevancia tiene para el desarrollo la soberanía del Estado? ¿Qué idea de desarrollo atraviesa este proceso y de dónde provienen sus principales críticas?

Desde los años ochenta del siglo pasado, los planteamientos de desarrollo dirigido por el Estado soberano, incluidos el estructuralismo *cepalino*<sup>1</sup>, así como ideas presentes en los aportes de la escuela de la dependencia y el neomarxismo (Caputo y Pizarro, 1975; Furtado, 1971; Baran y Sweezy, 1974), fueron revisados tanto desde el liberalismo y el neoliberalismo, como desde la crítica posestructuralista, poniendo en duda su validez y alcance explicativo. Sin embargo,

- 
1. El desarrollo era concebido como un proceso de cambio de la estructura económica, política y social planificado desde el Estado, que debía intervenir para apuntalar una industria sustitutiva de importaciones que fortaleciera el mercado interno, apuntando a una segunda etapa orientada a la exportación de manufacturas desde la periferia. Parte del cambio socioestructural implicaba una redistribución social y geográfica del ingreso para reducir la acumulación en las clases altas o minorías privilegiadas, lo que incluía la reforma agraria como proceso transformador clave (Prebisch, 1949).

la crisis económica, política y social desencadenada por el ajuste neoliberal en varios países de América Latina a partir de la década de 1980, así como la llegada de gobiernos que reivindicaron la postura del desarrollo estructuralista asociada a un discurso y lineamientos antiimperialistas e incluso socialistas en los albores del siglo XXI, han llevado a resucitar el debate sobre el desarrollo, la soberanía, la autodeterminación, las dinámicas de dependencia, etc. –incluida la ayuda al desarrollo–. Frente a estos gobiernos posneoliberales que defienden el enfoque estructuralista, la crítica posmoderna y posestructuralista al desarrollo ha coincidido, paradójicamente, con la perspectiva liberal en su evaluación negativa de dichos gobiernos, pero difiere en que rechaza de plano la propia noción de desarrollo. En el lado contrario, pueden rastrearse una serie de posturas y planteamientos teóricos que defienden la posibilidad de un desarrollo alternativo al neoliberal, que encuentra su correlato en decisiones, lineamientos y prácticas políticas que se vienen implementando en gobiernos posneoliberales (Katz, 2008; Borón, 2012; Serrano Mansilla, 2015; Sader, 2008; García Linera, 2013). Esta corriente retoma los puntos de contacto entre el abordaje histórico-estructural cepalino, el neomarxismo y la teoría de la dependencia, buscando integrar y superar tanto las críticas liberales como las libertarias-posestructuralistas.

**El caso de Bolivia es especialmente interesante porque, desde la Guerra Fría hasta inicios del siglo XXI, fue uno de los principales receptores de la ayuda al desarrollo provista desde Estados Unidos, a la vez que se posicionó como uno de los países con los indicadores de desarrollo más bajos de la región.**

En el marco de esta discusión, el caso de Bolivia es especialmente interesante porque, desde la Guerra Fría hasta inicios del siglo XXI, fue uno de los principales receptores de la ayuda al desarrollo provista desde Estados Unidos (tanto del sector público como el privado), a la vez que se posicionó como uno de los países con los indicadores de desarrollo más bajos de la región (Galway *et al.*, 2012; Rodríguez Carmona, 2008). La llegada del MAS al Gobierno en 2006, así como la implementación de medidas que rompían con el patrón neoliberal –intervención del Estado en la economía y reclamo de soberanía sobre aspectos políticos, de seguridad, territoriales, etc., incluida una crítica a la ayuda al desarrollo estadounidense– han conducido a una mejoría en los indicadores de desarrollo –tal como lo asumen organismos e instituciones financieras internacionales (Serrano Mansilla, 2015)–; además, se ha inaugurado un proceso de creciente inclusión política y cultural de mayorías históricamente relegadas. Esto lo diferencia de otros casos en los que los procesos de desarrollo han sido limitados o en los que, a pesar de desarrollar políticas redistributivas, no se han logrado generar cambios estructurales ni en el plano político ni en el económico (Katz, 2008).

Tomando como eje la crítica a la AOD, este artículo busca abrir algunas vías posibles para apuntalar una línea teórica de praxis política del desarrollo que mantenga un sentido positivo de esta noción, al mismo tiempo que sea capaz de romper con la perspectiva neoliberal y discutir la postura libertaria-posestructuralista. El texto comienza con una lectura de las teorías sobre el desarrollo y la crítica al desarrollo, articulándolas con los objetivos y resultados de la ayuda proveniente de Estados Unidos en la región, en el contexto de la Guerra Fría. Seguidamente, se expone la relación de Estados Unidos con los denominados gobiernos posneoliberales, a través del caso concreto de la AOD de Estados Unidos en Bolivia. Se finaliza reconsiderando el rol del Estado soberano y anti-imperialista en los procesos de desarrollo, a la luz de los debates críticos sobre la cuestión y de experiencias como la del Gobierno del MAS en Bolivia.

## Debate y práctica del desarrollo y la ayuda

### Desarrollo-subdesarrollo y dependencia en el orden de posguerra

La AOD es uno de los componentes de las relaciones centro-periferia, especialmente a partir del final de la Segunda Guerra Mundial y la institucionalización de un nuevo orden internacional liderado en buena medida por el Gobierno/sector privado de Estados Unidos. Este orden implicaba el reconocimiento de la brecha entre países industrializados o primer mundo, por un lado, y países en desarrollo o Tercer Mundo (Norte y Sur), por otro, en un contexto de crecientes tensiones Este-Oeste (Ayllón, 2007). En este escenario adquirió visibilidad el debate sobre desarrollo-subdesarrollo. Algunos aportes significativos, basados en las críticas de Keynes a la economía neoclásica, fueron los de Rostow y Nurske (1955), que advertían sobre el rol protagónico de las ventajas comparativas y los beneficios del comercio internacional para promover el desarrollo (Nahón *et al.*, 2006). Los países pobres requerían entonces de capitales para lograr el crecimiento económico y el posterior desarrollo, achicando la distancia con las economías industrializadas (Neira *et al.*, 2016: 33). En esta línea, la propuesta de «etapas del desarrollo» de Rostow (1961) fue la que justificó con mayor precisión la necesidad de la ayuda del centro a la periferia, que debería propiciar el «despegue» de estas economías (Mahembe y Odihambo, 2017: 115). Estas premisas, sin embargo, no encontraron su correlato en la realidad. Parte del problema del *atraso* de los países receptores de la ayuda, así como de su estancamiento, se debió, por un lado, a que prevalecieron los supuestos neoclá-

sicos sobre los obstáculos para el desarrollo (principalmente la escasez de capitales); por el otro, a que la ayuda fue utilizada como herramienta de expansión de la economía estadounidense, así como un instrumento de *poder blando* durante la Guerra Fría (Atwood, 2018).

Con respecto a lo primero, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sostuvo que el *atraso* de los países en desarrollo como los latinoamericanos obedecía a su rol de periféricos y primario-exportadores, condicionados particularmente por el creciente deterioro de los términos de intercambio de las materias primas en el mercado internacional. Frente a estas condiciones histórico-estructurales, se consideraba crucial la planificación y la intervención del Estado (tal como lo sugería Myrdal [1964]) para apuntalar una industria sustitutiva de importaciones que fortaleciera el mercado interno, apuntando a una segunda etapa orientada a la exportación de manufacturas y desarrollo tecnológico para aproximarse, así, al nivel de vida de los países industrializados (Prebisch, 1949; Sunkel y Paz, 1980). En este esquema, la AOD se percibía como necesaria para lograr un empuje inicial de la economía nacional, al igual que la inversión extranjera directa (Prebisch, 1962). No obstante estos señalamientos, la ayuda se acomodó a los postulados neoclásicos, orientados a fomentar la liberalización de los mercados para alcanzar economías *estables* y favorables a las inversiones extranjeras, consolidando la perspectiva neoclásica de desarrollo (Caputo y Pizarro, 1975). Así, la ayuda fluyó directa o indirectamente para fortalecer el patrón primario-exportador (en virtud de las ventajas comparativas), dejando de lado el apoyo a una industrialización que permitiera un desarrollo tecnológico mínimamente autónomo en la periferia (Romano, 2013).

A su vez, la AOD operó como motor de expansión de la economía estadounidense, contribuyendo a un esquema de endeudamiento permanente, debido a que los préstamos estaban *atados* a la compra de bienes y servicios estadounidenses que, a su vez, debían ser pagados con divisas condicionadas por el precio (volátil) de las materias primas (Mahembe y Odihambo, 2017: 121). La condicionalidad de los préstamos se articulaba con las estrategias destinadas a colocar la producción excedente, como lo postula la Public Law 480 o la función del Banco de Exportaciones e Importaciones de Estados Unidos (Ex-Im Bank)<sup>2</sup> (Selser, 1972). Esta expansión se implementó combinando la ayuda al

---

2. El banco de Exportaciones-Importaciones (ExIm Bank) es la agencia oficial de crédito para la exportación de Estados Unidos. Su misión es asistir en el financiamiento de la exportación de bienes y servicios estadounidenses a mercados internacionales. La Public Law 480 (PL-480) fue sancionada en 1954 para impulsar la exportación y garantizar mercado para colocar la sobreproducción estadounidense.

desarrollo con la ayuda en seguridad, abriendo nuevos mercados para la industria de defensa estadounidense (Baran y Sweezy, 1974; Barnet, 1974; Appleman Williams, 2007). El rol vital de la periferia para el desarrollo de la economía estadounidense formó parte de las principales tesis del neomarxismo y del revisionismo estadounidense de posguerra (Kolko, 1968; La Feber, 1963; Appleman Williams, 1960), que advirtieron además que el *atraso* económico se traducía en condicionamientos políticos, sociales y de seguridad, los cuales allanarían el terreno a la expansión del capitalismo monopólico hacia la periferia, junto con el «modo de vida americano» como modelo de desarrollo deseable (Baran y Sweezy, 1974; Appleman Williams, 2007; Barnet, 1974). Parte de estas posturas se sintetizaron en la tesis del desarrollo del subdesarrollo, sostenida por la escuela de la dependencia: el *atraso* en la periferia se concibe como condición necesaria

**La ayuda habría operado como instrumento político para presionar a gobiernos o sectores que tenían proyectos centrados en recuperar la soberanía y que, por ello, presentaban alguna amenaza a los intereses de empresas estadounidenses o se apartaban de las premisas de seguridad hemisférica y apertura de mercados.**

para el desarrollo en el centro, lo que genera relaciones de dependencia y asimetría en términos económicos, políticos, geopolíticos, sociales y culturales, las cuales son propiciadas por los países industrializados, reproduciendo la matriz de dominación colonial (Dos Santos, 1972; Cardoso y Faletto, 1973; Gunder Frank, 1970; Furtado, 1971; Mari-

ni, 1969; Dorfman y Mattelart, 2002).

En este esquema, la ayuda operó como instrumento de *poder blando* para exportar el modelo occidental de democracia, las buenas prácticas y la noción adecuada de desarrollo en el escenario de la Guerra Fría y de descolonización (Glick, 2012). A pesar de que la perspectiva liberal que permeó la institucionalización de la ayuda en la posguerra establecía en la letra que esta no debía interferir en asuntos internos de los países receptores (Duarte Herrera y González Parías, 2014), en los hechos dicha ayuda se habría implementado como herramienta de dominación (Ayllón, 2006: 35). A su vez, la ayuda habría operado como instrumento político para presionar a gobiernos o sectores que tenían proyectos centrados en recuperar la soberanía y que, por ello, presentaban alguna *amenaza* a los intereses de empresas estadounidenses o se apartaban de las premisas de seguridad hemisférica y apertura de mercados. Esta presión fue ejercida en alianza con el sector privado, a través de fundaciones como Ford, Rockefeller o Carnegie, las cuales financiaron directa o indirectamente organismos, proyectos, programas académicos y culturales con el fin de promover la cosmovisión americana y apoyar modificaciones *graduales* que desalentaran la necesidad de cambios estructurales (Roelofs, 2012; Parmar, 2012; Berman, 1982).

El conjunto de aportes críticos al desarrollo (incluida la crítica a la AOD) formó parte de un proceso de cambio durante la posguerra –en la periferia, en general, y en América Latina, en particular– rico en intentos de emancipación y caracterizado, en parte, por la reivindicación de democracias que aspiraban a la inclusión política con inclusión económica para las mayorías, que rescataban los valores liberales, combinándolos con premisas nacionalistas y a menudo antiimperialistas, en plena tensión Este-Oeste (Saul, 2004). Estas experiencias nacional-populares, que pusieron en práctica algunas de las premisas estructuralistas (intervención del Estado en la economía, nacionalismo y autodeterminación, políticas redistributivas, etc.), tuvieron fuerte impronta, por ejemplo, en Argentina, Guatemala, Bolivia, Brasil o Chile, y tendieron a ser abortadas por medio de la instauración violenta de gobiernos cívico-militares que redujeron al Estado a un aparato burocrático-represivo y que estuvieron alineados en general a las premisas de libre mercado.

## **Neoliberalismo, posestructuralismo y rechazo al desarrollo dirigido por el Estado**

A partir de finales de los setenta, la discusión sobre desarrollo-subdesarrollo en la academia fue hegemonizada por lecturas neoliberales (Beigel, 2006), siendo paradigmático en este sentido el giro de algunos de los propios líderes de la escuela de la dependencia hacia posturas liberales –como el caso de Fernando Henrique Cardoso (Dos Santos, 2003)–. En ese período, fueron adquiriendo también visibilidad las críticas del neoestructuralismo a las premisas estructuralistas de la primera CEPAL<sup>3</sup>, apostando por un retorno a los postulados neoclásicos y la necesidad y conveniencia del ajuste neoliberal (Kerner, 2003; Kay, 1998). Lo anterior coincide con la hegemonía político-económica y cultural del neoliberalismo y el descrédito de las economías planificadas. En materia de ayuda internacional, esto llevó a reafirmar los postulados ortodoxos del liberalismo: defensa del mercado y crítica a la intervención pública en el desarrollo, operada por un Estado ineficiente y corrupto que debía ser *ajustado* a los cánones de eficiencia del sector privado, tal como lo plantearon *desde arriba* las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). En este contexto de *ajuste estructural*, el sector

---

3. Se refiere a la corriente estructuralista que se conformó a partir de los aportes de Prebisch, centrados en la crítica a la economía neoclásica y que allanó el camino para la elaboración de abordajes más críticos al interior de la institución, como lo demuestra la trayectoria de algunos pensadores como Celso Furtado y Osvaldo Sunkel (Blömmstrom y Hettne, 1990).

privado adquirió un rol cada vez más activo: ante el retraimiento del Estado en su función socioeconómica y su progresiva despolitización, se articuló la ayuda *desde arriba* provista por las IFI con la asistencia *desde abajo* impulsada por el denominado tercer sector, destacando las fundaciones filantrópicas y las ONG asociadas a ellas (Wilson y Swyngedouw, 2015; Kamat, 2015; Romano, 2015).

A fines del siglo xx, a pesar de los diversos planes y programas de ayuda, la crítica a las prácticas de ajuste estructural adquirió visibilidad, en virtud de un mundo globalizado con cada vez mayor desigualdad, concentración de la riqueza en minorías privilegiadas y aumento de la pobreza. A partir del nuevo siglo, se otorgó un impulso a la ayuda con los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) –en el marco de las Naciones Unidas–, instalándose un nuevo consenso sobre desarrollo centrado en el «desarrollo humano» y acompañado por un aumento en los flujos de AOD (Duarte Herrera y González Paria, 2014). A esta ola se sumó el tercer sector, destacando las fundaciones estadounidenses como la de Bill y Melinda Gates, con sumas millonarias y una importante influencia en la agenda para el desarrollo global (Martens y Seitz, 2015). Se consolidaba así una red de agencias gubernamentales de países centrales, fundaciones, *think tanks*, empresas transnacionales, ONG, fundaciones locales, tendientes a apoyar o fomentar la liberalización de los mercados y democracias ajustadas a los cánones neoliberales (Hamm, 2014; Parmar, 2012; Robinson, 1996; Wright Mills, 1978). El eje de articulación es una matriz ideológica compartida que alimenta un sentido común que concibe al neoliberalismo como único sistema razonable e «imaginable» (Zizek, 2003). Esta reconfiguración en los actores y objetivos de la ayuda al desarrollo y, en particular, la proliferación de ONG, no solo fue fruto de la crítica (o autocrítica) de los organismos internacionales respecto de los resultados del ajuste estructural (Stiglitz, 2004) y la ayuda *desde arriba*, sino que formó parte también del cuestionamiento al paradigma de desarrollo y progreso desde la academia de izquierdas.

Dentro de un marco predominantemente posestructuralista, de influencia foucaultiana, se postuló la deconstrucción de la noción de desarrollo y, por extensión, la de progreso, asumiendo que estarían inevitablemente atadas al modelo eurocéntrico de sociedad. Se realizó una crítica tanto a los planteamientos neoliberales como a los del desarrollo nacionalista sostenidos por la visión histórico-estructural. Esta corriente redujo el concepto de desarrollo a su acepción neoclásica (que sin dudas ha sido la noción hegemónica), anclada en una percepción unilineal, etapista y eurocéntrica, que presenta lo occidental como lo desarrollado-bueno, y que opera como herramienta ideológica etnocéntrica y de dominación colonial (Gardner y Lewis, 2003). Desde este ángulo, se ha llegado a afirmar que los nacionalismos anticoloniales tercermundistas o las experiencias nacional-populares han sido superadas, advirtiendo la necesidad de descartar el utopismo marxista y nociones

occidentales de modernización y desarrollo que le vienen asociadas, debido a la inutilidad (aparentemente) demostrada por las teorías generales y totalizantes, los «grandes relatos» de la modernidad (Escobar, 2004).

Esta crítica a las políticas desarrollistas afectó a las teorías del desarrollo (tanto la neoclásica como la cepalina) y a la escuela de la dependencia, siendo a menudo (erróneamente) equiparadas por concebir el crecimiento económico dentro de una visión evolucionista de la historia, unilineal y eurocéntrica (Esteve, 1999). Se suma a esto, el argumento de que los enfoques progresistas del desarrollo desvalorizan las formas tradicionales y vernáculas de poder popular sustituyéndolas por nociones influenciadas por las izquierdas europeas (Ranheima, 1996). Concretamente, a la escuela de la dependencia se le ha criticado el uso de categorías demasiado abstractas e incapaces de dar cuenta de situaciones sociales e históricas reales, y de concebir a las personas e instituciones como víctimas pasivas de fuerzas estructurales a la vez que otorgan al agente foráneo un rol casi omnipotente, obviando la agencia (Hobart, 1993). En sintonía con este discurso, cierto anarquismo posestructuralista, de amplia influencia en América Latina, ha planteado el abandono de la intervención desde el Estado como objetivo de las políticas antineoliberales y ha reivindicado la praxis política de grupos autónomos y que actúan preferentemente a nivel local, siendo paradigmático el caso del zapatismo mexicano (Holloway, 2002; Zibechi, 2006).

Si bien muchos argumentos teóricos de este radicalismo posestructuralista son difícilmente rebatibles, surgen importantes contradicciones cuando nos adentramos en la práctica política asociada a sus premisas. El rechazo frontal a las estrategias que pasan por la instrumentalización del Estado, en los hechos, ha acompañado bastante bien la consolidación de los modelos de desarrollo hegemónicos, que proponen la orientación de la ayuda hacia problemas y grupos específicos, proyectos particulares e iniciativas descentralizadas (alentadas por las IFI, ONG y organismos internacionales), y propician su despolitización frente a las políticas de redistribución globales y los proyectos planificados y centralizados desde el Estado (Kamat, 2015; Petras, 1999). Precisamente, este rol del Estado frente al ajuste neoliberal y las visiones autonomistas es lo que rescatan algunos trabajos que han mantenido su discurso académico dentro de ciertas coordenadas de antiimperialismo y de progreso dentro del marco del Estado-nación (Boron, 2001 y 2008; Sader, 2008; Dos Santos, 2003; Saxe Fernández *et al.*, 2001). Algunos de estos escritos han intentado integrar las críticas liberales y libertarias-posestructuralistas, señalando la persistencia de problemas sociopolíticos que deben ser armonizados a una escala que supere la acción local-comunitaria, y denunciando tendencias a la despolitización en la renuncia a la acción del Estado-nación soberano en la periferia, que coincide con los intereses de despolitización de la economía que plantea la tecnocracia neoliberal.

ral (Kamat, 2015; Romano y Díaz, 2016). El compromiso político de algunos de estos trabajos está ligado a los denominados gobiernos posneoliberales, que han realizado políticas inspiradas o cercanas a las premisas de desarrollo de la primera CEPAL y asociadas al nacionalismo, el antiimperialismo y el latinoamericanismo de posguerra (Arkonada y Klachko, 2016). Desde esta perspectiva, el nacionalismo antiimperialista y la defensa del Estado soberano en América Latina suponen uno de los ejes de la politización de las relaciones económicas en contraposición a la tendencia de despolitización y *tecnificación* del Estado promovida por el neoliberalismo (Díaz y Romano, 2018).

## Gobiernos posneoliberales, Estados Unidos y desarrollo

En el período más reciente, en América Latina, los supuestos hegemónicos sobre desarrollo y cooperación internacional han entrado en tensión con gobiernos o sectores políticos de la región, en particular con los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela, el de Rafael Correa en Ecuador, el de Evo Morales en Bolivia, los de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina, y los de Lula Da Silva y Dilma Rousseff en Brasil. Con importantes diferencias entre sí, los mencionados gobiernos se caracterizaron por el cuestionamiento de las lógicas asimétricas impuestas por el sistema internacional neoliberal a los países periféricos en términos políticos, económicos y de seguridad. Uno de los aspectos en disputa fue la noción de desarrollo. Estos gobiernos han apostado por un modelo de Estado intervencionista en materia socioeconómica para fomentar políticas redistributivas, reducción de la pobreza y economías eficientes. La recuperación de la soberanía económica, política, territorial y cultural se concibe como punto de partida para la refundación del Estado y para contrarrestar las asimetrías y desventajas impuestas por el sistema internacional neoliberal (Solana y Szalkowitz, 2017). Desde esta premisa, pusieron en discusión el rol de las IFI y agencias bilaterales en el ciclo de endeudamiento de los países de la región, así como la injerencia en el delineamiento de políticas internas en diversos rubros como: educación, salud, reforma fiscal, reforma jurídica, etc. En este marco, adquirió vigencia el debate sobre los objetivos y resultados de la ayuda al desarrollo, en particular la proveniente de Estados Unidos, a través de organismos como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), y su papel en la promoción de la democracia.

## Bolivia: ¿asistencia fallida?

Bolivia es uno de los casos paradigmáticos en este sentido. A partir de la institucionalización de la Guerra Fría y en el marco del Punto iv de Truman (1949), Estados Unidos destinó ayuda técnica para diversos rubros, estableciendo la exención impositiva a fondos monetarios y materiales provenientes de Estados Unidos, a la vez que se cumplía con el objetivo de garantizar el acceso a recursos estratégicos para el complejo industrial militar, como el estaño. En el período de la Revolución Nacional Boliviana (1952-1964), destacó la ayuda alimenticia por medio de la PL-480<sup>4</sup>, combinada con asistencia militar para la reorganización del ejército boliviano en contrainsurgencia y la llegada de nuevas inversiones y empresas estadounidenses, en particular las petroleras (Tellería y González, 2015: 56).

A inicios de los años sesenta, en el marco del programa de asistencia para América Latina del gobierno de J.F. Kennedy, la Alianza para el Progreso, se implementó en Bolivia el Plan Triangular de ayuda entre el Gobierno de Estados Unidos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno de la República Federal de Alemania. Este programa, entre otros aspectos, contribuyó al experimento de «desarrollo autoritario» propiciado por el Gobierno de Paz Estenssoro en Bolivia, operando como herramienta política en las minas de estaño para debilitar al movimiento sindical organizado y desalentar así cualquier proceso político que condujera a «otra Cuba» (Field, 2016: 47-48). A finales de esa década, se llevó a cabo una segunda nacionalización del petróleo (iniciada en los años cincuenta) y, con el Gobierno de Juan José Torres (1970-1971), se intentó profundizar en la línea de cuestionar la injerencia del sector público-privado estadounidense en los ámbitos de la seguridad, los lineamientos económicos, entre otros. Pero con el golpe de Estado de Hugo Banzer en 1971 se reestablecieron las relaciones cordiales con las IFI y las agencias del Gobierno estadounidense. Así, la USAID entregó 14 millones de dólares para un plan de emergencia propuesto por el Gobierno dictatorial (que formó parte de la Operación Cóndor), y se firmó el primer convenio para la lucha conjunta contra el narcotráfico (Tellería y González, 2015: 58).

A partir de la década de 1980, luego de una profunda crisis institucional, política y económica, se reestableció la democracia liberal y comenzaron a aplicarse medidas de ajuste con el asesoramiento de personal de la USAID y

---

4. Véase nota 2.

el Banco Mundial. La asistencia para la «modernización del Estado» penetró casi todos los niveles de la institucionalidad estatal: salud, educación, sistema jurídico, sistema de seguridad y Fuerzas Armadas. Se generó, de esta manera, una suerte de «Estado paralelo» en torno a la dinámica de la ayuda, que definió las principales políticas de alcance nacional (Rodríguez Carmona, 2008). Esto, sumado a la presencia de empresas estadounidenses en sectores estratégicos, a la financiación externa por parte de las IFI, así como a la proliferación de ONG (Fernandez Terán, 2003; Morales Anaya, 2000), orientaron y pusieron en práctica un proceso de neoliberalización centrado en la privatización, la apertura de los recursos al capital extranjero y la reducción de la influencia del Gobierno central en la economía (Morales, 1992: 136-137). El resultado fue que ni la ayuda provista por las IFI en esas décadas –que cubrió

**En la entrada al siglo XXI, Bolivia seguía siendo uno de los países más pobres y desiguales de América Latina, con los indicadores más bajos de desarrollo humano, a pesar del ejército de ONG localizadas en el país dedicadas a reducir la pobreza.**

el acceso a bienes y servicios básicos de algunos sectores de la población (Andersen y Evia, 2003)– ni el trabajo realizado por las ONG lograron revertir la pobreza estructural o avanzar hacia una economía eficiente; por el contrario, se consolidó la dependencia de la ayuda externa. En la entrada al siglo XXI,

Bolivia seguía siendo uno de los países más pobres y desiguales de América Latina, con los indicadores más bajos de desarrollo humano, a pesar del ejército de ONG localizadas en el país dedicadas a reducir la pobreza (Galway *et al.*, 2012: 3). Los proyectos de ayuda al desarrollo –fragmentados y dispersos– no resolvían el problema, aunque sí contribuyeron al debilitamiento del Estado (Rodríguez Carmona, 2008).

En este proceso de ajuste y financiamiento de Bolivia desde el exterior, fue crucial el papel del Gobierno y el sector privado estadounidenses, a través de las siguientes instituciones: la USAID<sup>5</sup>, la Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), la Oficina de Iniciativas de Transición (OTI), el ExImBank, la Corporación para las Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC), el Centro para la Empresa Privada Internacional (CIPE), y la Public Law-480, con programas orientados a la organización económica, política

---

5. La USAID deriva fondos a la NED, al Instituto Nacional Democrático (NDI, por sus siglas en inglés), al Instituto Internacional Republicano (IRI, por sus siglas en inglés), al CIPE, y al Centro Americano para la Solidaridad de los Trabajadores.

y social, en muchos casos implementados por fundaciones u organismos locales (Tellería y González, 2015: 89-93; USAID, 2013). Estos organismos lograron tener un impacto en la vida política para promover la «democracia representativa» y el libre mercado, por medio de asesoramiento y financiamiento (a través de la USAID y diversas ONG) de líderes y partidos políticos (Gill, 2018; Allard y Golinger, 2009: 67). A su vez, estos programas se complementaron con la asistencia en seguridad (militar, policial, administrativa) para la erradicación de narcóticos, en particular a partir de la entrada en vigencia del Plan Colombia en la región andina (Lehman, 2006).

## La AOD y el Gobierno del MAS

Entre 1993 y 1998, Bolivia recibió más de 3.000 millones de dólares en ayuda extranjera; y el PBI se redujo de un promedio del 4,7% en ese período, a un promedio del 1,7% entre 1998 y 2002, aumentando la pobreza y el déficit fiscal; en 2001 la pobreza alcanzaba un 64% a nivel nacional (Andersen y Evia, 2003: 5, 9 y 10). Desde su llegada al Gobierno en el 2005, el MAS impulsó la refundación del Estado (por medio de una asamblea constituyente) que dio lugar a un proyecto de nación pluricultural, más inclusivo en términos económicos, políticos, sociales y culturales. De la nueva Constitución emanó el «Modelo Económico Social, Comunitario y Productivo» que debía implementarse y que se apartaba del derrotero neoliberal: crecimiento y desarrollo con base en el aprovechamiento de los recursos naturales para beneficio de los bolivianos; apropiación del excedente económico; redistribución del ingreso y erradicación de la pobreza y reducción de las desigualdades sociales (Serrano Mansilla, 2015: 175). En este esquema, Bolivia mantuvo sus acuerdos con el Banco Mundial, el FMI y el BID, y siguió recibiendo AOD (Neira *et al.*, 2016). La diferencia con experiencias anteriores es que esta ayuda fue encauzada según el plan de desarrollo pautado desde el Estado, cortando con los *proyectos inducidos* (Rodríguez Carmona, 2009: 6).

Con el Gobierno del MAS, el Estado aumentó la inversión pública de 600 millones de dólares en 2005 a casi 4.100 millones de dólares en 2016 (CEPAL, 2017: 2). Esta inversión generó programas de redistribución equitativa del ingreso: Bonos Juancito Pinto (para niños), Renta Dignidad (gente mayor); Juana Azurduy (mujeres), y Tarifa Dignidad (hogares) (García Linera, 2013). Entre 2005 y 2013, la pobreza extrema se redujo aproximadamente un 20%, a la vez que hubo avances en la reducción de la desigualdad, considerando que en ese período el índice de Gini se redujo en un 22% (Serrano Mansilla, 2015: 174). A pesar de que la salud y la educación estaban enormemente rezagadas antes de

la llegada del MAS, entre 2005 y 2010 la desnutrición crónica en menores de dos años se redujo a la mitad; se asignó presupuesto a educación y salud, históricamente abandonados por el Estado; se establecieron planes de vivienda en un escenario donde, en 2014, el 39% de la población no contaba con materiales de construcción, los espacios de la vivienda eran insuficientes en el 71% de los casos, el 58% de la población carecía de servicios de agua y saneamiento, y el 55% no contaba con adecuados insumos energéticos (Ballivián Cuenca, 2014: 23-26). Debe señalarse que en 2014, todavía se contabilizaban en Bolivia 500.000 hogares sin electricidad, con la generación de energía eléctrica per cápita más baja de América Latina, siendo el país con peores indicadores en infraestructura de comunicaciones y desarrollo

**Con el Gobierno del MAS, el Estado aumentó la inversión pública y generó programas de redistribución equitativa del ingreso. Entre 2005 y 2013, la pobreza extrema se redujo un 20%, a la vez que hubo avances en la reducción de la desigualdad, considerando que en ese período el índice de Gini se redujo en un 22%.**

vial, con solo 0,07 kilómetros de vías por cada kilómetro cuadrado de superficie; lo que ha producido altos costos en transporte, operación y mantenimiento (ibídem: 24). Para revertir este preocupante escenario, adquirieron un rol protagónico las empresas públicas lideradas por la Empresa Nacional de Electricidad

en la producción de electricidad y, entre 2010 y 2014, el Gobierno destinó el 40% de la inversión pública al desarrollo de infraestructura de transporte (ibídem: 21 y 24).

La inversión pública se transformó, de esta manera, en motor de la economía y el consumo (CEPAL, 2017); una estrategia que, sin embargo, no impidió que se lograra una economía eficiente, esto es: en el 2013, por primera vez en 28 años, se registró un crecimiento del PIB del 6,5% (Ballivián Cuenca, 2014: 29). Además, el Gobierno del MAS redujo la deuda pública externa y logró un superávit fiscal (ambos datos históricos, considerando el ciclo de endeudamiento y la economía ineficiente por décadas) (Serrano Mansilla, 2015: 171-172). Estos avances fueron reconocidos por organismos internacionales como el BID, que destaca el crecimiento con estabilidad macroeconómica y la reducción de la pobreza en Bolivia (Sputnik, 2018). No obstante, ante este rol asumido por el Estado en materia socioeconómica, se generaron tensiones con la ayuda proveniente de Estados Unidos, debido a su tendencia a influenciar en la toma de decisiones y definición de políticas. En momentos de alta conflictividad política, la ayuda proveniente de Estados Unidos y la red institucional vinculada a ella fueron utilizadas como herramientas políticas para apoyar la desestabilización. El separatismo violento impulsado, a mediados de 2008, por grupos de derecha de los estados ubicados en el oriente

del país –conocido como la medialuna boliviana– incluyó el contacto entre funcionarios del Gobierno estadounidense y líderes de la oposición, así como el espionaje a través de becarios Fullbright y personal de los Cuerpos de Paz (Quintana Taborga, 2016; Main y Beeton, 2015). A partir de ese momento, se agudizaron las tensiones con el Gobierno de Estados Unidos, por lo que se decidió cerrar la oficina de la USAID en Bolivia, a la vez que se declaró al embajador *persona non grata*.

Más allá de eventos coyunturales, la ayuda estadounidense está fuertemente institucionalizada en Bolivia, fomentando el discurso y prácticas neoliberales en contraposición a los postulados del Gobierno del MAS. Este apoyo al neoliberalismo fluye de modo directo hacia organismos políticos locales y a la formación de líderes a través de agencias de la USAID y la NED como la OTI, el IRI y el Instituto Democrático Nacional (NDI, por sus siglas en inglés) (Wolff, 2011: 11-14). Pero la ayuda de la USAID-NED también opera de modo menos directo, como uno de los eslabones de la red de ayuda al desarrollo que sigue fuertemente afincada a través de fundaciones, medios de comunicación y ONG locales que reciben financiamiento internacional. Un ejemplo es la Fundación Nueva Democracia, creada en 2008 por Oscar Ortíz Antelo (senador por Unidad Demócrata, partido opositor), financiada por la NED. Este político estaba vinculado a la NED a través de sus relaciones con la Alternativa Democrática para las Américas y la Unión de Partidos Latinoamericanos, organismos de la derecha que, a su vez, se asocian a organizaciones dedicadas a la «formación de líderes», como la Red Atlas<sup>6</sup> o la Red Liberal de América Latina (RELIAL). La Fundación de Ortíz organiza conferencias y formación de líderes en una línea contraria al proceso de cambio y abiertamente ligada a instituciones internacionales neoliberales. Otro ejemplo es la Fundación Milenio, un *think tank* también financiado por la NED, encargado de elaborar informes anuales sobre el estado de la economía de Bolivia, que son promocionados por el CIPE (vinculado también a la NED)<sup>7</sup>; tiene llegada directa a la prensa hegemónica local (*El Diario*, *Página 7*, *El Deber*, *Correo del Sur*), propiciando el flujo de opinión experta a espacios de formación de opinión pública y resaltando las virtudes del neoliberalismo en contraste con lo «desacertado» del modelo implementado por el Gobierno del MAS.

---

6. *Think tank* fundado por conservadores «libertarios» de Estados Unidos, especializado en promover la creación de organizaciones neoliberales y la formación de jóvenes líderes, particularmente en América Latina y Europa del Este.

7. Véase <http://www.cipe.org/topic/detail/latin-america-and-caribbean-weekly-updates-4>

La crítica al patrón de desarrollo promovido por el Gobierno del MAS no solo proviene de instituciones neoliberales, sino también de sectores de izquierda, vinculados asimismo al tercer sector, en un contexto de reconfiguración del papel histórico jugado por las ONG en Bolivia de la mano de las políticas implementadas por el Gobierno del MAS (Rodríguez Carmo-  
na, 2009). Entre las tensiones más claras, se encuentra la generada por el proyecto de construcción de una carretera en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) en 2011. Varias de las ONG que organizaron las protestas están financiadas desde el exterior y algunas tienen vínculos históricos con la USAID, como la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (Smith, 2017). Como parte del conflicto, elevaron una carta de queja al presidente, asegurando que se buscaba avasallar los derechos de la naturaleza y de los indígenas que habitan ese territorio<sup>8</sup>. Dicha postura, avalada por un sector de la academia, se sintetiza en una crítica a los gobiernos posneoliberales que advierte sobre la histórica *obsesión* con el desarrollo en América Latina y la *ilusión desarrollista* que atraviesa a estos procesos (Svampa, 2009: 186-187), en los que el crecimiento y la redistribución obedecerían pura y exclusivamente a un ciclo de bonanza de los precios de las materias primas, por lo que contribuirían a profundizar el modelo extractivista (Svampa 2012; Gudynas, 2009). Se trataría de un esquema de desarrollo que no logra apartarse en lo esencial de las prácticas coloniales y eurocéntricas, ni de las ventajas comparativas promovidas por el sistema neoliberal (Machado Aráoz, 2009). El Gobierno, por su parte, argumenta que la carretera es estratégica para la integración del país y necesaria para mejorar la vida de las familias que allí habitan, uniendo dos regiones del país históricamente separadas, «separación que generó pérdidas territoriales y la sustitución del Estado por poderes ilegales, hacendales y extranjeros» (García Linera, 2013: 60).

Este debate volvió a poner en el centro de la discusión la necesaria (o no) intervención del Estado en beneficio de las mayorías y el modo en que esto interfiere con las premisas, objetivos y prácticas, no solo de la ayuda proveniente del exterior, sino con el paradigma y discusiones sobre desarrollo imperantes (*desde arriba o desde abajo*), que tensionan con un Estado que presiona por «recuperar» su rol socioeconómico.

---

8. Véase <https://www.ecologistasenaccion.org/?p=21366>

## Reflexiones finales

Si tomamos como eje la experiencia de la AOD en las relaciones de Estados Unidos y América Latina, se observa que persisten ciertas prácticas de corte imperialista y neocoloniales que caracterizaron dicha ayuda durante la Guerra Fría. En el caso de Bolivia, la ayuda se ha utilizado para expandir o resguardar intereses comerciales, de inversión, de acceso a recursos estratégicos, etc., del sector público-privado estadounidense. A su vez, la ayuda puede aún ser utilizada como herramienta de presión política y desestabilización, como se comprobó en 2008 en el oriente del país. También opera a nivel político definiendo e influenciando la toma de decisiones en salud, educación, empleo, pensiones, etc., y contribuyendo a una pérdida de soberanía y protagonismo del Estado en el ámbito socioeconómico, así como a la dependencia de agencias y asesores internacionales en la definición de políticas. Esta dinámica permite la lenta, pero sólida, imposición de un modelo de democracia y desarrollo que tiende a coincidir con el promovido por organismos del tercer sector dependientes del financiamiento externo y que se ha mostrado como fallido, no solo para generar una economía eficiente, sino para garantizar el bienestar y la inclusión económica, política, social y cultural de las mayorías.

El modelo de desarrollo postulado y practicado por el MAS, surgido de la refundación del Estado y centrado en la recuperación de su rol socioeconómico, de su soberanía en la toma de decisiones y manejo de los recursos, así como por una apuesta por una economía eficiente y más igualitaria, ha generado resultados en una década y media que no fueron alcanzados con los miles de millones de dólares que fluyeron por décadas vía la AOD, en particular la estadounidense. Desde un discurso y una práctica que cuestiona el orden neoliberal, el patrón imperialista y colonialista (caracterizado en parte por las prácticas asimétricas y dependientes propiciadas por la ayuda), la experiencia de Bolivia pone de relieve la vigencia de los postulados antiimperialistas, anticoloniales y desarrollistas de la posguerra, incluido el protagonismo de un Estado soberano capaz de procurar una vida digna para las mayorías.

La crítica desde el posestructuralismo al modelo de desarrollo de los gobiernos progresistas acierta sin dudas en los límites y consecuencias del patrón extractivista, pero parece distanciarse de la realidad al afirmar que estas experiencias

**Así como en los años sesenta el objetivo era promover el cambio gradual en la periferia para evitar el «contagio revolucionario», en el marco del auge de gobiernos posneoliberales, esta red de poder, vinculada a la AOD, tiende a operar directa o indirectamente deslegitimando estos procesos de cambio.**

son equiparables a los gobiernos neoliberales. Desestima, así, los importantes avances realizados en cuanto a inclusión y reversión de décadas de desigualdad por medio de políticas a contramano del consenso neoliberal, que cambiaron el día a día de millones de latinoamericanos y lograron lo que anteriores gobiernos alineados al statu quo –que fueron acreedores de sumas millonarias en inversión y ayuda por parte de la comunidad internacional– ni siquiera se propusieron como meta. En este sentido, las críticas posestructuralistas, al no plantear una alternativa real al Estado y al neoliberalismo, pueden acabar siendo parte de la reproducción ideológica que impide la visualización de cualquier orden diferente al neoliberal, que sea posible en la práctica. Esta reproducción, como se ha apuntado, encuentra en la AOD una vía privilegiada, por estar anclada institucional e históricamente a una red de poder tejida entre agencias del Gobierno de Estados Unidos, organismos internacionales, instituciones financieras, empresas transnacionales, fundaciones, ONG, líneas teóricas académicas, etc., que contribuyen a deslegitimar cualquier alternativa viable al neoliberalismo. Así como en los años sesenta el objetivo era promover el cambio gradual en la periferia para evitar el «contagio revolucionario», en el marco del auge de gobiernos posneoliberales –que propiciaron o propician la intervención del Estado en la economía, el protagonismo de lo público frente a lo privado, la recuperación de la soberanía y la autodeterminación–, esta red, vinculada a la AOD, tiende a operar directa o indirectamente deslegitimando estos procesos de cambio, en particular aquellos que muestran una radicalidad política con una economía eficiente, como es el caso de Bolivia.

## Referencias bibliográficas

- Allard, Guy y Golinger, Eva. *USAID, NED y CIA. La agresión permanente*. Caracas: Ministerio del poder Popular para la Comunicación y la Información, 2009.
- Andersen, Lykke y Evia, José «The effectiveness of foreign aid in Bolivia: Final report». *Instituto de Investigaciones Socio Económicas*. Documento de trabajo n.º 10/03 (2003).
- Appleman Williams, William. *Empire as a way of life*. Nueva York: IG, 2007. Appleman
- Arkonada, Katu y Klachko, Paula. *Desde abajo. Desde Arriba. De la resistencia a los gobiernos populares: escenarios y horizontes del cambio de época en América Latina*. La Habana: Editorial Caminos, 2016.
- Atwood, Brian. «American leadership in development cooperation». *Brookings Institution*, (31 de julio de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 31.07.2018]

- <https://www.brookings.edu/research/american-leadership-in-development-cooperation/>
- Ayllón, Bruno. «La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales». *Carta Internacional*, vol. 2, n.º 2 (2007) p. 25-40.
- Ballivián Cuenca, Luis. *Estado del Arte del Desarrollo Socioeconómico Boliviano*. Séptimo encuentro de Economistas de Bolivia, Banco Central de Bolivia, La Paz., (27 de mayo de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 05.15.2018] <http://eeb.bcb.gob.bo/content/7mo-encuentro-de-economistas-de-bolivia-0>
- Baran, Paul y Sweezy, Paul. *El capital monopolista. Ensayo sobre el orden económico y social de los Estados Unidos*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1974.
- Barnet, Richard. *Guerra perpetua. Los hombres y las instituciones detrás de la política exterior estadounidense*. México: FCE, 1974.
- Beigel, Fernanda. «Vida, muerte y resurrección de las teorías de la dependencia». En: VV. AA. *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 287-326.
- Berman, Edward. «The extension of ideology: foundation support for Intermediate Organizations and Forums». *Comparative Education Review*, vol. 26, n.º 1 (1982), p. 48-68.
- Bloström, Magnus y Hettne, Björn. *La teoría del desarrollo en transición*. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Boron, Atilio. «De la selva a la polis. Reflexiones en torno a la teoría política del Zapatismo». *Observatorio Social de América Latina*, n.º 4 (2001), p. 177-186.
- Boron, Atilio. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Euskal Herria: Hiru, 2008.
- Boron, Atilio. *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires: Luxemburg, 2012.
- Caputo, Orlando y Pizarro, Roberto. *Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales*. Buenos Aires: Amorrortu, 1975.
- Cardoso, Fernando y Faletto, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: FCE, 1973.
- CEPAL. «Estado Plurinacional de Bolivia». En: *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2017: la dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento*. Santiago de Chile: CEPAL (2017).
- CEPAL. *La ineficiencia de la desigualdad. Trigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL, La Habana, 7-11 mayo 2018*. Santiago: Naciones Unidas, 2018.
- Díaz Parra, Ibán y Romano, Silvina «Política y antipolítica: entre los gobiernos progresistas y el giro conservador en América Latina». *Estado & Comunes*, vol 1, n.º 6 (2018) p. 159-170.

- Dorfman, Ariel y Mattelart, Armand. *Para leer al Pato Donald. Comunicación de masas y colonialismo*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2002.
- Dos Santos, Theotonio. *Socialismo o fascismo. El nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano*. Buenos Aires: Ediciones Periferia, 1972.
- Dos Santos, Theotonio. *La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas*. Buenos Aires: Plaza & Janes, 2003.
- Duarte Herrera, Lisbeth y González Parias, Carlos «Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo». *Panorama*, vol 8, n.º 15 (2014), p.117-131.
- Escobar, Arturo. *Más allá del tercer mundo. Globalización y diferencia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2004.
- Esteva, Gustavo. «Desarrollo». En: Viola, Andreu (comp.). *Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 1999.
- Fernández Terán, Roberto. *FMI, Banco Mundial y Estado neocolonial. Poder supranacional en Bolivia*. La Paz: Plural, 2003.
- Field, Thomas. *Minas, balas y gringos. Bolivia y la Alianza para el Progreso en la era de Kennedy*. Bolivia: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, Centro de Investigaciones Sociales, 2016.
- Furtado, Celso. *El poder económico: Estados Unidos y América Latina*. Buenos Aires: CEAL, 1971.
- Galway, Lindsay; Corbett, Kitty y Zeng, Leilei. «Where are the NGOs and why? The distribution of health and development NGOs in Bolivia». *Globalization and Health*, vol. 8, n.º 38 (2012) p. 2-13.
- García Linera, Álvaro. *Geopolítica de la Amazonía. Poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista*. La Paz: Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2013.
- Gardner, Katy y Lewis, David. *Antropología, desarrollo y el desafío posmoderno*. Toluca: El Colegio Mexiquense, 2003.
- Gill, Timothy. «From promoting political polyarchy to defeating participatory democracy: US foreign policy towards the far left in Latin America». *Journal of world system research*, vol. 24, n.º 1 (2018) p. 72-95.
- Glick, Sol. «No existe pecado al sur del Ecuador. La diplomacia cultural norteamericana y la invención de una Latinoamérica edénica». En: Calandra, Benedetta y Franco, Marina (eds.). *La guerra fría cultural en América Latina. Desafíos y límites para una nueva mirada de las relaciones interamericanas*. Buenos Aires: Biblos, 2012, p. 79-96.
- González, Alicia. «El eterno lastre de la desigualdad». *El País*, (31 de enero de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 12.05.2018] [https://elpais.com/internacional/2015/01/30/actualidad/1422643328\\_842941.html](https://elpais.com/internacional/2015/01/30/actualidad/1422643328_842941.html)

- Gudynas, Eduardo. «Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual». En: VV. AA. *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP y CLAES, 2009, p. 187-225.
- Gunder Frank, Andre. «El desarrollo del subdesarrollo». En: Gunder Frank, Andre; Cockroft, James y Johnson, Dale. *Economía política del subdesarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Signos, 1970, p. 8-24.
- Hamm, Bernd. «Power and the Global Ruling Class. Who Rules the World? The End of Democracy as We Know It». *Global Research*, (4 de junio de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 25.10.2017] <http://www.globalresearch.ca/power-and-the-global-ruling-class-who-rules-the-world/5385221>
- Hobart, Mark. *An anthropological critique of development. The growth of ignorance*. Londres: Routledge, 1993.
- Holloway, John. *Changing the World without taking Power*. Londres: Pluto Press, 2002.
- Kamat, Sangeeta. «The new development architecture and the Post-Political in the Global South». En: Wilson, Japhy y Swyngedouw, Eric (comp.). *The post-political and its discontents. Spaces of depoliticisation, Spectres of Radical Politics*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2015.
- Katz, Claudio. *Las disyuntivas de la izquierda en América Latina*. Buenos Aires: Luxemburg, 2008.
- Kay, Cristobal. «Estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal. Una perspectiva latinoamericana». *Nueva Sociedad*, n.º 158 (1998), p. 100-119.
- Kerner, David. «La CEPAL, las empresas transnacionales y la búsqueda de una estrategia de desarrollo latinoamericana». *Revista de la CEPAL*, n.º 79 (2003), p. 85-99.
- Kolko, Gabriel. *The Politics of War*. Nueva York: Random House, 1968.
- LaFeber, Walter. *New Empire: An Interpretation of American Expansion, 1860-1898*. Nueva York: Ithaca, 1963.
- Lehman, Kenneth. «A “medicine of death?” Us policy and political disarray in Bolivia». En: Loveman, Brian (ed.). *Addicted to Failure. US Security Policy in Latin America and the Andean Region*. Maryland: Rowman & Littlefield, 2006, p. 130-168.
- Machado Aráoz, Horacio. «El auge de la minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo». En: Alimonda, Héctor (coord.). *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CICCUS-CLACSO, 2009, p. 135-187.
- Mahembe, Edmore y Odihambo, Nicholas. «On the link between foreign aid and poverty reduction in developing countries». *Revista Galega de Economía*, vol. 26, n.º 2 (2017) p. 113-132.

- Main, Alexander y Beeton, Dan. «The Latin America WikiLeaks Files». *Center for Economic and Policy Research*, (29 de septiembre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 15.09.2017] <http://cepr.net/publications/op-eds-columns/the-latin-america-wikileaks-files>
- Marini, Ruy Mauro. *Subdesarrollo y revolución*. México: Siglo XXI, 1969.
- Martens, Jens y Seitz, Karolin. *Philantropic power and development. Who shapes the agenda?* Berlín; Bonn; Nueva York: Brot für die Welt/Global Policy Forum/MISEREOR, 2015.
- Morales, Juan. «Cambios y consejos neoliberales en Bolivia». *Nueva Sociedad*, n.º 121 (1992), p 134-143.
- Morales Anaya, Rolando. *Bolivia. Política, economía, geografía y pobreza*. La Paz: Universidad Andina Simón Bolívar, 2000.
- Myrdal, Gunnar. *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Nahón, Cecilia; Rodríguez Enríquez, Corina y Schorr, Martin. «El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo». En: VV. AA. *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO, 2006 p. 327-388.
- Neira, Isabel; Lacalle-Calderón, Maricruz y Portela, Marta. «Asistencia oficial para el desarrollo, capital social y crecimiento en América Latina». *Revista de la CEPAL*, n.º 119 (2016) p. 31-45.
- Nurske, Ragnar. *Problemas de formación del capital*. México: Fondo de Cultura Económica, 1955.
- Parmar, Inderjeet «Foundation networks and American hegemony». *European journal of American studies*, vol. 7 n.º 1 (2012) p. 1-29.
- Petras, James. «NGOs: in the service of imperialism». *Journal of Contemporary Asia*, vol. 4, n.º 29 (1999) p. 429-440.
- Prebisch, Raúl. *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales Problemas*. Santiago de Chile: CEPAL, 1949.
- Prebisch, Raúl. «Reflexiones sobre la integración económica latinoamericana». *Estado y Economía*, año VI, n.º 1 (1962), p. 175-188.
- Quintana, Juan. *BoliviaLeaks. La injerencia política de Estados Unidos contra el proceso de cambio (2006-2010)*. La Paz, Bolivia: Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de la Presidencia, 2016.
- Ranhema, Majid. «Participación». En: Sachs, William (ed.). *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Lima: PRATEC, 1996, p. 194-215.
- Robinson, William. *Promoting Polyarchy: Globalization, US intervention and Hegemony*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Rodríguez Carmona, Antonio. *El proyectorado: Bolivia tras 20 años de ayuda externa*. La Paz: Ediciones Plural, 2008.

- Rodríguez Carmona, Antonio. *Rompiendo con el «proyectorado»: el gobierno del MAS en Bolivia*. La Paz: Ítaca, 2009.
- Roelofs, Joan. «Foundations and American Power». *Counterpunch*, (20 de abril de 2012) (en línea) [Fecha de consulta: 15.09.2016] <http://www.counterpunch.org/2012/04/20/foundations-and-american-power/>
- Romano, Silvina. ¿América para los americanos? Integración regional, dependencia y militarización. La Habana: RuthCasa Editorial, 2013.
- Romano, Silvina. «Guatemala, Estados Unidos y las ONGs: La desarticulación del Estado y el rol de la asistencia». *De Raíz Diversa*, vol. 3, n.º 5 (2015) p. 41-70.
- Romano, Silvina y Díaz Parra, Ibán «El Estado en América Latina: entre el neodesarrollismo y la postpolítica. Aportes desde Guatemala». *Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 3, n.º 2 (2016) p. 43-59.
- Rostow, Walter. *Las etapas del desarrollo económico. Un manifiesto no comunista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1961.
- Sader, Emir. *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2008.
- Saull, Richard. «El lugar del sur global en la conceptualización de la Guerra Fría: desarrollo capitalista, revolución social y conflicto geopolítico». En: Spenser, Daniela (coord.). *Espejos de la Guerra Fría: México, América Central y el Caribe*. México: CIESAS-Porrúa, 2004, p.31-66.
- Saxe-Fernandez, John; Petras, James; Veltmeyer, Henry y Nuñez Rodriguez, Omar. *Globalización, imperialismo y clase social*. México: Lumen Humanitas, 2001.
- Selser, Gregorio. *De la CECLA a la MECLA. O la diplomacia panamericana de la zanahoria*. Buenos Aires: Carlos Samonta, 1972.
- Serrano Mansilla, Alfredo. *América Latina en disputa*. Caracas: BANDES- El Perro y la Rana, 2015.
- Smith, Stansfield «Bolivia's TIPNIS Dispute: Example of How Liberal-Left Alternative Media Becomes a Conveyor Belt for US Regime Change Propaganda». *Investig'Action*, (5 de diciembre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 13.06.2018] <https://www.investigaction.net/en/bolivias-tipnis-dispute-example-of-how-liberal-left-alternative-media-becomes-a-conveyor-belt-for-us-regime-change-propaganda/>
- Solana, Pablo y Szalkowics, Gerardo. «Apuntes para el impulso». En: Szalkowics, Gerardo y Solana, Pablo (comp.). *América Latina. Huellas y retos del ciclo progresista*. Buenos Aires: Sudestada, 2017, p. 201-211.
- Sputnik. «BID elogia logros en Bolivia en estabilidad económica y reducción de la pobreza». *Sputnik*(6 de junio de 2018) (en línea) [Fecha de consulta 10.09.2018] <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201806071079359248-disminucion-de-la-pobreza-y-la-desigualdad/>

- Stiglitz, Joseph. *Del Consenso de Washington a una nueva Gobernanza Global*. Conferencia auspiciada por la Fundación CIDOB y The Initiative for Policy Dialogue, (septiembre de 2004) (en línea) [Fecha de consulta: 10.05.2013] [http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz\\_PWCC\\_SPA.pdf](http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz_PWCC_SPA.pdf)
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI, 1980.
- Svampa, Maristella. «Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial». En: Alimonda, Héctor (coord.). *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CICCUS-CLACSO, 2009, p. 181-218.
- Svampa, Maristella. «Consenso de las Commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico». *Observatorio Social de América Latina*, n.º 32 (2012), p. 15-38.
- Tellería, Loretta y González, Reina. *Hegemonía territorial fallida. Estrategias de control y dominación de Estados Unidos en Bolivia: 1985-2012*. La Paz: Centro de Investigaciones Sociales, Vicepresidencia del Estado, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, 2015.
- USAID-United States Agency for International Development. *Construyendo un futuro mejor en Bolivia (1961-2013)*. La Paz, Bolivia: USAID, 2013.
- Williams, William. *La tragedia de la diplomacia norteamericana*. Buenos Aires: Grijalbo, 1960.
- Wilson, Japhy y Swingedouw, Erik. «Seeds of Dystopia: Post-Politics and the Return of the Political». En: Wilson, Japhy y Swyngedouw, Eric (comp.). *The post-political and its discontents. Spaces of depoliticisation, Spectres of Radical Politics*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2015, p. 1-22.
- Wolff, Jonas. «Challenges to democracy promotion». *The Carnegie Papers. Democracy and the rule of law*. Carnegie Endowment for Democracy, Washington D.C., 2011.
- Wright Mills, Charles. *La élite del poder*. México: FCE, 1978.
- Zibechi, Raúl. *Dispersar el poder. Los movimientos como poderes anti-estatales*. Buenos Aires: Tinta Limón, 2006.
- Zizek, Slavoj. *Ideología, un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

# Acordes y desacuerdos en la política de cooperación de la UE con América Central

## Agreements and disagreements in the EU's cooperation policy with Central America

**Antonio Sianes, Francisco Santos Carrillo y Luis Antonio Fernández Portillo\***

**Resumen:** Este artículo ofrece un marco metodológico para el análisis crítico de las políticas de cooperación al desarrollo financiadas desde la UE hacia la región centroamericana en el período 2007-2013. La finalidad es identificar algunos elementos recurrentes que permitan avanzar en la sistematización de los principales desajustes de dichas políticas públicas transnacionales. Asimismo, quiere contribuir a la comprensión de la complejidad que plantea la implementación de políticas como las de cooperación internacional en un escenario de gobernanza global difuso, donde los marcos jurídicos e institucionales son aún débiles –sino inexistentes– y la acción colectiva compleja y multinivel. Ello puede ayudar a entender por qué dichas políticas se han mostrado ineficaces en su intento de compensar a los grupos *perdedores* de la globalización.

**Palabras clave:** gobernanza global, políticas públicas transnacionales, cooperación internacional, Unión Europea, América Central

**Abstract:** *This paper provides a methodological framework for a critical analysis of EU-funded development cooperation policies towards the Central American region between 2007 and 2013. The aim is to identify certain recurring elements that allow the systematisation of the main imbalances of these transnational public policies to be advanced. It also seeks to contribute to understanding the complexity of implementing policies, such as those on international cooperation, in a diffuse global governance scenario in which legal and institutional frameworks are still weak – not to say non-existent – and collective action is complex and multilevel. It can help us understand why these policies have been ineffective in their attempt to compensate the losers of globalisation.*

**Key words:** *global governance, transnational public policies, international cooperation, European Union, Central America*

\* **Antonio Sianes**, profesor contratado doctor, Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Loyola Andalucía (asianes@uloyola.es); **Francisco Santos Carrillo**, profesor contratado doctor, Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Loyola Andalucía (frsantos@uloyola.es); **Luis Antonio Fernández Portillo**, profesor titular, Departamento de Gestión Empresarial, Universidad Loyola Andalucía (portillo@uloyola.es).

Por su generalización, diversidad de instrumentos y nivel de consenso en las sociedades contemporáneas, la cooperación internacional al desarrollo es una de las políticas públicas globales más representativas –y que emerge como un fenómeno destacado del sistema internacional– en las últimas décadas. Tres aspectos le otorgan este protagonismo: a) su legitimidad moral, basada en las ideas de justicia y solidaridad de la tradición política y cultural occidental, núcleo tradicional de los países donantes; b) el amplio consenso existente en torno a su naturaleza como una respuesta factible –parcial e insuficiente, pero respuesta al fin y al cabo– al impacto de la globalización neoliberal sobre los grupos más vulnerables; y c) su condición de instrumento esencial del multilateralismo y del interregionalismo, como *nuevo fenómeno* de las relaciones internacionales (Frères y Sanahuja, 2005; Hänggi *et al.*, 2006; Telo, 2016; Estevadeordal y Goodman, 2017) .

En el período 2007-2013 estudiado, los debates acerca de las políticas de cooperación internacional al desarrollo han tenido un carácter predominantemente epistemológico: se ocuparon, primero, de cuestiones relacionadas con su pertinencia, en un mundo que supuestamente había llegado al fin de la historia (Burnside y Dollar, 1997; Sachs, 2013; Easterly, 2015); y, posteriormente, de su eficacia, que se asumía relativa debido a los condicionamientos y limitaciones propios del multilateralismo (OCDE, 2008; De la Iglesia-Caruncho, 2011; Glennie y Sumner, 2016). Sin embargo, en este último caso no se han considerado suficientemente las repercusiones derivadas de su naturaleza como política pública que opera en espacios transnacionales con distintos niveles de institucionalización y formalidad. Al prevalecer la lógica westfaliana y sus incoherencias, frente a los emergentes escenarios de la gobernanza global, la responsabilidad de las políticas de cooperación aparece fácilmente eludible al no contar con marcos jurídicos, políticos ni administrativos de carácter vinculante, por lo que queda su impacto altamente contingente y su legitimidad cuestionada. Esto ocurre incluso en procesos de interregionalismo institucionalizado, donde la cooperación al desarrollo juega un importante papel y la responsabilidad de los instrumentos de la política recae sobre organizaciones regionales formales, como es el caso de la cooperación entre la Unión Europea (UE) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que se analiza en este trabajo.

En materia de gobernanza, resultan conocidas las razones que impulsan las políticas transnacionales en sus distintos niveles –multilateral, regional e interregional–, pero no tanto sus efectos ni sus resultados, debido, fundamentalmente, al todavía insuficiente bagaje teórico y empírico existente (Hänggi *et al.*, 2006; Börzel, 2016). Es por ello que, a día de hoy, siguen vigentes algunos cuestionamientos como los siguientes: ¿se requieren regímenes e insti-

tuciones transnacionales con algún tipo de soberanía compartida que definan una arquitectura político-administrativa y regulen los aspectos normativos de las políticas?; ¿es necesaria una mayor regulación de la gobernanza global para garantizar mayores niveles de eficacia a las políticas transnacionales?; ¿son las políticas de cooperación internacional al desarrollo un ámbito adecuado para avanzar en esta línea?

Para contribuir a estos debates, este artículo presenta un marco analítico como herramienta que permita identificar los problemas de la gobernanza global mediante el análisis de las políticas públicas transnacionales de ámbito interregional. Aplicada al caso de estudio planteado, esta herramienta pretende facilitar la comprensión sobre cómo interactúan dos sistemas de gobernanza regional a través de una política de vínculo, de tal manera que sea posible conocer con mayor claridad no solo las razones que impulsan este tipo de procesos, sino también sus efectos y resultados. En este estudio, más concretamente, este marco metodológico se va a aplicar a la política de cooperación al desarrollo UE-América Central (AC), que se configura como uno de los ejes del Acuerdo de Asociación (AdA) vigente entre ambas regiones y, por lo tanto, como un espacio representativo del interregionalismo. Específicamente, se analizará la Estrategia Regional para América Central 2007-2013 (ERC), por ser el último marco de actuación del que se tiene una evaluación final. La evidencia empírica a la que se recurre para realizar dicho análisis consta del propio informe de evaluación (Comisión Europea, 2015), así como de la información obtenida por los autores mediante diferentes entrevistas a actores participantes –durante dicho período– en el proceso de formulación de políticas y programas regionales de cooperación al desarrollo financiados desde la UE con destino a la región centroamericana (véase la tabla 2).

Los hallazgos derivados de este proceso de investigación se estructuran de la siguiente forma: en primer lugar, se ofrece el marco teórico del que parte el estudio; en segundo lugar, tras precisar los objetivos del trabajo y su posible contribución a la literatura sobre la materia, se presenta el marco metodológico con el que se realiza el análisis; en tercer lugar, se plantea el caso de estudio, su justificación y su pertinencia; en cuarto lugar, se exponen los resultados alcanzados y sus implicaciones para debates en horizontes más amplios; y, por último, se ofrecen unas conclusiones que pueden contribuir a seguir profundizando en la temática.

**¿Es necesaria una mayor regulación de la gobernanza global para garantizar mayores niveles de eficacia a las políticas transnacionales?; ¿son las políticas de cooperación internacional al desarrollo un ámbito adecuado para avanzar en esta línea?**

## Marco teórico: interregionalismo y gobernanza global

La consideración de las políticas de la cooperación internacional al desarrollo como políticas públicas globales es una idea comúnmente aceptada, pero, al igual que ocurre con otras formas de cooperación transnacional, insuficientemente elaborada desde el punto de vista teórico (Stone, 2008). Su abordaje multidisciplinar presenta dificultades porque conjuga distintos enfoques de la ciencia política y las relaciones internacionales. Concretamente, requiere explicitar cómo se articulan los aspectos técnicos, propios de la ciencia política a nivel doméstico, con los arreglos institucionales promovidos desde las nuevas fórmulas de gobernanza de la soberanía que se hallan presentes en las distintas teorías de regímenes internacionales, lo que implica la regulación de las obligaciones adquiridas entre las partes (Chayes y Handler Chayes, 1995). Al menos desde la década de 1990, académicos de distintos enfoques vienen realizando esfuerzos por explicar los vínculos entre las presiones globalizadoras y la necesidad de suministrar bienes públicos globales capaces de enfrentar las brechas de desarrollo y las crisis propiciadas por los desequilibrios entre una interdependencia creciente y una institucionalidad escasamente dotada de instituciones y reglas comunes. La mayoría de ellos resaltan la necesidad de establecer una base teórica adecuada para orientar la elaboración de políticas públicas y la acción colectiva (Kaul *et al.*, 2003; Sandler, 2004; Deacon, 2007; Stone, 2008).

En la medida en que estados y organizaciones internacionales se han hecho más presentes en las sociedades como proveedores de bienes públicos, la evolución del concepto de política pública ha tendido a aglutinar distintas manifestaciones de tipo legal, administrativo y político más allá del Estado-nación (Knill y Tosun, 2012). Este hecho ha llevado a pasar de una concepción meramente relacionada con el curso de acción de los gobiernos a las actuales visiones de gobernanza global, que entienden la política pública como un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo de manera compartida por diversos actores, públicos y privados, con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público (Dye, 1975; Subirats *et al.*, 2008). Lo relevante es que el problema público se traslada al ámbito transnacional, involucrando con ello las relaciones internacionales y la economía política comparada. Ambas disciplinas se han hecho eco del incremento de la cooperación dentro del sistema internacional a través de un número creciente de enfoques teóricos, que van desde la evolución del institucionalismo liberal e intergubernamental de la teoría de regímenes internacionales (Krasner, 1983; Keohane, 1984; Oye, 1986; Keohane y Nye, 2011; Moravcsik, 1997), al interregionalismo (Hänggi *et al.*, 2006),

pasando por el institucionalismo supranacional y multinivel típico de la Unión Europea (Stone Sweet y Sandholtz, 1997; Hooghe y Marks, 2001) y el nuevo regionalismo (Gamble y Payne, 1996; Hettne y Söderbaum, 2000; Hettne, 2005; Acharya, 2012). Todos ellos ofrecen marcos teóricos que justifican, no sin un intenso debate, la creación de regímenes e instituciones internacionales de carácter multilateral, regional o interregional donde poner en práctica políticas comunes. En este contexto de protagonismo del estudio de la sociedad global en un orden mundial todavía westfaliano, existen consensos acerca de por qué cooperar, pero no tanto sobre cómo hacerlo (Barnett y Sikkink, 2010). El desajuste político y jurídico-institucional que se produce en la interacción entre los niveles doméstico y transnacional afecta a aspectos cruciales de la política, como la cesión de soberanía o la legitimidad democrática de las decisiones.

La acción colectiva, la toma de decisiones y la implementación de la política son, pues, los elementos claves a considerar cuando se analizan las políticas de la cooperación. De ahí que los teóricos de las políticas públicas y de las relaciones internacionales se hayan centrado en el enfoque de gobernanza global para analizar la consecución de objetivos sistémicos y el mantenimiento del orden sin un gobierno mundial (Young, 1999; Rosenau, 2000; Stone, 2008; Ocampo, 2015). Es lo que se ha denominado «gobernanza sin gobierno» (Rosenau y Czempiel, 1992).

Desde este enfoque de gobernanza global, la cooperación internacional al desarrollo ha sido una de las políticas públicas globales que más debate académico y social ha generado desde los albores del nuevo siglo (Tezanos y Domínguez, 2009; Tassara, 2013; Sanahuja y Tezanos, 2017; Sianes, 2017). A pesar de los avances registrados, especialmente en materia de planificación y definición de instrumentos técnicos (París, Accra), así como en el reconocimiento de la necesidad de mejorar la gobernanza (Busan), no se ofrecen aún certezas que demuestren su impacto y contribución efectiva al desarrollo de los países beneficiarios (OCDE/PNUD, 2014).

Su problemática responde a los aspectos teóricos aquí expresados: de un lado, la inestabilidad sistémica, propiciada por las restricciones derivadas de su ubicación en una esfera pública global con déficit normativo, información desigual e intereses múltiples, que hace más evidente el conflicto principal-agente<sup>1</sup> (Cohen

**La acción colectiva, la toma de decisiones y la implementación de la política son los elementos claves a considerar cuando se analizan las políticas de la cooperación.**

---

1. Es decir, la problemática recurrente que surge entre los beneficiarios de una política y los distintos

y Sabel, 2004); del otro, se trata de políticas predominantemente intergubernamentales que, aun formuladas atendiendo a principios democráticos, no cuentan con un espacio de gobierno que las regule ni con un *demos* o esfera pública global que las legitime o demande la rendición de cuentas (Taylor, 2002; Scholte, 2005). Como resultado, la responsabilidad de las políticas aparece fácilmente eludible al no poder alcanzar la categoría de vinculantes, quedando su legitimidad abierta al cuestionamiento. Esto ocurre incluso en casos de interregionalismo como el que nos ocupa. La política de cooperación de la Unión Europea con América Central es un ejemplo claro de cooperación estructural entre dos regiones organizadas institucional y políticamente, es decir, socialmente construidas, lo que significa que sus relaciones pueden alcanzar vida propia más allá de una relación de cooperación puntual. No obstante, pese a representar la tipología ideal de relaciones interregionales según el modelo de Hänggi (2006), presenta importantes asimetrías políticas e institucionales que inciden directamente sobre la eficacia de la política.

En resumidas cuentas, en un marco de gobernanza global, la lógica de las políticas públicas difiere con respecto a sus equivalentes en el ámbito nacional-estatal. Ello obliga, de un lado, a considerar sus posibles efectos y resultados atendiendo a los riesgos de un escenario más inestable y contingente y, de otro, a desarrollar marcos analíticos propios que se diferencien de los tradicionalmente aplicados para analizar las políticas públicas en entornos de gobierno. El presente trabajo quiere contribuir a este último objetivo.

## **Una propuesta de marco metodológico para el análisis de la cooperación internacional**

Este trabajo se plantea como objetivo la definición de una metodología que permita el análisis de las políticas de cooperación internacional al desarrollo como políticas públicas transnacionales que operan en marcos de gobernanza global difusos, en este caso, de ámbito interregional.

La importancia alcanzada por los procesos y efectos de la gobernanza global ha hecho surgir un gran número de propuestas dirigidas a aumentar la comprensión de este fenómeno. Sin embargo, la mayoría de ellas se concretan en

---

agentes que intervienen en el proceso de identificación, formulación e implementación.

sistemas de indicadores de carácter cuantitativo y cualitativo (Arndt y Osman, 2006), basados en hechos objetivos o en percepciones que pretenden determinar la calidad de la gobernanza de un país determinado, siendo el proyecto «Indicadores Mundiales de Gobernanza» (*Worldwide Governance Indicators*) del Banco Mundial el más conocido (Kaufmann *et al.*, 2011). También existen propuestas centradas en procesos de gobernanza e integración regional, como la de Best (2008) –igualmente enfocada hacia la calidad– o la de De Lombaerde (De Lombaerde *et al.*, 2010) –basada en indicadores cuantitativos de flujos regionales–; pero ninguna de ellas se ajusta a los intereses de esta investigación. Por un lado, la centralidad de las políticas de cooperación internacional al desarrollo condiciona el análisis hacia una mayor comprensión de los procesos de transformación estructural que tienen lugar en las sociedades receptoras, desaconsejando la aplicación de proposiciones causales explicativas de tipo positivista. Por otro lado, el carácter transnacional e interregional del objeto de investigación descarta el uso de indicadores basados en fuentes estrictamente nacionales o de flujos de integración regional, por lo que es necesario prestar más atención al proceso político que a sus resultados. Las características diferenciales del enfoque que aquí se propone –que justifican la pertinencia de desarrollar un marco analítico propio– se fundamentan en la necesidad de comprender e interpretar, desde un enfoque empírico, subjetivo y crítico, las prácticas de gobernanza que tienen lugar en el marco institucionalizado interregional que da cabida a las políticas de cooperación.

Nuestra hipótesis afirma que es posible desarrollar un marco analítico que contribuya a explicitar los problemas de la gobernanza transnacional mediante el análisis de las políticas interregionales, mejorando la comprensión sobre cómo interactúan dos sistemas de gobernanza regional a través de una política de vínculo. Para contrastarla, testamos nuestra propuesta metodológica utilizando como fuente la política de cooperación internacional al desarrollo de la Unión Europea (UE) con América Central (AC) durante el período 2007-2013, una de las más institucionalizadas, representativas y relevantes en cuanto a volumen de fondos y a intereses suscitados entre los distintos actores.

La escasez de instrumentos metodológicos específicos para el análisis de políticas interregionales no significa que no se cuente con argumentos teóricos sobre los que articularlas. Nuestra propuesta toma aportaciones no solo de la literatura sobre indicadores mencionada anteriormente, sino de la de otros autores como Scartascini *et al.* (2011), que vienen estudiando desde hace tiempo la naturaleza de las políticas públicas latinoamericanas. A estos trabajos habría que sumarles la influencia de los fundamentos teóricos procedentes de Krahnmann (2003) y de Stone (2008). El primero parte de la premisa de que las políticas en el ámbito transnacional, al no estar necesariamente conducidas por los estados, son

interdependientes, por lo que aparecen desde múltiples centros sin una jerarquía definida. La principal contribución de Krahnmann abunda en la distinción entre los conceptos de gobernanza y gobierno, al entenderlos no como estados dicotómicos, sino con un *continuum* entre dos polos cuya diferenciación se manifiesta en siete dimensiones de la política, las cuales reinterpretemos y adaptamos a nuestro marco en el ámbito interregional. Por su parte, Stone (2008) concluye que las políticas públicas globales se encuentran inmersas en procesos donde a) la conformación de preferencias tiende a mostrar la desigualdad entre los actores en liza, b) el ejercicio de la soberanía es confuso, c) la autoridad se encuentra difusa y d) la toma de decisiones se produce de manera dispersa debido a la fragmentación de la gobernanza. Las constricciones impuestas por este marco global impactan en la eficacia de las políticas, pues condicionan sus propias potencialidades de configuración. De igual modo, se incorpora una adaptación de este análisis de gobernanza global al ámbito interregional.

En definitiva, la propuesta metodológica que aquí se presenta tiene como finalidad, de un lado, caracterizar el marco institucional de conformación de preferencias en que interactúan los espacios regionales y, de otro lado, sistematizar el proceso de la política pública –en nuestro caso la de cooperación– tomada como representativa de los vínculos entre ambas regiones. Para que el marco analítico sea aplicable, consideramos que este debe contribuir a reducir la complejidad inherente a esta realidad, por lo que propone un análisis del fenómeno en sus diferentes dimensiones, lo que puede resultar instrumental. En la tabla 1 se presenta un resumen del marco metodológico formulado, cuyas componentes serán desarrolladas en los párrafos sucesivos.

Tabla 1. Marco metodológico para el análisis de la cooperación internacional al desarrollo como política pública

DIMENSIONES		SUBDIMENSIONES
<b>1. MARCO INSTITUCIONAL DE CONFORMACIÓN DE PREFERENCIAS</b>		a) ALCANCE DEL MARCO b) MODELO PRETENDIDO c) INSTITUCIONALIZACIÓN
<b>2. ESPACIO POLÍTICO DE TOMA DE DECISIONES</b>	I. DISEÑO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS	a) CAPACIDADES DE NEGOCIACIÓN b) GRADO DE HORIZONTALIDAD c) DESIGUALDAD ENTRE PARTES
	II. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS	a) VOLUNTARIEDAD / NO COERCIÓN b) NIVEL DE FRAGMENTACIÓN c) MEDIDAS DE AUTORREFUERZO

Fuente: Elaboración propia.

Nuestra propuesta se articula en torno a dos dimensiones de análisis. La primera –el marco institucional de conformación de preferencias en que tiene lugar la negociación política– busca poner de manifiesto los obstáculos estructurales derivados de las incoherencias consustanciales al sistema internacional. Es un ámbito de análisis que se caracteriza por un entorno de gobernanza global complejo, donde los marcos jurídicos e institucionales son aún débiles, cuando no inexistentes, y la acción colectiva compleja y multinivel. La segunda dimensión –descriptiva del espacio político de toma de decisiones donde cristaliza el ciclo completo de la política– busca caracterizar una problemática que abarca desde el diseño de la política, por actores y en espacios transnacionales que posteriormente deben incorporarse a los marcos y a los intereses de los agentes nacionales, hasta la implementación efectiva, donde se hacen más evidentes los desajustes existentes tanto en sus aspectos institucionales como en los de acción colectiva. A fin de ofrecer un marco analítico instrumental, es posible profundizar en el análisis de estas dos dimensiones, distinguiendo en cada una de ellas una serie de subdimensiones.

Respecto a la dimensión 1 –el *marco institucional de conformación de preferencias*–, puede dividirse el análisis en tres subdimensiones:

- a) El *alcance político del marco*, cuyo análisis permitirá dilucidar hasta qué punto dicho marco se ve condicionado por uno de los problemas estructurales de los espacios de gobernanza, la soberanía limitada de los actores. De igual modo, al tratarse de un marco de gobernanza, donde no se cuenta con las capacidades y competencias propias de los marcos de gobierno, la herramienta debe investigar hasta qué punto la conformación de preferencias se alcanza por negociación antes que por consenso.
- b) El *modelo pretendido* y favorecido por los actores participantes. La aplicación del marco debería poner de manifiesto otras dos cuestiones estructurales que determinan el alcance de las políticas negociadas a este nivel: de un lado, las visiones más o menos estratégicas de los actores convocados y la consistencia de estas; de otro, la existencia de un *demos* que demande una cierta rendición de cuentas.
- c) El *grado de institucionalidad* alcanzado por el marco de negociación de las preferencias. En este punto, esta metodología debería caracterizar el desarrollo institucional efectivo del marco, determinado por las normas que respaldan la negociación y aprobación de la política en ese nivel, pero también por la autonomía y capacidades efectivas de dicho espacio institucionalizado, es decir, hasta qué punto los resultados de la negociación y las decisiones provenientes del marco tienen capacidad coercitiva y normativa.

La dimensión 2 –el *espacio político de toma de decisiones*, donde se produce el proceso efectivo de las políticas– igualmente puede ser desarrollada en subdimensiones a efectos instrumentales. Pero, en este nivel, la propuesta es realizar una primera distinción, siguiendo el ciclo de política pública, entre la fase de diseño y la fase de implementación de las políticas; y cada una de estas fases puede analizarse de acuerdo a tres subdimensiones. De esta manera, surge la siguiente estructura:

I. Fase de *diseño de las políticas y programas* que, al tratarse de un espacio regional de ámbito supranacional, a su vez puede subdividirse en tres subdimensiones:

- a) Las *capacidades efectivas de negociación* de los actores. Dentro de esta subdimensión, habría que considerar la capacidad de agregación de dichos actores, así como la continuidad de dichas capacidades de negociación, especialmente ante cambios políticos en la esfera nacional.
- b) El *grado de horizontalidad* del espacio político, cuya calificación conllevaría fijarse en dos aspectos definitorios: la articulación de espacios de interlocución con los actores para el diseño de la política, cuestionándose si estos espacios son permanentes o creados de manera contingente, y hasta qué punto resultan vinculantes; y la existencia de capacidades funcionales autónomas, observando si existen órganos funcionales de carácter no gubernamental, con peso propio en el proceso de decisión.
- c) La *desigualdad entre los actores participantes*, es decir, en qué medida el espacio viene condicionado por este criterio. El análisis de esta cuestión obligaría a plantearse qué alcance tienen las responsabilidades de los países participantes en el desarrollo de la política respecto a la de las instituciones regionales, así como la gestión de las inconsistencias entre los objetivos de determinada política regional y otras políticas de la región o de los países que la conforman.

II. En la fase de *implementación de las políticas y programas* también pueden diferenciarse tres subdimensiones de análisis:

- a) La *voluntariedad o débil coercitividad* de las políticas. Al emerger estas políticas de marcos regionales para ser implementadas en un ámbito de gobierno nacional-estatal, sería necesario el análisis de esta subdimensión; esto es, observar si existe un reparto competencial explícito entre los países miembros y las instituciones regionales, así como el apropiamiento efectivo de dichas políticas por parte de los estados ejecutantes.

- b) El *nivel de fragmentación* en la implementación de la política. En su análisis, se requeriría, por un lado, prestar atención al proceso de coordinación durante la implementación y, por otro, respecto a los posibles órganos de gobierno promovidos por la política, cuestionar si existen órganos permanentes que garanticen la gobernanza de la política.
- c) Las *medidas de autorrefuerzo* previstas en la intervención, las cuales estarían relacionadas con la fase de evaluación propia del ciclo de las políticas públicas. En este sentido, el marco debería analizar, de un lado, la existencia de mecanismos que permitan prever actividades correctoras y paliativas ante impactos sobrevenidos –especialmente si afectan a cuestiones de desarrollo– y, de otro lado, la consideración de mecanismos que favorezcan que los aprendizajes obtenidos del desarrollo de una intervención informen el diseño de las subsiguientes.

## **Caso de estudio: la política de cooperación internacional de la UE con América Central**

Las relaciones entre la UE y América Central representan un ejemplo exitoso de interregionalismo, cuyo punto culminante se sitúa en la suscripción de un Acuerdo de Asociación (AdA) entre ambas regiones en 2012. A los tradicionales capítulos de diálogo político y cooperación, este convenio incorpora como novedad un acuerdo de libre comercio, lo que coloca a la relación UE-AC como el modelo de cooperación birregional más avanzado. Así, el AdA supone un importante salto de calidad con respecto a épocas anteriores y la consolidación de una apuesta por la cooperación regional en detrimento de la bilateral. Sin embargo, esta decisión plantea importantes incógnitas debido a los retos que aún presenta el proyecto integracionista centroamericano (Sanahuja, 2012; Caldentey, 2014; Caldentey y Santos, 2017), algunos de los cuales aparecen ya en los resultados de nuestro análisis. En todo caso, representa, sin duda, la apuesta europea por el regionalismo como modelo de gobernanza sistémica.

La política de cooperación UE-AC se centra, prioritariamente, en el proceso de integración centroamericana, plasmándose sucesivamente en dos estrategias regionales para América Central (ERC) –período 2002-2006 y período 2007-2013– y en el Programa Indicativo Plurianual (PIP) 2014-2020. Ambas estrategias han contemplado el apoyo a una serie de ejes prioritarios implementados a través de un conjunto de programas. En este trabajo se analiza la ERC 2007-2013 que, con el AdA en el horizonte, incluía las políticas y programas que se recogen en la tabla 2.

Tabla 2. Cuadro resumen de políticas y programas de la Estrategia Regional para América Central (ERC) 2007-2013 de la UE\*

Eje estratégico (relanzamiento integral)	Política	Órgano gestor	Programa UE	Fuentes
Seguridad Democrática	ESCA	SGSICA	SEFRO	Secundarias (Informes actividades; Programa Estado de la Nación [2016])
			Seguridad Mujeres CA-Diakonia	
			Feminicidio y violencia de género	
			IEPADES-delito y prevención armas	
			pequeñas y ligeras y violencia armada	
			Tráfico ilícito armas fuego	
Prevención y mitigación de desastres naturales y cambio climático	Vulnerabilidad, Medio Ambiente y Cambio Climático	SGSICA	PREVDA*	Primarias (Secretario Ejecutivo CCAD) y secundarias (Informes evaluación; documentos oficiales políticas, informes ejecutivos; Programa Estado de la Nación [2016])
			Energía y Medio Ambiente	
	Otros Sector 4 UE (no ligados directamente con la institucionalidad regional)	IICA	PRICA**	No analizado
			ECOPESCA**	
			ECHO-Corredor seco CA**	
		CIDEA-UCA	Capacidades locales para el cambio climático**	

Integración Social	Vulnerabilidad y Seguridad Alimentaria	SGSICA	PRESANCA I y II	Primarias (funcionarios y exfuncionarios SGSICA) y secundarias (informes actividades; Programa Estado de la Nación (2016))
			PRESISAN I y II	
Integración Económica	AqA	SIECA	PRAIAA	Primarias (Secretaría Gral. y funcionarios SIECA, exfuncionarios SIECA y SGSICA, funcionarios CENPROMYPE) y secundarias (informes actividades; Programa Estado de la Nación (2016))
	Facilitación del Comercio-UA		CONSUJAC, ADAPPCA, UAC, PRACAMS	
	Mipymes-Sector Privado		ADESEP	
Fortalecimiento institucional	Fortalecimiento Institucional	SGSICA	PAIRCA I* y II	Secundarias (informes evaluación; informes actividades; Programa Estado de la Nación (2016))

\* Programa del marco 2002-2006, incluido porque su ejecución continuó durante el marco 2007-2013.

\*\* No se han analizado los programas no gestionados por la institucionalidad del SICA.

Siglas y acrónimos:

**ACF**: Acción Contra el Hambre; **ADAPPCA**: Proyecto Diseño y Aplicación de Políticas Comunes Centroamericanas; **ADESEP**: Apoyo al desarrollo del sector privado en Centroamérica; **CCAD**: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; **CENPROMYPE**: Centro Regional de Promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; **CIDEA**: Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental; **CONSUJAC**: Programa de Consolidación de la Unión Aduanera Centroamericana; **ECHO**: Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea; **ECOPECSA**: Proyecto de conservación y gestión efectiva de la biodiversidad marina con mejora de condiciones de vida para el sector de pesca artesanal en comunidades del ecosistema trinacional Golfo de Fonseca; **ESCA**: Estrategia de Seguridad de Centroamérica; **FAO**: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; **IEPADES**: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible; **IICA**: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura; **OIM**: Organización Internacional para las Migraciones; **PAIRCA**: Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana; **PRACAMS**: Programa de Apoyo a la Calidad y a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en Centroamérica; **PRAIAA**: Proyecto Regional de Apoyo a la Integración Económica Centroamericana y a la implementación del Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica; **PRESANCA**: Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Sistema de la Integración Centroamericana; **PRESISAN**: Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional; **PREYDA**: Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental; **PRILICA**: Programa Regional de Investigación e Innovación por Cadenas de Valor Agrícola; **SEFRO**: Programa regional de seguridad fronteriza en América Central; **SGSICA**: Secretaría General del SICA; **SIECA**: Secretaría de Integración Económica Centroamericana; **UAC**: Unión Aduanera Centroamericana; **UCA**: Universidad Centroamericana. Fuente: Elaboración propia.

El estudio de la política de cooperación internacional UE-AC reúne una serie de características que no solo permiten aportar elementos para la sistematización y el análisis de la problemática observada en dicha política, sino que además ponen de relieve los condicionamientos del actual marco de gobernanza global. Su pertinencia se justifica, asimismo, por una serie de rasgos definitorios: en primer lugar, el hecho de que la mayor parte de los países del istmo mantienen importantes déficits en materia de desarrollo, pese a ser una de las regiones que cuenta con una de las trayectorias más extensas como receptora de fondos de la cooperación internacional al desarrollo; en segundo lugar, la UE es, en los últimos años, el primer donante de la región en el conjunto de la cooperación bilateral y regional; en tercer lugar, la región conserva el proyecto de integración más antiguo de América Latina, que le proporciona un espacio de gobernanza regional

**El estudio de la política de cooperación internacional UE-AC reúne una serie de características que, además de aportar elementos para la sistematización y el análisis de la problemática observada en dicha política, permiten poner de relieve los condicionamientos del actual marco de gobernanza global.**

equiparable, en algunos aspectos, al de la UE, conformando un ejemplo de cooperación birregional institucionalizada prácticamente único; por último, la evolución histórica de la relación UE-AC es una muestra de las transformaciones recientes del sistema internacional, de la centralidad de las políticas de cooperación dentro del mismo y del papel que la

UE pretende jugar como actor global que promueve un internacionalismo basado en los valores del liberalismo occidental, el fortalecimiento de su identidad, así como la defensa de sus intereses políticos y económicos (Söderbaum y Van Langenhove, 2006).

## **Análisis crítico de la política de cooperación UE-AC (2007-2013) a la luz del marco metodológico**

La aplicación de nuestro marco metodológico requiere dos matizaciones iniciales. En primer lugar, nuestro análisis se ha centrado exclusivamente en los instrumentos regionales de la política, descartando el ámbito bilateral por la escasa disponibilidad de información de calidad existente. Aunque durante el período que abarcamos –2007-2013– los montos de la cooperación bilateral

han sido superiores a los de la cooperación regional, esta tendencia se está viendo revertida en beneficio de la cooperación regional, tal y como ya se observa en el PIP 2014-2020. En segundo lugar, merece la pena reiterar que, aunque para el análisis se seguirá la compartimentación sugerida por la metodología analítica, la comprensión del fenómeno impone una interpretación holística. Por ello, la exploración de aquellas dimensiones del análisis que no aportan información relevante o inducen a reiteraciones han sido descartadas y, en el caso de aquellos fenómenos susceptibles de ser analizados desde distintas dimensiones, se ha optado por realizar una interpretación conjunta.

## **Sobre el marco institucional de conformación de preferencias**

### a) Alcance del marco

El análisis de las evidencias muestra un primer conflicto por la limitación de soberanía que se produce por la tendencia del financiador a imponer los temas de agenda y la gestión del proceso burocrático y administrativo de los programas, lo que se une a la débil posición centroamericana para clarificar sus intereses y preferencias con respecto a su modelo de integración. Esto último explica que, pese a la existencia de espacios institucionalizados de negociación consolidados, los objetivos de los programas no siempre queden reflejados a la hora de su implementación. La negociación de los objetivos y la selección de los sectores de cooperación en las estrategias regionales se ven condicionados por la incorporación de un tercer actor, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), cuya problemática institucional y agenda agrega mayor complejidad. Nos encontramos aquí con un problema del tipo principal-agente. Por otra parte, la definición de los aspectos más importantes de la política recae en la UE. Los países parecen renunciar a disputar el liderazgo de la agenda a cambio de recibir financiación, que en buena medida contribuye a la sostenibilidad de las instituciones regionales que los países no parecen estar dispuestos a sufragar.

En general, la política ha tendido a financiar acciones de la agenda estratégica del SICA, principalmente relacionadas con el mantenimiento de las estructuras orgánicas y el diseño e implementación de algunas políticas regionales, pese a los continuos cambios de criterio de los consejos de ministros del SICA; en algunos casos, cubriendo espacios inexistentes o muy débiles como, por ejemplo, en seguridad alimentaria, seguridad o cohesión social. Pero otros estudios están mostrando que no se está consiguiendo articular las políticas debido a la reticencia de los estados a ceder soberanía en este ámbito y a la inexistencia de

instrumentos coercitivos –jurídicos o políticos– para hacerlo (Santos, 2016). La ayuda de la UE ha posibilitado que el SICA pudiera operar y prestar servicios en materia de políticas, pero falta regulación regional para actuar más allá de la mera coordinación.

## b) Modelo pretendido

Aunque la consistencia del modelo de cooperación parece mejorable, este ofrece algunos resultados satisfactorios. El apoyo al proceso de integración parece justificado para los objetivos de la UE, pero la política tiene deficiencias institucionales en materia de regulación. Por un lado, el horizonte temporal de los actores participantes es divergente, dificultando la acción colectiva y la solución de los abundantes obstáculos que se presentan por la complejidad y debilidad institucional centroamericana. La adaptación tendría que observar los tiempos de los actores centroamericanos, en este caso los de los gobiernos, principalmente. Por el otro lado, parece que los espacios de participación, negociación política, difusión y rendición de cuentas son desiguales en los distintos niveles de gobernanza, y requerirían un mayor desarrollo con objeto de asegurar la participación de otros actores: gobiernos locales, no gubernamentales y la sociedad civil. Existe un importante consenso en las fuentes acerca del fracaso de la política en el objetivo de fortalecimiento de la sociedad civil como agente de la regionalización (Serbin, 2012; Fioramonti, 2013; Santos, 2013). La notable debilidad o incluso ausencia de estos procesos está relacionada con esta flaqueza crónica. Algo similar ocurre con los condicionamientos burocráticos involucrados en la supervisión técnica y ejecución de programas, que manifiestan la asimetría subyacente en el marco. Existe un importante malestar en la región con el procedimiento de ejecución de los programas adoptado por la Comisión Europea, consistente en la subcontratación de agentes externos que garanticen el cumplimiento de los contratos, aun en detrimento de los propios objetivos. El alto coste de este servicio, así como los estándares de acreditación y cualificación de los perfiles establecidos, conducen a que la mayoría de las licitaciones caigan en manos de consultoras europeas y de expertos que, en la mayoría de los casos, son ajenos a las dinámicas de la región, lo que termina repercutiendo en los resultados.

En el otro extremo, la estrategia de apoyar la doble vertiente de regionalismo y regionalización permite sacar a la luz algunos de los beneficios de la integración y la necesidad que los países de la región tienen de este instrumento para superar problemas del desarrollo que desde lo nacional parecen insuperables. En algunos ámbitos, el fortalecimiento institucional permitió a distintas secretarías

sectoriales contar con los recursos necesarios para aprobar políticas sectoriales de ámbito regional. Ciertamente se enfrentan a la inexistencia de instrumentos políticos e institucionales para su implementación, y que buena parte de ellas se encuentran hoy en suspenso, pero fueron capaces de identificar una problemática común, reunir a buena parte de los actores y proponer una agenda de trabajo. En aquellos casos exitosos, su sostenibilidad sigue dependiendo del apoyo de los gobiernos nacionales. No obstante, las políticas sectoriales son uno de los principales instrumentos de regionalización, porque permiten resolver problemas de la ciudadanía que los estados nacionales no atienden. Esto puede coadyuvar a que la ciudadanía termine por entender la necesidad de una política regional y de demandar mayor integración, un modelo que facilita la gobernanza de las políticas de cooperación.

### c) Institucionalización

El desarrollo institucional es notable, aunque insuficiente. Cuenta con un marco consolidado y, aunque está adaptado a los intereses de la UE, no se encuentran evidencias de objeción por parte de los estados centroamericanos. La evolución de la normativa muestra una voluntad de establecer marcos reguladores cada vez más explícitos, pero aún insuficientes. Encontramos déficits de regulación en la apropiación por parte de los estados miembros y de las instituciones centroamericanas, lo que incrementa su contingencia. A modo de ejemplo, no existe en el ámbito del SICA ninguna normativa ni reglamento que respalde la negociación y aprobación de las políticas, y mucho menos de la implementación. Desde el lado europeo, los procedimientos tampoco parecen contar con requerimientos condicionantes o exigencias en materia de implementación. La voluntariedad recíproca es una norma en materia de cooperación al desarrollo, en circunstancias en las que tanto los montos de la ayuda como la institucionalización de los procesos invitan a la reformulación.

El SICA es una organización internacional de carácter público, cuya sostenibilidad depende casi enteramente de los fondos de la cooperación internacional. Cabe pensar en la necesidad de garantizar una mayor respuesta y responsabilidad sobre el destino e impacto de estos fondos, demanda que debe establecerse por parte de la ciudadanía beneficiaria y donante. Al no estar regulado ni encontrarse inserto en ningún órgano del SICA, el procedimiento de implementación de la política está sujeto a una serie de filtros burocráticos y a la conformación de comités mixtos de distinta naturaleza, que se encargan de canalizar un proceso complejo y abigarrado. En algunos casos, la puesta en marcha de un programa puede dilatarse en torno a un año, como en el caso del Proyecto Regional de

Apoyo a la Integración Económica Centroamericana y a la implementación del Acuerdo de Asociación (PRAIAA). Como consecuencia de lo anterior, las capacidades y la autonomía que presenta la política pueden resultar cuestionables; fundamentalmente porque, como ocurre en general en los modelos intergubernamentales, no existen instrumentos coercitivos que garanticen la implementación y determinen las responsabilidades a la hora de la ejecución de políticas.

En el caso centroamericano, pese a la existencia de una Corte Centroamericana de Justicia, que cuenta con competencias de actuación en los estados que la suscriben y de la existencia de un marco jurídico de la integración con capacidad vinculante en todos los estados miembros, lo cierto es que tiene muy mermadas sus facultades debido a que solo El Salvador, Honduras y Nicaragua cuentan con magistrados adscritos. Las asimetrías que esta situación genera hacen muy difícil una actuación coercitiva legitimada por sus competencias.

## **Sobre el espacio político de toma de decisiones**

### **a) El diseño de políticas y programas (negociación, horizontalidad y desigualdad)**

Tradicionalmente, la política de cooperación UE-AC se ha caracterizado por contar con espacios de negociación y consenso bastante consolidados, pero en buena medida restringidos a negociaciones de alto nivel. En cualquier caso, la capacidad para la agregación de intereses ha sido escasa. Desde el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 (Consejo Europeo, 1999), existe un Comité Conjunto de seguimiento y, en algunos casos, se han creado grupos de trabajo conjunto ad hoc. Con la entrada en vigor del AdA, se institucionalizaron espacios específicos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil de ambas regiones, representadas por los órganos oficiales respectivos –el Comité Económico y Social Europeo y el Comité Consultivo del SICA–, reconociendo de esta forma su relevancia en la gobernanza y legitimidad de las políticas. Sin embargo, el análisis de los intereses de los grupos de poder indica que los avances son más profundos en los sectores en los que los grupos económicos poderosos salen beneficiados, como son los acuerdos comerciales, lo que apunta a un modelo de cooperación para los *ganadores*. La decisión sobre objetivos de la política y sectores de cooperación es tomada por la Comisión Europea con base en un marco de negociación con los estados miembros, pero el alineamiento no se produce en muchos casos. En múltiples ocasiones, los gobiernos de turno han frenado la aplicación de herramientas definidas previamente en los programas por disconformidad con sus objetivos y resultados, lo que pone de manifiesto

que la armonización de programas con los estados supone un tema pendiente de resolver.

La política de cooperación al desarrollo de la UE con AC ha invertido importantes recursos en el fortalecimiento institucional del SICA, pero hasta el PIP 2014-2020 no ha reparado en la necesidad de fortalecer la apropiación por parte de los países miembros. El problema ha surgido cuando se ha puesto de manifiesto que, para la implementación de los programas, es ineludible la colaboración de los gobiernos de turno. En programas como el proyecto de Consolidación de la Unión Aduanera Centroamericana (CONSUAC), el Programa Regional de Apoyo a la Calidad y a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en Centroamérica (PRACAMS), el Apoyo al Diseño y Aplicación de Políticas Comunes Centroamericanas (ADAPCCA) o el PRAIAA se ha podido evidenciar cómo la ejecución no siempre se ha correspondido con los objetivos planificados, debido a que los gobiernos han priorizado sus intereses en el momento de la implementación. Otros programas, como el Programa de Apoyo a la Integración Económica Centroamericana (PAIRCA 1) delegaron su ejecución en agencias autónomas que no consiguieron articularse con las políticas nacionales ni regionales, convirtiéndose en meros suministradores de asistencia técnica. A pesar de los esfuerzos económicos, el desarrollo institucional, normativo y social del SICA sigue siendo identificado como uno de los menos eficaces en las evaluaciones realizadas.

Las vías para que los representantes de los intereses nacionales intervengan en el diseño de las políticas no han sido hasta ahora habituales. Muchas de las prioridades de los jefes de Estado centroamericanos –la máxima autoridad del SICA– han sido recogidas en las estrategias de la política, especialmente en materia de integración económica, reducción de riesgos de catástrofes y seguridad. Sin embargo, las dos partes se han mostrado distantes respecto a las finalidades y resultados concretos de los programas. Un ejemplo claro lo encontramos en los programas para el avance de la unión aduanera, donde la UE ha sido más ambiciosa que los propios estados centroamericanos. Una de las razones que explican estas dificultades estructurales en el diseño de la política se encuentra en que, a diferencia de la UE, el modelo de gobernanza del SICA es netamente intergubernamental y no cuenta con órganos regionales con capacidad de decisión a los que los estados miembros hayan cedido soberanía. Al no contar con un presupuesto unificado proporcionado por los países, ni con capacidad jurídica e institucional para implementar políticas de forma autónoma, no existen consensos ni políticas de Estado claras por parte de los países miembros, lo que lleva a que la alternancia de gobiernos suponga cambios de preferencia en materia de políticas públicas, con lo que los acuerdos alcanzados con gobiernos anteriores tienen altos riesgos de caer en la irrelevancia (Caldentey, 2014; Parthenay, 2016; Santos, 2016; Fernández Portillo y Santos, 2015).

## b) Sobre la implementación de la política y programas (voluntariedad, fragmentación, autorrefuerzo)

Estos elementos muestran la vulnerabilidad de la política en casi todos sus aspectos. Los análisis realizados sobre algunas iniciativas del SICA –no necesariamente vinculadas a la cooperación UE-AC– indican una brecha entre diseño e implementación (por ejemplo, Fernández Portillo y Santos, 2015). En primer lugar, las estrategias no contemplan un reparto explícito de competencias, quedando la coordinación a cargo de las secretarías del SICA involucradas, que no siempre tienen éxito para encontrar los apoyos necesarios en los consejos de ministros ni con los gobiernos. El marco jurídico del SICA cuenta con instrumentos para la regulación de la política, pero son demasiados ambiguos y suelen ser orillados para evitar su carácter vinculante. En este sentido, los programas de fortalecimiento institucional no han tenido éxito a la hora de promover la reforma y consolidación de los marcos legislativos y normativos del SICA con impacto directo sobre las políticas. El grado de apropiación de los estados ha sido insuficiente, al no garantizar la implementación eficaz de los programas ni su incorporación en las agendas de planificación de los ministerios nacionales involucrados. Al carecer de instrumentos específicos que propicien la apropiación del proyecto por parte de los propios estados miembros, estos no se ven impelidos a hacer las reformas institucionales necesarias en el SICA para que los programas puedan ser más efectivos. Por otro lado, el débil compromiso de financiación por parte de los estados también compromete la sostenibilidad de los procesos. La debilidad presupuestaria del SICA solo permite implementar aquellos ejes de las políticas que cuentan ya con financiación de la cooperación, siempre que se alineen con sus agendas nacionales.

Los problemas de coordinación presentan dificultades para el ajuste debido al complejo entramado de toma de decisiones. Los temas son abordados por comités de coordinación ad hoc para cada programa, de ámbito interministerial, con capacidad de resolución limitada debido a que predomina la toma de decisión por consenso. En la actualidad, existe también una Comisión Mixta que actúa como órgano de gobierno integrada por representantes regionales y de los estados miembros, así como un Consejo de Asociación que supervisa el cumplimiento de los objetivos del AdA. Pero los mecanismos correctores y de aprendizaje no son de fácil incorporación durante la fase de ejecución de las estrategias, y ello es debido a las dificultades burocráticas que presentan las modificaciones de los acuerdos de alto nivel. Por último, a pesar de que la UE aboga por una fuerte supervisión técnica ejercida desde la Delegación de la UE en la región, esta se ha mostrado insuficiente a la hora de resolver los problemas que se presentan durante la ejecución. Un ejemplo ilustrativo sería el seguimiento

a los programas de fortalecimiento institucional del SICA, donde no se pudo evitar que parte de los fondos se destinaran a la capacitación del funcionariado nacional, cuando no era ese su destino previsto.

## **Interpretación holística del análisis**

El marco institucional de conformación de preferencias presenta ya rasgos que limitan un impacto más positivo de la política de cooperación internacional UE-AC, o al menos la expone a un alto nivel de contingencia. Esto es debido a las debilidades que presenta la política en las tres subdimensiones analizadas: alcance, modelo e institucionalización. Es cierto que parte de las ineficiencias existentes en las políticas de ámbito regional existirían igualmente en un marco bilateral de relaciones con los países centroamericanos, ya que las causas fundamentales son las propias carencias institucionales de estos. Pero estas debilidades se ven agravadas en un sistema de gobernanza región-región que sigue profundamente marcado por agendas e intereses divergentes, al predominar en el modelo un acercamiento intergubernamental.

En este contexto, ¿es posible una arquitectura político-administrativa que dé respuesta a las ineficacias encontradas? Hay algunos escenarios que pueden implicar incentivos importantes para los países. La insostenibilidad de algunos de los problemas crónicos de la región a nivel nacional (exclusión social, corrupción, debilidad democrática, etc.), así como el impacto de cuestiones globales como la inseguridad o el cambio climático, pueden fomentar consensos que impliquen el reconocimiento de que el accionar desde lo regional puede tener mayor impacto, lo que forzosamente conllevaría un rediseño del marco institucional. No obstante, la evidencia analizada muestra que, hasta la fecha, en los países de la región no existe una clara voluntad de ceder soberanía. Por su lado, en la implementación específica del propio ciclo de las políticas se aprecian manifiestos elementos limitantes. Es evidente que una causa de estas incoherencias puede residir en la propia naturaleza global de la política, pero se han identificado incoherencias en y entre las fases de diseño de la política y su implementación que trascienden este condicionante. Cabe preguntarse, ¿cómo podrían revertirse algunas de estas inconsistencias?

Uno de los aspectos que incide en estas incoherencias son los problemas intrínsecos de la región, como la debilidad institucional o la falta de democracia efectiva (Sánchez Ancochea y Martí, 2014). Posiblemente, se requeriría un mayor desarrollo y regulación de los instrumentos facilitadores de la gobernanza a nivel regional, con cesión mayor de soberanía al SICA como espacio para la toma de decisiones, y también de gestión y ejecución técnica. De igual modo,

es necesario plantear a la propia UE cuestiones sobre el establecimiento de prioridades o sobre su modelo de implementación, que favorecen la ejecución final de numerosos instrumentos de política por empresas consultoras normalmente ajenas a las dinámicas propias de la región.

## Conclusiones

Los resultados permiten constatar cómo el modelo metodológico propuesto ayuda a identificar y sistematizar algunos de los elementos recurrentes que están limitando un mayor impacto de las políticas de cooperación internacional en los

**Las conclusiones apuntan a que son necesarias tanto una mayor institucionalización de los espacios de gobernanza regionales como una profundización en la regulación de los sistemas de gobierno regional.**

desafíos del desarrollo que enfrenta la región centroamericana; aunque es necesario resaltar cómo determinados programas, sobre todo los sectoriales, han contribuido a dar mayor visibilidad a los beneficios potenciales de la integración regional, a pesar de las dificultades señaladas.

Las conclusiones apuntan a que son necesarias tanto una mayor institucionalización de los espacios de gobernanza regionales como una profundización en la regulación de los sistemas de gobierno regional. No obstante, este desarrollo parece difícil de alcanzar si no se ofrecen incentivos capaces de romper con algunas resistencias nacionales, sobre todo por parte de grupos de interés reticentes a perder privilegios por la cesión de poder a ámbitos supranacionales o a grupos de la sociedad civil vulnerables.

Cabe plantear que una mayor atención a la gobernanza de la integración podría contribuir a definir mejor los objetivos y quizás mejorar el impacto de las políticas. En este caso concreto, esa mejora en la gobernanza de la integración requiere una mejor coordinación UE-AC, y que la UE organice su cooperación con mayor alineamiento a las políticas del SICA

Como líneas futuras de investigación, cabría contrastar la capacidad de generalización del marco metodológico en horizontal, esto es, estudiando su adaptabilidad a otros espacios interregionales que se relacionen entre sí de manera estable a través de alguna política de vínculo. De igual modo, una línea de trabajo interesante puede consistir en desarrollar su escalabilidad en vertical, profundizando en las adaptaciones que sería necesario incorporar para que un marco similar pueda ser aplicado a otros contextos de gobernanza difusos de ámbito más global.

## Referencias bibliográficas

- Acharya, Amitav. «Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come?». *The International Spectator*, vol. 47, n.º 1 (2012), p. 3-15.
- Arndt, Christiane y Osman, Charles. *Uses and Abuses of Governance Indicators*. París: Development Centre Studies, OECD, 2006.
- Barnett, Michael y Sikkink, Kathryn. «From International Relations to Global Society». En: Reus-Smit, Christian y Snidal, Duncan (eds.). *The Oxford Handbooks of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 63-83.
- Best, Edward. «The assessment of regional governance: principles, indicators and potential pitfalls». *UNU-CRIS Working Papers* (W-2008/10).
- Börzel, Tanja A. «Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration and Governance». En: Börzel, Tanja A. y Risse, Thomas (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 41-63.
- Burnside, Craig y Dollar, David. «Aid, Policies and Growth». *Policy Research Working Paper* (1997). The World Bank.
- Caldentey del Pozo, Pedro. «Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana». *Serie Estudios y Perspectivas*, CEPAL, n.º 156 (2014).
- Caldentey del Pozo, Pedro y Santos, Francisco. «La vigencia del regionalismo para la agenda del desarrollo de América Central» En: Soto Acosta, Willy (ed.). *Repensar las fronteras: la integración regional y el territorio*. San José: CLACSO-Universidad Nacional de Costa Rica, 2017, p. 95-108.
- Chayes, Abram y Handler Chayes, Antonia. *The New Sovereignty: compliance with international regulatory agreements*. Cambridge, MA. y London: Harvard University Press, 1995.
- Cohen, Joshua y Sabel, Charles. «Global Democracy?». *International Law and Politics*, vol. 37 (2004), p. 763-797.
- Comisión Europea. «Documento de Estrategia Regional para América Central 2002-2006». *European Union External Action*, (25 de junio de 2002) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] [http://eeas.europa.eu/archives/docs/ca/rsp/02\\_06\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/ca/rsp/02_06_es.pdf)
- Comisión Europea. «América Central. Documento de Estrategia Regional 2007-2013». *Comisión Europea*, (29 de marzo de 2007) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/rsp-central-america-2007-2013\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/rsp-central-america-2007-2013_es.pdf)
- Comisión Europea. «Evaluación de la cooperación de la UE con América Central». *Informe Final*. Volumen 1 (julio de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-central-america-informe-final\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-central-america-informe-final_es.pdf)

- Consejo Europeo. *Decisión del Consejo de 22 de febrero de 1999 relativa a la celebración del Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá*. European Union Law, Decisión 1999/194/CE del Consejo, (22 de febrero de 1999) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2018] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar14006>
- De la Iglesia-Caruncho, Manuel (coord.). *La eficacia de la ayuda y la cooperación española*. Madrid: Editorial Complutense-ICEI, 2011.
- De Lombaerde, Philippe; Söderbaum, Fredrik; Van Langenhove, Luk y Baert, Francis. «The problem of comparison in comparative regionalism». *Review of International Studies*, vol. 36, n.º 3 (2010), p. 731-753.
- Deacon, Bob. *Global social policy and governance*. Londres: Sage, 2007.
- Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1975.
- Easterly, William. *La carga del hombre blanco. El fracaso de la ayuda al desarrollo*. Barcelona: Debate, 2015.
- Estevadeordal, Antoni y Goodman, Louis W. (ed.). *21st Century Cooperation Regional Public Goods, Global Governance, and Sustainable Development*. Londres y New York: Routledge y Taylor & Francis Group, 2017.
- Fernández Portillo, Luis A. y Santos, Francisco. «An Analysis of the Quality of the Central American Strategy for Rural Territorial Development (ECA-DERT) as a Regional Public Policy». *Cuadernos de Desarrollo Rural*, vol. 12, n.º 76 (2015), p. 83-107.
- Fioramonti, Lorenzo. *Civil Society and World Regions: How Citizens Are Reshaping Regional Governance in Times of Crisis*. Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth, UK: Lexington Books.
- Frères, Christian y Sanahuja, José Antonio. *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona: Icaria, 2006.
- Gamble, Andrew y Payne, Anthony. *Regionalism and World Order*. Londres: Macmillan Education, 1996.
- Glennie, Jonathan y Sumner, Andy. *Aid, Growth and Poverty*. Londres: Palgrave Macmillan
- Hänggi, Heiner; Roloff, Ralf y Rüländ, Jürgen. (eds.). *Interregionalism and International Relations*. London: Routledge, 2006.
- Hettne, Björn. «Beyond the New Regionalism». *New Political Economy*, vol. 10, n.º 4 (2005), p. 543-571.
- Hettne, Björn y Söderbaum, Fredrik. «Theorising the Rise of Regionness». *New Political Economy*, vol. 5, n.º 3 (2000), p. 457-472.
- Hooghe, Liesbet y Marks, Gary. *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman Littlefield Publishers Inc., 2001.

- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aar y Mastruzzi, Massimo. «The Worldwide Governance Indicators: methodology and analytical issues». *Hague Journal on the Rule of Law*, 3, n.º 2 (2011), p. 220-246.
- Kaul, Inge; Conceição, Pedro; Le Goulven, Katel y Mendoza, Ronald (eds.). *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Nueva York: UNDP y Oxford University Press, 2003.
- Keohane, Robert O. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. *Power and Interdependence*. Nueva York: Longman, 2011.
- Knill, Christoph y Tosun, Jale. *Public Policy. A New Introduction*. Londres y Nueva York: Palgrave Macmillan, 2012.
- Krahmann, Elke. «National, regional, and global governance: one phenomenon or many?». *Global governance*, vol. 9, n.º 3 (2003), p. 323-346.
- Krasner, Stephen. *International Regimes*. Ithaca y Londres: Cornell University Press, 1983.
- Moravcsik, Andrew. «Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics». *International Organization*, n.º 51 (1997), p. 512-553.
- Ocampo, José Antonio (ed.). *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.
- OECD. *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de acción de Accra*. París: Autor, 2008
- OCDE y PNUD-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: Informe de avances 2014*. París: OECD Publishing, 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2018] <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209718-es>
- Oye, Kenneth (ed.). *Cooperation under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 1986.
- Parthenay, Kevin. «Economic crisis and regionalism in Central America: a path dependent logic of failure». En: Saurugger, Sabine y Terpan, Fabien. *Crisis and Institutional Change in Regional Integration*. Londres y Nueva York: Routledge y Taylor Francis Group, 2016, p. 101-116.
- Programa Estado de la Nación. *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación, 2016.
- Rosenau, James. «Change, Complexity, and Governance in Globalizing Space». En: Pierre, Jon (ed.). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Nueva York: Oxford University Press, 2000, p. 169-200.
- Rosenau, James y Czempiel, Ernst-Otto. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

- Sachs, Jeffrey. *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Barcelona: Debate, 2013.
- Sanahuja, José Antonio. *América Latina en la cambiante política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea*. San José: FLACSO y AECID, 2012.
- Sanahuja, José Antonio y Tezanos Vázquez, Sergio. «Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible». *Política y Sociedad*, vol. 54, n.º 2 (2017), p. 533-555.
- Sánchez Ancochea, Diego y Martí i Puig, Salvador. *Handbook of Central American Governance*. Londres: Routledge, 2014.
- Sandler, Todd. *Global Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Santos, Francisco. *Sociedad civil e integración centroamericana*. San Salvador: Fundación ETEA, 2013
- Santos, Francisco. «Los modos de las políticas de la integración centroamericana». *Revista de Derecho*, n.º 20 (2016), p. 31-46.
- Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (eds.). *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.
- Scholte, Jan Aart. *Globalization. A Critical Introduction*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Serbin, Andrés. «Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal», en: Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo. *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2012, p. 73-128.
- Sianes, Antonio. «Shedding light on policy coherence for development: A conceptual framework». *Journal of International Development*, vol. 29, n.º 1 (2017), p. 134-146.
- Söderbaum, Fredrik y Van Langenhove, Luk. *The EU as a global player. The politics of Interregionalism*. Londres y Nueva York: Taylor & Francis Group, 2006.
- Stone, Diane. «Global public policy, transnational policy communities, and their networks». *Policy Studies Journal*, vol. 36, n.º 1 (2008), p. 19-38.
- Stone Sweet, Alec y Sandholtz, Wayne. «European integration and supranational governance». *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n.º 3 (1997), p. 297-317.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varone, Frederik. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.
- Tassara, Carlo. *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. Medellín: Ediciones Unaula, 2013.

- Taylor, Peter J. «Relocating the demos?». En: Anderson, James (ed.). *Transnational Democracy: Political Spaces and Border Crossings*. Londres y Nueva York: Routledge y Taylor & Francis, 2002.
- Telo, Mario (ed.). *Globalisation, Multilateralism, Europe: Towards a Better Global Governance?*. Londres: Routledge, 2016.
- Tezanos Vázquez, Sergio y Domínguez Martín, Rafael. «Nueva agenda internacional de desarrollo, ¿nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe?». *Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo*, n.º 1 (2009) (en línea) [Fecha de consulta: 13.03.2018]. <https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/4718/Tezanos,%20S.?sequence=1>
- Young, Oran R. *Governance in World Affairs*. Ithaca y Londres: Cornell University Press, 1999.



**278**

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2018



**¿Otra vez los militares?  
Democracia, inseguridad, ciudadanía**

COYUNTURA: **Pablo Stefanoni**. Biblia, buey y bala... recargados. Jair Bolsonaro, la ola conservadora en Brasil y América Latina. TRIBUNA GLOBAL: **Oliver Bullough**. Moneylandia. Cómo los especuladores comenzaron a gobernar el mundo. TEMA CENTRAL: **Rut Diamint**. ¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina. **Marcelo Fabián Sain**. ¿Los militares como policías? Cambios en la seguridad en Argentina, 2013-2018. **Samuel Alves Soares**. ¿Volvieron los militares en Brasil? La democracia obstruida por la cuestión militar. **Verónica Zubillaga / Rebecca Hanson**. Los operativos militarizados en la era post-Chávez. Del punitivismo carcelario a la matanza sistemática.

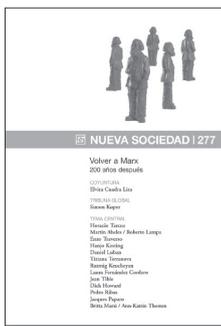
**Paz Verónica Milet**. Fuerzas Armadas y democracia en Chile. Avances y temas pendientes. **Francisco Rojas Aravena**. Costa Rica: siete décadas sin Fuerzas Armadas. **Francisco Leal Buitrago**. Militares y construcción de paz en la Colombia actual. **Raúl Benítez Manaut**. México: los militares en tiempos de cambio. **Laura Tedesco**. De militares a gerentes. Las Fuerzas Armadas. Revolucionarias en Cuba. **Fernando Molina**. «Patria o muerte. Venceremos». El orden castrense de Evo Morales. **Helena Carreiras**. La integración de género en las Fuerzas Armadas. Condicionamientos y perspectivas. **Mariel R. Lucero**. La larga marcha de las mujeres en las Fuerzas Armadas latinoamericanas.

ENSAYO: **Maristella Svampa**. Imágenes del fin. Narrativas de la crisis socioecológica en el Antropoceno.



**276**  
JULIO-AGOSTO 2018

**Dinero versus  
democracia  
Lobbies, corrupción  
y política**



**277**  
SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2018

**Volver a Marx  
200 años después**

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO  
**El futuro del trabajo / el trabajo del futuro**

# Cooperación trilateral Sur-Sur al desarrollo: por una descolonización de la solidaridad

## Trilateral South-South cooperation for development: towards a decolonisation of solidarity

**Gisela Carrasco Miró**

Investigadora, Netherlands Research School of Gender Studies, Universidad de Utrecht.  
[giselacarrasco@gmail.com](mailto:giselacarrasco@gmail.com)

**Resumen:** La cooperación trilateral Sur-Sur al desarrollo (CTSS) ha generado un gran debate sobre si estas alianzas constituyen un nuevo paradigma para el desarrollo o solo son un disfraz para una nueva forma de imperialismo. Más allá de las categorizaciones, este artículo muestra una imagen más matizada y examina el enfoque de solidaridad de la CTSS, esto es, la naturaleza intrínsecamente política del desarrollo y las relaciones de poder desiguales presentes en su seno. A partir del Memorando de Entendimiento (MdE) de CTSS entre Brasil, Mozambique y el Banco Mundial, se analizan las narrativas del desarrollo agrícola y los imaginarios sociales que lo sustentan, a fin de comprender mejor los patrones y motivaciones de solidaridad. Al constatar la lógica colonial, capitalista y patriarcal que se mantiene en el concepto de solidaridad utilizado en el marco actual de desarrollo, este artículo sugiere descolonizar dicho concepto.

**Palabras clave:** cooperación trilateral Sur-Sur, desarrollo, solidaridad, Brasil, Mozambique, Banco Mundial

**Abstract:** *Trilateral South-South Cooperation (TSSC) for development has generated great debate over whether these alliances constitute a new paradigm for development or merely disguise a new form of imperialism. Beyond categorisations, this paper presents a more nuanced image and examines the focus of TSSC solidarity, specifically, the intrinsically political nature of development and the unequal power relations at its heart. Starting with the TSSC memorandum of understanding (MoU) between Brazil, Mozambique and the World Bank, the narratives are analysed of agricultural development and the social imaginaries that support it in order to better understand the patterns and motivations of solidarity. By showing the colonial, capitalist and patriarchal rationale that persists in the conception of solidarity used in the current development framework, this paper proposes the decolonisation of this concept.*

**Key words:** *trilateral South-South cooperation, development, solidarity, Brazil, Mozambique, World Bank*

La arquitectura global de la ayuda internacional se encuentra actualmente en un proceso de rediseño significativo, siguiendo los acuerdos alcanzados en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (FAN4), celebrado en Busan (Corea del Sur), en noviembre de 2011<sup>1</sup>. El foro y su declaración establecieron por primera vez un marco mundial acordado para la cooperación al desarrollo que abarca desde los patrones de ayuda tradicionales (Norte-Sur) y las llamadas «potencias emergentes» –Brasil, la Federación Rusa, India, China y Sudáfrica–, hasta cooperadores Sur-Sur, los patrocinadores privados y las organizaciones de la sociedad civil. En la actualidad, el discurso y la práctica oficial del desarrollo (en adelante denominado «el desarrollo») se complementan con discusiones respetuosas sobre nuevas asociaciones para el desarrollo que ponen de relieve y manifiestan un «*espíritu de solidaridad* mundial fortalecido y centrado, en particular, en las necesidades de los más pobres y vulnerables y con la participación de todos los países, todos los socios y todas las personas» (UN, 2015: 6, énfasis añadido)<sup>2</sup>. La cooperación trilateral Sur-Sur al desarrollo (CTSS) surgió en este contexto de cambio y, por consiguiente, apoya una nueva arquitectura de solidaridad dentro de la ayuda internacional y el desarrollo.

La CTSS tiene como premisa un compromiso de solidaridad entre los países del Sur Global basado en el aprendizaje mutuo, los beneficios conjuntos y el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (en adelante denominada «Agenda 2030») con el imperativo de «no dejar a nadie atrás» (ECOSOC, 2017; UN, 2015). La CTSS generalmente implica una relación de desarrollo en la que un donante del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y/o una agencia multilateral (por ejemplo, el Banco Mundial) se asocia con un país emergente llamado «oferente» (por ejemplo, Brasil) para trabajar con un tercer país (receptor) «socio» (por ejemplo, Mozambique). Mientras que ejemplos previos de CTSS se remontan al menos a la década de 1980 (Amanor y Chichava, 2016), en los últimos cinco años, aproximadamente, el interés en la CTSS se ha acelerado: el perfil, la cantidad y los recursos financieros asociados a las actividades de CTSS en todo el mundo se han multiplicado (véase IFAD, 2016). Incluso los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) –adoptados en 2015 por Naciones Unidas– subrayan la importancia de la CTSS para la implementación de la Agenda 2030 a nivel mundial. El Objetivo 17 –Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible– hace especial hincapié en el

- 
1. Organizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Gobierno de Corea del Sur y la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP).
  2. Todas las citas literales cuya referencia original está en un idioma distinto del castellano son una traducción de la propia autora.

papel fundamental de la CTSS en el logro del desarrollo sostenible (UN, 2015). Esto demuestra claramente cómo la CTSS está remodelando el panorama actual de la ayuda al desarrollo.

Aunque la CTSS se aplica a una amplia gama de áreas, se centra principalmente en el desarrollo agrícola (Shankland y Gonçalves, 2016; WFP, 2016), un área ignorada por los donantes occidentales, ya que sus intervenciones se han focalizado fundamentalmente en la «buena gobernanza» y los derechos humanos (Scoones *et al.*, 2016). Es en este sentido que la CTSS ha desafiado las narrativas occidentales hegemónicas y paternalistas de la ayuda para el desarrollo. A medida que la CTSS crece en importancia y la Agenda 2030 –con la CTSS como su buque insignia– cobra impulso, va creciendo, sin embargo, una preocupación entre las organizaciones de la sociedad civil, académicos, ONG, activistas y comunidades del Sur porque la CTSS pueda estar siendo impulsada y beneficiando a las élites y corporaciones del Sur y del Norte, en lugar de crear alianzas genuinas y de solidaridad en beneficio de los más vulnerables y del planeta en general. En los últimos años, varias iniciativas de

**La CTSS se desarrolla en un nuevo contexto geopolítico y ecológico, aunque sigue operando a través de ejes patriarcales y racistas, así como de las microprácticas y escalas locales de desarrollo en el terreno.**

CTSS de desarrollo han sido acusadas de precipitar el acaparamiento de tierras, desplazamientos forzados, violaciones de los derechos humanos y degradación medioambiental (Cheru, 2016; Clements y Mançano, 2013; Human Rights Watch, 2014). Esto plantea preguntas sobre cómo y si es posible garantizar que los objetivos declarados del enfoque de solidaridad de la CTSS –es decir, aliviar la pobreza y «no dejar a nadie atrás»– se hagan realidad.

Algunos autores han argumentado que las *nuevas* colaboraciones para el desarrollo son simplemente máscaras para una nueva forma de imperialismo; no obstante, es demasiado simplista decir que la CTSS es meramente un colonialismo con nuevos jugadores. Si bien indudablemente existen ecos del pasado, la CTSS se desarrolla en un nuevo contexto geopolítico y ecológico, aunque sigue operando a través de ejes patriarcales y racistas, así como de las microprácticas y escalas locales de desarrollo en el terreno. Asimismo, la ayuda al desarrollo, junto con el comercio y la inversión, se consideran cada vez más como dimensiones interrelacionadas (en lugar de separadas, como en las modalidades de ayuda tradicionales), y la combinación de estos factores constituye ahora la nueva política de cooperación para el desarrollo (Pérez, 2017; Scoones *et al.*, 2016). En muchos casos, las fuentes de financiamiento son globales, y la estructura de las corporaciones y las alianzas están conectadas de maneras que problematizan cualquier asociación directa con estados-nación específicos (Amanor, 2013). Al mismo tiempo, por primera vez

en la historia, la humanidad está excediendo los límites físicos del propio planeta, poniendo a este y a sus habitantes en peligro (Klein, 2014). Sin embargo, una cantidad significativa de las políticas contemporáneas sobre ayuda y desarrollo –incluidas las relacionadas con donantes (re)emergentes y la CTSS– es generalmente reacia a desafiar explícitamente la naturaleza intrínsecamente política del desarrollo, es decir, el hecho de reconocer sus dinámicas de género y raciales, así como las relaciones desiguales de poder entre los diferentes actores implicados. Existen factores claramente sociales, políticos, culturales y económicos en el corazón del desarrollo (Escobar, 1995 y 2016; Kapoor, 2008) y la CTSS (Scoones *et al.*, 2016), pero estos no son uniformes ni incuestionables. Por lo tanto, la CTSS y su enfoque solidario deben analizarse en este marco de patrones cambiantes respecto a la ayuda al desarrollo, el comercio y la inversión, las políticas de desarrollo –con énfasis en los ejes de cultura, género y raza–, así como las relaciones capitalistas bajo el gobierno corporativo global.

En este contexto, este artículo examina hasta qué punto la CTSS está creando, por una parte, más ámbitos y espacios para que surjan solidaridades en todo el mundo –ya sea que se generen paradigmas de solidaridad basados en la justicia y la igualdad o que se favorezcan a las personas empobrecidas–; o, por la otra, en cambio, está generando más dependencia en la acumulación capitalista y la competencia en el Sur Global y, de este modo, reforzando estructuras fundamentalmente injustas. A partir de la firma en mayo de 2017 en Mozambique del Memorando de Entendimiento (MdE) de CTSS sobre desarrollo agrícola sostenible entre Brasil, Mozambique y el Banco Mundial, en primer lugar, se analizan las narrativas agrícolas de desarrollo e imaginarios sociales en el Corredor de Nacala en el país africano, a fin de comprender mejor los patrones y motivaciones que subyacen en este acuerdo y poder reflexionar sobre el enfoque de solidaridad de la CTSS. En segundo lugar, y en este marco, se examina quién tiene la responsabilidad de los resultados y riesgos de los proyectos de CTSS de desarrollo agrícola en el Sur Global, a partir del análisis de los diversos roles desempeñados por las organizaciones de la sociedad civil en Brasil y Mozambique, las corporaciones y los *socios* de desarrollo como Naciones Unidas y el Banco Mundial. En tercer lugar, se realiza un estudio crítico del enfoque de desarrollo sostenible en el que está integrada la CTSS y se pone de relieve el conflicto insoluble entre capital y vida implícito en el mismo. Se sostiene que el concepto de solidaridad actualmente utilizado en los discursos y práctica de desarrollo reinscribe lógicas coloniales, capitalistas y patriarcales, y opera para oscurecer las narrativas de complicidad y colonización en curso. En cuarto lugar y por último, se ofrecen unas reflexiones finales en las que se afirma que es posible, sin embargo, articular una forma de solidaridad que esté comprometida con la descolonización y justicia social, por lo que se proponen algunos parámetros para centrar la sostenibilidad de la vida en todas sus manifestaciones.

## Narrativas de desarrollo agrícola e imaginarios sociales en el Corredor de Nacala

En mayo de 2017, el Banco Mundial (BM) patrocinó la colaboración Sur-Sur entre Mozambique y Brasil en un acuerdo de CTSS para «mejorar el desarrollo rural sostenible» en Mozambique (WB, 2017: 1). Con ese fin, se firmó un nuevo Memorando de Entendimiento (MdE) entre Brasil, Mozambique y el BM, que abarca «una amplia gama de cuestiones relacionadas con la gestión de la tierra y la biodiversidad en forma de apoyo financiero y técnico para varias operaciones» (ibídem). Según los datos del BM disponibles en su sitio web oficial, los costos totales estimados de estos proyectos son de aproximadamente 131,1 millones de dólares durante los próximos cinco años; y los mismos se desarrollan principalmente en el Corredor de Nacala, las provincias de Niassa, Nampula y Zambézia en el norte de Mozambique. Mark Lundell, director de país del BM para Mozambique, Comoras, Madagascar, Mauricio y las Seychelles, declaró durante la firma del MdE que la estrategia general del BM enfatiza «la mejora de la calidad de vida del 20% más pobre de la población», una gran parte de la cual, afirmó, vive en áreas rurales en Mozambique y Brasil. «Por lo tanto, la agricultura, manejo de bosques y gestión de la tierra son sectores clave para alcanzar los objetivos del Banco» (ibídem).

Las suposiciones optimistas del BM chocan con las afirmaciones actuales de varias organizaciones locales e internacionales de la sociedad civil, ONG, académicos y campesinos con respecto a proyectos activos y propuestos de desarrollo de agronegocios en el Corredor de Nacala. Estas organizaciones denuncian dichos proyectos con el argumento de que despojan a los y las agricultoras locales de sus tierras y solo benefician a corporaciones extranjeras, así como a la élite mozambiqueña (People's Declaration, 2017; Shankland y Gonçalves, 2016). En el contexto de Mozambique, las tensiones que rodean a las coaliciones de agronegocios llegan a un punto crítico en el controvertido Programa de Desarrollo Agrícola de la Sabana Tropical en Mozambique (ProSAVANA). Este es el proyecto de desarrollo agrícola más grande de Brasil en África y su objetivo principal es «modernizar la agricultura mozambiqueña» (Clements y Mançano, 2013: 53). Esta CTSS entre Japón, Brasil y Mozambique –que cuenta con el apoyo del BM– ha engendrado la campaña internacional «No a ProSAVANA» (People's Declaration, 2017). La campaña acusa a ProSAVANA de ser un plan de negocios para la adquisición corporativa de la agricultura en Mozambique y la mayor apropiación de tierras en África (JA! Justicia Ambiental, 2013; People's Declaration, 2017). Para poder construir una comprensión clara de los patrones y las motivaciones subyacentes en el MdE Brasil-Mozambique-BM, es impor-

tante analizar la conexión entre la cooperación agrícola brasileña con Mozambique en el pasado y en el presente; específicamente, cabe observar cómo Brasil y Mozambique –y sus socios de desarrollo, tales como el BM y Naciones Unidas– entienden su lugar en un contexto de desarrollo agrícola global más amplio. Con este fin, la siguiente subsección explora las narrativas detrás de estos patrones, así como su principio general de solidaridad común.

## **Narrativas de la agricultura y el desarrollo: tierras sin cultivar y la gestión ineficiente del capital natural**

La crisis financiera de 2007-2008, junto con el aumento en los precios de los productos básicos agrícolas que caracteriza a las últimas décadas, alimentó la prisa por encontrar oportunidades seguras de inversión para el capital disponible. En este proceso, la tierra y la agricultura emergieron como una «clase de activos» y se volvieron gradualmente atractivos (Ouma, 2014). Esto causó una preocupación generalizada con respecto a una «fiebre global por la tierra» (OXFAM, 2012) por parte de los inversores, centrada especialmente en África (Scoones *et al.*, 2016). En este contexto, a través de sus servicios de asesoramiento, el BM –la organización de desarrollo más grande del mundo con una cartera de miles de millones de dólares y que ejerce una gran influencia tanto en el sector privado como en los gobiernos– ha difundido narrativas de desarrollo agrícola que alienan a los gobiernos a poner tierras disponibles fácilmente para los inversores. Esta institución, por lo tanto, no solo financia muchas grandes transacciones de tierras en África (OXFAM, 2012), sino que también influye en cómo se compra y se vende la tierra.

Los datos recopilados en el informe del BM de 2011 «Rising Global Interest in Farmland» muestran la «disponibilidad potencial [de tierra] no cultivada» (WB, 2011: xxxiv) concentrada en África Subsahariana y América Latina. Hoy, el BM –así como otras instituciones, como la FAO– siguen siendo muy optimistas sobre la intensidad de este interés y sostienen que, si se ejecutan de manera responsable, las inversiones en desarrollo agrícola resultarían en un escenario de beneficio mutuo al aumentar la productividad y creación de empleos en países ricos en recursos naturales, pero pobres en capital. La CTSS, por consiguiente, se posiciona aquí como un «instrumento efectivo» de solidaridad, capaz de hacer que se cumpla este escenario al mismo tiempo que contribuye a la Agenda 2030 entre los países del Sur Global (ECOSOC, 2017: 1). Respecto al MdE Brasil-Mozambique-BM, Mark Lundell declara: «Este MdE subraya el compromiso del Banco Mundial de apoyar a Brasil y Mozambique a desarrollar su potencial en desarrollo rural a través de un enfoque paisajístico de gestión sostenible de

recursos naturales por ejemplo en silvicultura y agricultura» (WB, 2017: 1). Usando la narrativa de un «enfoque paisajístico» para «gestionar la tierra, el agua y los recursos forestales, que forman los cimientos –el capital natural– para cumplir los objetivos de los países en seguridad alimentaria y crecimiento verde inclusivo» (Treguer y Pehu, 2014: 7), el BM afirma que las inversiones en desarrollo agrícola en Mozambique impulsarán la productividad agrícola y servirán como motor para impulsar el desarrollo económico (ibídem; WB, 2017).

Sin embargo, al alentar la inversión extranjera en tierras que se consideran «potenciales» o «no utilizadas», estas políticas han permitido la incautación de tierras que las comunidades locales han utilizado y administrado de manera sostenible de acuerdo con sus propias cosmovisiones y tradiciones durante siglos. Para los y las afectadas, estos acuerdos sobre la tierra realizados en nombre del enfoque de desarrollo de solidaridad común –el intercambio de conocimiento, el beneficio mutuo y el desarrollo sostenible (UNOSCC, 2018)– han sido nada menos que un descarado acaparamiento de tierras (JA! Justicia Ambiental, 2013; People’s Declaration, 2017), que resulta en despojo territorial, conflictos socioterritoriales, violaciones de derechos humanos, violencia epistémica, polarización de la relación entre una pequeña élite muy rica versus las personas empobrecidas, y un desgaste ambiental (Human Rights Watch, 2014; OXFAM, 2012), lo que deja al país (receptor) más empobrecido económica, social, cultural y políticamente.

**Las políticas de desarrollo, lejos de ser objetivas y neutrales, o actos de una autoridad experta tecnocientífica que puede trasladarse a cualquier parte del mundo, son siempre artefactos culturales.**

Las políticas de desarrollo, lejos de ser objetivas y neutrales, o actos de una autoridad experta tecnocientífica que puede trasladarse a cualquier parte del mundo, son siempre artefactos culturales (Kapoor, 2008). Surgen de un tiempo y un lugar, y se enmarcan bajo narrativas y restricciones particulares. Como señala Escobar (1995: 41), «el desarrollo ha funcionado como una práctica discursiva que establece las reglas del juego: quién puede hablar, desde qué puntos de vista, con qué autoridad, y de acuerdo con qué criterio de experiencia; establece las reglas que deben seguirse para que este o aquel problema, teoría u objeto surjan y sean nombrados, analizados y eventualmente transformados en una política o un plan». En otras palabras, el desarrollo establece los parámetros de lo que significa ser rico o pobre, desarrollado o subdesarrollado, y quién aprende de quién. En este sentido, los movimientos campesinos e indígenas que se pronuncian explícitamente en contra del desarrollo agrícola *sostenible* muestran que no solo están físicamente asentados sus territorios por proyectos de desarrollo, sino que también los están ocupando ontológica y epistémicamente (Escobar, 2016; Declaración de Kari-Oca 2, 2012; People’s Declaration, 2017).

Por lo tanto, las luchas en estos territorios –contra sus comunidades y su gente– *también* constituyen luchas epistemológicas. Muchos pueblos indígenas (véase la Declaración de Kari-Oca 2, 2012), académicos nativos (véase Tuck y Yang, 2012) y luchas a favor de la tierra y las y los campesinos (véase People’s Declaration, 2017) denuncian activamente las condiciones opresivas inherentes a estos proyectos de desarrollo y la forma en que estos demuestran una falta de respeto hacia los pueblos indígenas y locales al devaluar sus cosmovisiones, sitios sagrados, cementerios, lugares de enterramiento y ecosistemas que han organizado su vida desde hace decenas o cientos de años. La People’s Declaration (2017) de la campaña «No a ProSAVANA», por ejemplo, denuncia los proyectos capitalistas de desarrollo de agronegocios y exige en cambio otro modelo de producción en Mozambique; un modelo que esté basado en la cultura y el conocimiento de la vida campesina y el bienestar de las personas: «[R]echazamos el modelo de desarrollo excluyente y discriminatorio basado en el agronegocio que se nos impone, ya que se basa en la expansión y acumulación de capital por parte de los grandes inversores y (...) en la producción de beneficios y no del bienestar de los pueblos. Exigimos respeto por la cultura y el conocimiento de la clase campesina. Exigimos un proceso de discusión y creación de un plan de agricultura campesina, de abajo hacia arriba, donde los desafíos, necesidades y expectativas de los campesinos deberán ser discutidos» (ibídem).

Los intercambios desiguales entre culturas –la cultura del desarrollo (véanse Carrasco-Miró, 2017; Kapoor, 2008) y la cultura de la población local– implican la muerte del conocimiento de la cultura marginada y, por lo tanto, la erradicación de los grupos sociales que la poseen. Esta forma de violencia epistémica y racismo que se encuentra en las narrativas del desarrollo ha sido denominada por los académicos y pensadores poscoloniales, decoloniales y anticoloniales como la «colonización del conocimiento» (Fanon, 1963; Tuck y Wang, 2012). En este sentido, la noción de la CTSS de tierras «potenciales» o «no cultivadas» es derrochadora e ineficaz y, por lo tanto, su intervención abanderada por la solidaridad –el intercambio de conocimiento, el beneficio mutuo y el desarrollo sostenible– tiene vínculos con narrativas coloniales. Tuck y Yang (2012: 5) argumentan que, en el colonialismo de asentamientos, «las relaciones humanas con la tierra están restringidas a la relación del propietario con su propiedad. Las relaciones epistemológicas, ontológicas y cosmológicas con la tierra son (...) convertidas en premodernas y atrasadas. Son convertidas en salvajes». Por lo tanto, estas relaciones con la tierra, el agua, el aire, los océanos y la tierra subterránea (de aquí en adelante denominados «tierra») establecen fuertes conexiones entre proyectos coloniales pasados y presentes, y destacan cómo comprender una posición puede alterar el statu quo de complicidad con el racismo y colonización en curso de las vidas y los conocimientos de los pueblos indígenas,

nativos y campesinos. Con el uso de la tierra ligado a los beneficios, lo que se considera ineficaz y en contra del beneficio mutuo es lo antitético a la *adecuada* empresa capitalista, proporcionando una *evidencia* adicional de que los pueblos indígenas, nativos y campesinos están menos desarrollados, apoyando la idea de que la incautación de la tierra *potencial* está justificada o incluso destinada a suceder. El reclamo de universalidad que caracteriza el desarrollo sostenible (es decir, crecimiento económico y modernidad occidental) se muestra gradualmente como una simple forma de particularismo, cuya especificidad consiste en tener el poder de definir todos los conocimientos y visiones del mundo que son sus oponentes como ontológica y epistemológicamente inferiores –por ejemplo, tradicionales o subdesarrollados con tierras no cultivadas/desaprovechadas–. Sin embargo, defender la tierra no significa sacralizarla, sino reconstruirla para que pueda abarcar a todos los seres y objetos en su infinita diversidad, incluyéndonos a nosotros y nosotras mismas.

A partir de una ontología dualista del dominio humano sobre la llamada «naturaleza» –entendida como un «espacio inerte», «recursos» o «capital» para ser adquirida–, podríamos, por lo tanto, decir que las narrativas de solidaridad de la CTSS de intercambio de conocimiento, beneficio mutuo y desarrollo sostenible proporcionan los medios más efectivos para la ocupación ontológica y la potencial destrucción definitiva de los mundos y sus habitantes locales. Dentro de estas narrativas, se imponen los criterios de eficiencia, mercado y beneficio económico, mientras que los valores no capitalistas, ecológicos, culturales, religiosos, sagrados o estéticos se «dejan atrás». Medir la naturaleza solo en términos de capital no solo reduce el valor de la naturaleza misma a meros artefactos de instrumentalización técnica, también elimina cualquier posibilidad de diálogo público sobre su valorización (Carrasco-Miró, 2017). Las diferentes narrativas que las personas articulan sobre la importancia de un área natural –su flora, fauna y hábitat– y su riqueza ecológica –por ejemplo, la belleza de sus paisajes, cosmovisiones o lugares sagrados– se eliminan en esta dimensión del capital y se reducen a una singular escala de expresión, el precio. Por lo tanto, es en el contexto de estas narrativas de solidaridad que los potenciales inversionistas perciben a Brasil y Mozambique como «tierra abundante» con capital no explotado/cultivado y de oportunidades comerciales ilimitadas, así como países con una capacidad considerable para aumentar la producción agrícola a través de la expansión de las fronteras agrícolas existentes.

**El reclamo de universalidad que caracteriza el desarrollo sostenible (es decir, crecimiento económico y modernidad occidental) se muestra gradualmente como una simple forma de particularismo, cuya especificidad consiste en tener el poder de definir todos los conocimientos y visiones.**

## Imaginarios sociales y el reclamo de similitud

El enfoque de solidaridad de la CTSS se basa no solo en un interés en el intercambio de conocimiento y el beneficio mutuo, sino también en un reclamo de similitud. La idea de que, como dijo una vez el exministro de relaciones exteriores brasileño, Celso Amorim, para mostrar cómo funciona la solidaridad común, «por cada problema africano haya una solución brasileña» (Amorim, 2016: 1), se ha convertido en un lema popular de la cooperación brasileña para el desarrollo en África. En el MdE Brasil-Mozambique-BM, por ejemplo, el BM (2017) establece que: «Brasil y Mozambique comparten muchos desafíos y oportunidades similares; ambos son reconocidos internacionalmente por sus recursos naturales, riqueza ecológica y zonas de gran biodiversidad, y ambos luchan contra los desafíos de explotación de recursos. Con experiencia en el apoyo a comunidades dependientes de recursos naturales y la gestión de grandes ecosistemas forestales, Brasil ofrece capacidad en áreas relevantes para los esfuerzos de Mozambique para mejorar las condiciones de vida de su población rural y promover la gestión sostenible de los recursos naturales» (WB, 2017: 1).

Asumir una equivalencia de intereses simplemente porque dos estados son considerados países en desarrollo o del Sur es ingenuo (Scoones *et al.*, 2016) y, sugiero, el término orientalista (Said, 1978). En la retórica del desarrollo, el Sur Global está representado como una categoría fija, pasando por alto las muchas diferencias (históricas, regionales, étnicas, lingüísticas e institucionales) que existen en el interior y entre esos países, comunidades y personas. No obstante, las narrativas de solidaridad de la CTSS hacen poco más que meramente generalizar y simplificar: esencializan, presentando una congruencia *natural* entre estados del Sur muy diferentes —así como entre sus problemáticas y su gente—. Las y los pensadoras poscoloniales y decoloniales (por ejemplo, Fanon, 1963; Mohanty, 1988) ya nos alertaron de que estos gestos esencialistas a menudo ocultan estereotipos sexistas, racistas y/o orientalistas, así como consolidan mecanismos de privilegio y posición dominante. Además, al *culturalizar* los problemas de países y comunidades, el enfoque de solidaridad de la CTSS no aborda los problemas estructurales más profundos e ignora, de esta manera, las raíces coloniales, de género, históricas, económicas y sociales de estas problemáticas y solidaridades, y oculta, una vez más, a los culpables que juegan con el sistema en su beneficio.

En la CTSS entre Brasil, Mozambique y el BM, dos paisajes diferentes se encuentran en el corazón de los imaginarios sociales movilizados en torno a la solidaridad entre Brasil y Mozambique para el desarrollo agrícola: el «milagro del *Cerrado*» en Brasil (The Economist, 2010), basado en una central agrícola —«potencia» de exportación internacional (WB, 2009)—, y la sabana del norte de Mozambique, la región del Corredor de Nacala. En lo referente a la CTSS, después

de una gran campaña para comercializar varios modelos brasileños de desarrollo agrícola (Cabral *et al.*, 2016), los principales responsables políticos y de desarrollo de Mozambique se han convertido en entusiastas discípulos de la creencia de que los agronegocios brasileños podrían ayudar a hacer la central agrícola del *Cerrado* una realidad en el Corredor de Nacala en Mozambique (Shankland y Gonçalves, 2016). Este proceso ha sido respaldado por agencias de desarrollo como el BM y las Naciones Unidas. El BM, por ejemplo, ha promovido con entusiasmo el paisaje imaginario de «la “Sabana de Guinea” de África» (WB, 2009: 5), definiéndolo como un «gigante dormido» (ibídem: 1) que está pidiendo a gritos desarrollo e inversión en agricultura comercial para despertar su *potencial*. Se lanzaron varias campañas para vender la idea de transformar a Mozambique en un exportador agrícola, alentando la inversión internacional, particularmente desde Brasil (Rincón y Mançano, 2017). Estas campañas, con sus historias asociadas sobre el potencial de millones de hectáreas *disponibles* para los agricultores brasileños en Mozambique, alertaron a los grupos de base y generaron solidaridad en ambos países sobre lo que pronto se caracterizó como una gran amenaza de apropiación de tierras (Clements y Mançano, 2013; People’s Declaration, 2017). Estas preocupaciones se vieron agravadas por las referencias al imaginario social del *Cerrado* brasileño como modelo a ser replicado en Mozambique.

Dado que la CTSS entre Brasil, Mozambique y el BM se basa en un reclamo de similitud –la reproducción del modelo agrícola del *Cerrado* en el Corredor de Nacala en Mozambique–, es clave preguntarse si alguna de las afirmaciones sobre la creación de empleo, sostenibilidad, seguridad alimentaria y mitigación de la pobreza fueron en realidad alcanzadas por los monocultivos en expansión de las empresas de soja y agronegocios en el *Cerrado* brasileño en las últimas tres décadas. Esta pregunta es especialmente relevante dado que tales promesas de la agricultura capitalista en Brasil siguen sin cumplirse y son muy controvertidas desde posiciones diferentes y fragmentadas en la política interna brasileña (Rincón y Mançano, 2017). Además, hoy Brasil tiene uno de los sistemas de reparto de la tierra más desiguales del mundo, con solo el 1,5% de los propietarios de tierras rurales que poseen efectivamente el 52,6% de todas las tierras agrícolas (DATALUTA, 2012). Diversas investigaciones muestran que los beneficios para pequeños agricultores y campesinos del modelo brasileño de capitalismo agrario han sido relativamente limitados (Cabral *et al.*, 2016), mientras que el impacto en la rica diversidad natural y bosques del país ha sido devastador. Muchos estudios, informes y datos (por ejemplo, Clements y Mançano, 2013; Relatório de Insustentabilidade, 2015) revelan la deforestación extensa, el desplazamiento de productores rurales y comunidades indígenas, la erosión y la compactación del suelo, así como la contaminación de los recursos hídricos regionales debido al uso intensivo de pesticidas y fertilizantes químicos en la producción de cultivos comerciales. Además, como argumentan Clements y Mançano (2013: 8), la «producción

mecanizada de soja y caña de azúcar, o cualquier otro producto agrícola, no genera una abundancia de oportunidades de empleo directo y, a menudo, no puede proporcionar trabajo suficiente para todas las personas que han sido desplazadas por los monocultivos impuestos». Según Altieri y Bravo (2009), en Brasil, por cada nuevo trabajador empleado en la producción de soja, 11 trabajadores empleados en el sector agrícola son desplazados.

Sin embargo, en lugar de ajustar el imaginario del paisaje brasileño para adaptarse a la realidad de la región del Corredor de Nacala en Mozambique, ha sido el Corredor en sí el que ha sido redefinido. Los patrones de inversión vinculados en ciertas áreas, especialmente a lo largo de los corredores en general, permiten que corporaciones muy diversas vinculen logística e infraestructura –por ejemplo, en los sectores de la minería y la agroindustria–. Como ejemplo de esto, detrás del muy contro-

**Las narrativas de solidaridad de la CTSS, basadas ostensiblemente en los principios de aprendizaje mutuo y beneficios conjuntos para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030, son en la práctica narrativas que operan dentro de los esquemas dominantes de agronegocios globales y acumulación de capital.**

vertido plan maestro del proyecto Pro-SAVANA, en el equipo del Corredor de Nacala, se encontraba la consultora brasileña GV Agro –la división de consultoría de agronegocios de la importante escuela brasileña de negocios Fundação Getúlio Vargas–. GV Agro también está conectada con el gigante minero brasileño Vale Moçambique, que dedicó 4.400 millones de dólares

al proyecto del Corredor de Nacala (Shankland y Gonçalves, 2016), cuenta con el respaldo del BM y todavía está presente en el Corredor. Vale Moçambique (entre otros) está actualmente acusado de violaciones de los derechos humanos y ambientales, como el trabajo forzoso, el espionaje y las licencias ambientales irregulares (Relatório de Insustentabilidade, 2015). Sin embargo, GV Agro, Vale Moçambique y las redes de capital tanto brasileño como global con las que están asociados han estado mapeando el Corredor de Nacala desde mucho antes de que los acuerdos de la CTSS con los gobiernos de Mozambique y Brasil entraran en vigor.

Por lo tanto, las narrativas de solidaridad de la CTSS, basadas ostensiblemente en los principios de aprendizaje mutuo y beneficios conjuntos para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030, son en la práctica narrativas que operan dentro de los esquemas dominantes de agronegocios globales y acumulación de capital. Las intervenciones de la CTSS rara vez crean plataformas para un debate público y más sensible sobre agricultura sostenible y solidaridad. En cambio, reflejan las narrativas dominantes del desarrollo agrícola actual, que promueven la acumulación de capital, la penetración en el mercado y la integración de los pequeños agricultores en los circuitos del mercado global. En este sentido, los procesos subyacentes de la CTSS de Brasil, Mozambique y el BM en Mozambique –in-

cluido el reciente MdE– comparten muchas similitudes con los imperativos de acumulación de los agronegocios de otros lugares. Esto plantea la pregunta de quién asume los riesgos relacionados con las adquisiciones de tierras agrícolas a gran escala y la agroindustria extranjera en Mozambique.

## ¿Quién tiene la responsabilidad de los resultados?

En octubre de 2017, la III Conferencia Triangular de los Pueblos, organizada por la Campaña «No a ProSAVANA», reunió a unas 200 personas, entre ellas campesinas, representantes de movimientos sociales, ONG, organizaciones confesionales, académicos, estudiantes, activistas y miembros de dicha campaña de Mozambique, Brasil y Japón. Su objetivo era «reflexionar profunda y democráticamente sobre el modelo de desarrollo de Mozambique» (People's Declaration, 2017: 1) y exigir que alguien asumiera la responsabilidad por los resultados injustos actuales del proyecto de agronegocios en el Corredor de Nacala. Ante las crecientes críticas al proyecto ProSAVANA, especialmente a la forma en que la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés) y el Gobierno de Mozambique han llevado a cabo todo el proceso del proyecto y han causado daños físicos y emocionales a personas y comunidades, un grupo de campesinos y las organizaciones de la sociedad civil –incluidas las organizaciones de la sociedad civil japonesa– abrieron un caso de objeción contra la JICA en 2017 y presentaron una queja ante un comité independiente de examinadores con sede en Tokio. Las acusaciones incluyen persecución, intimidación, chantaje y amenazas, así como también promoción de divisiones entre grupos de la sociedad civil que se oponen a ProSAVANA y proyectos relacionados con los agronegocios en Mozambique (JICA, 2017). A pesar de que Japón no tiene parte oficial en el nuevo MdE Brasil-Mozambique-BM sobre el Corredor de Nacala, y las intervenciones de desarrollo japonesas más recientes ya no están clasificadas oficialmente como parte de ProSAVANA, las empresas japonesas continúan invirtiendo, junto con la compañía minera brasileña Vale Moçambique, en la infraestructura que convertirá al Corredor de Nacala en una «atractiva potencia» agrícola (Shankland y Gonçalves, 2016).

Esta división de los proyectos de agronegocios en el Corredor de Nacala ha permitido ocultar que los conflictos por la tierra estén vinculados al contencioso ProSAVANA y a los proyectos de agronegocios relacionados, como los mencionados en el nuevo MdE. De esta forma, el papel y la responsabilidad del capital transnacional en el Corredor se ha vuelto menos visible –y, por lo tanto, menos sujeto a demandas

de rendición de cuentas pública–, al ser eliminado de la versión oficial de lo que los proyectos de agronegocios de desarrollo representan en el Corredor de Nacala. En ese sentido, el MdE Brasil-Mozambique-BM no se ha traducido en cambios en la lógica de planes gubernamentales y corporativos más amplios para la zona, ni ha significado una inclusión más efectiva de las organizaciones y comunidades de la sociedad civil, a pesar de haber declarado su compromiso al respecto. Tampoco hay ninguna respuesta oficial con respecto a la rendición de cuentas y la responsabilidad por las diversas violaciones de los derechos humanos y otras reclamaciones de las comunidades, es decir, de las y los campesinos y organizaciones de la sociedad civil afectadas por estos proyectos. Esto constituye y refuerza lo que podría denominarse una arquitectura de la impunidad corporativa.

## **Estudio crítico del enfoque de desarrollo sostenible**

### **La arquitectura de la impunidad corporativa**

El 26 de junio de 2014, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó la resolución 26/9, por la cual decidió «establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre empresas transnacionales y otras empresas comerciales con respecto a los derechos humanos, cuyo mandato será elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante para regular, en el marco del derecho internacional en materia de derechos humanos, las actividades de las empresas transnacionales y otros negocios» (United Nations Human Rights Council, 2018: 1). Sin embargo, Estados Unidos –principal accionista y el país con mayor poder de voto en el BM– no reconoció la votación de la resolución ni participó en los grupos de trabajo de Naciones Unidas. Por su parte, el papel de esta organización internacional ha sido –junto con la UE– el de bloquear el debate creando largos procesos burocráticos, cuestionando la ambigüedad de los textos y planteando más preguntas sobre los procesos utilizados y las diferentes formas en que la resolución puede ser interpretada (González *et al.*, 2018; Pérez, 2017). Todos estos factores respaldan la idea de la existencia de una arquitectura de impunidad corporativa que antepone el beneficio privado de una pequeña minoría al interés general de las mayorías sociales. Este mecanismo crea una ley corporativa global por la cual las empresas transnacionales obtienen derechos con obligaciones reducidas que están limitadas a la legislación nacional y protegidas por regulaciones internacionales débiles sobre derechos humanos y laborales (Plaza y Ramiro, 2016), así como sobre la protección

del planeta. En este sentido, se necesita con urgencia un nuevo marco normativo internacional y propuestas alternativas que coloquen los derechos de las personas y la naturaleza, al menos, al mismo nivel que los de las empresas transnacionales.

Los donantes bilaterales y multilaterales –y el BM en particular– permanecen en silencio en las discusiones globales sobre la rendición de cuentas y la responsabilidad de las empresas transnacionales. Sin embargo, la influencia corporativa se manifiesta en y a través del BM (Inclusive Development International [IDI], 2017). En los últimos seis años, la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), el brazo del sector privado del BM, ha canalizado más de 50.000 millones de dólares al sector financiero y sus inversiones a largo plazo en los llamados «intermediarios financieros» –como bancos comerciales y fondos privados– han aumentado dramáticamente (en un 45%) durante el mismo período (OXFAM, 2016). El BM-IFC también ha brindado apoyo financiero directo a corporaciones que desean desarrollar plantaciones industriales a gran escala, incluyendo «algunas de las apropiaciones de tierras más notorias en el continente [africano]» (IDI, 2017: 8), especialmente en el Corredor de Nacala. Según la organización IDI (ibídem) y OXFAM (2016), gran parte de las inversiones del BM-IFC en intermediarios financieros no se dirigen a pequeñas empresas administradas por empresarios locales que de otro modo no tendrían acceso a financiamiento, como afirma el MdE de CTSS entre Brasil, Mozambique y el BM. Por el contrario, las grandes inversiones se destinan a grandes corporaciones que poseen y operan ambiciosos proyectos de inversión de alto riesgo, incluyendo megapresas, plantaciones industriales de monocultivo, bauxita, carbón y otras minas, así como otros desarrollos comerciales a gran escala. Asimismo, IDI (2017) destaca numerosos casos en África, Asia y América Latina que muestran que las inversiones dañinas de alto riesgo son, de hecho, una característica común de la cartera de intermediarios financieros del BM-IFC y no pueden considerarse como meras excepciones. Hasta el momento, el tema de si el BM estará cubierto (o no) por instrumentos internacionales legalmente vinculantes diseñados para regular las actividades de organizaciones transnacionales no ha sido discutido en el grupo de trabajo de las Naciones Unidas sobre empresas transnacionales y otras empresas comerciales con respecto a los derechos humanos, por lo que la responsabilidad del BM permanece, una vez más, oculta.

Una de las problemáticas destacadas por las comunidades y organizaciones de la sociedad civil sobre los proyectos de desarrollo de agronegocios en el Corredor de

**Se necesita con urgencia un nuevo marco normativo internacional y propuestas alternativas que coloquen los derechos de las personas y la naturaleza, al menos, al mismo nivel que los de las empresas transnacionales.**

Nacala ha sido la opacidad de las agencias responsables de los proyectos y la falta de información (People's Declaration, 2017; Shankland y Gonçalves, 2016). Las normas de confidencialidad y privacidad que prohíben la divulgación de inversiones son uno de los argumentos utilizados por el BM para explicar por qué no puede hacer que su cartera sea más transparente y responsable (OXFAM, 2016). Sin embargo, este tipo de excusas son cada vez más frágiles, ya que van surgiendo más casos en los que las comunidades locales han sido desplazadas por la fuerza, su población empobrecida y los bosques y ríos devastados por proyectos financiados por clientes del BM-IFC (OXFAM, 2016; véanse también IDI, 2017; Human Rights Watch, 2014). Estas formas generalizadas y graves de violencia muestran cómo el BM-IFC y sus clientes no están cumpliendo la promesa sobre la que se basa su modelo de desarrollo sostenible, esto es, que las inversiones del sector financiero del BM no sean simplemente rentables, sino también responsables y sostenibles, respetando las comunidades locales y la naturaleza. Dado que el BM-IFC no divulga públicamente el uso final de dichos fondos, esta institución puede enmarcar acuerdos en términos de creación de empleo y reducción de la pobreza (OXFAM, 2016), aunque en realidad los fondos fluyan a menudo a proyectos que quebrantan dichos objetivos. Además, crecientes evidencias muestran que el BM tiene poco control sobre cómo se gasta una gran cantidad de este dinero (ibídem); una falta de responsabilidad que está teniendo un impacto devastador en muchas comunidades y personas empobrecidas. Como los objetivos declarados del BM son acabar con la pobreza y promover la prosperidad y el bienestar compartidos, sería apropiado que el BM, junto con sus clientes del sector financiero, comiencen a asumir una mayor responsabilidad por estos resultados y aseguren que sus inversiones, más que dañar, beneficien a las personas, a sus comunidades y a la naturaleza.

## **El conflicto entre capital y vida**

El enfoque de solidaridad de la CTSS se enmarca dentro de un destino común: «el logro de los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, incluida la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» (UNOSCC, 2018: 1). Sin embargo, ¿qué debe sostenerse en el desarrollo sostenible? (Carrasco-Miró, 2017). En la última década, se ha puesto de manifiesto que la crisis alimentaria, ambiental y energética, la especulación financiera, la apropiación de la tierra, la expansión desordenada de las fronteras agrícolas, la explotación de los recursos naturales, la escasez y la privatización del agua, la violencia en el campo, la expulsión de poblaciones de sus tierras ancestrales, los feminicidios, las enfermedades inducidas por un ambiente degradado, etc. se articulan cada vez más y son manifestaciones de la misma crisis que, por su escala y amplitud, se presenta como

una «crisis civilizatoria» (Pérez Orozco, 2014: 22; véanse también Klein, 2014; Pérez Orozco, 2017). La economía feminista ha argumentado que los reclamos y proyectos de desarrollo sostenible que apuntan a conciliar la sostenibilidad del planeta con el crecimiento económico se basan en un conflicto estructural e irresoluble entre el capital y la vida, incluso si Naciones Unidas y el BM, entre otros donantes, pudieran intentar sostener lo contrario (Carrasco-Miró, 2017; Pérez Orozco, 2017). O el proceso de acumulación de capital está garantizado, o el proceso de sostenibilidad de la vida está garantizado.

La vida no es algo abstracto; más bien, la vida es la vida del planeta y es la vida de las personas. El capital tampoco es algo abstracto: hay estructuras concretas y personas específicas detrás de él. Sin embargo, el papel fundamental desempeñado por los estados-nación y las organizaciones de desarrollo como los principales actores de la mediación en este conflicto capital-vida —ahora a través de la modalidad de desarrollo de la CTSS— finalmente termina derivando hacia la inhibición de la existencia de una responsabilidad colectiva por la sostenibilidad de la vida, una responsabilidad que,

**El conflicto capital-vida se ha vuelto más visible y descarnado que nunca, a pesar del hecho de que las narrativas y estrategias de desarrollo lo camuflan bajo «nuevas asociaciones» (o CTSS).**

paradójicamente, estos actores dicen se debe exigir. Como se muestra en las secciones anteriores, estos actores apoyan, por el contrario, un conjunto de estructuras y mecanismos por los cuales las corporaciones transnacionales tienen el poder de imponer sus intereses globalmente, los cuales entran en conflicto con la vida en su totalidad (véase, por ejemplo, People's Declaration, 2017). Por lo tanto, la comprensión que tiene el desarrollo sobre la vida es, de hecho, una contradicción directa con la vida misma. En última instancia, el desarrollo es un campo absolutamente permeado por las relaciones de poder, y la CTSS está igualmente implicada en esta dinámica. Las élites específicas que poseen cierto capital pueden convertir sus vidas en aquellas dignas de ser vividas, mientras que las vidas de la mayoría permanecen confinadas al terreno de los «dejados atrás». Esta tensión entre priorizar las vidas de solo unos pocos sujetos, por un lado, y convertir la vida en un sentido multidimensional y colectivo como objetivo primario y final, por otro, representa, en mi punto de vista, la disputa preeminente en la actualidad en la mesa de la ayuda al desarrollo.

Las transformaciones económicas y políticas globales de la última década en el campo del desarrollo y la ayuda internacional pueden leerse como una intensificación del conflicto capital-vida de tres maneras. En primer lugar, a través de la invasión y ocupación física, ontológica y epistemológica de los territorios y sus comunidades por la expansión global y la acumulación de capital. Esto incluye la apropiación y privatización de la vida colectiva, la destrucción de la subsistencia y las economías no capitalistas o poscapitalistas, y la aniquilación de los conocimientos

tos y culturas de estas poblaciones y su forma de relacionarse, tanto con los demás como con la naturaleza. Las formas legales, económicas y políticas son destruidas y subordinadas por esta ocupación colonial. En segundo lugar, a través de la mercantilización de la vida (Pérez Orozco, 2014 y 2017), lo que implica una creciente penetración de las fuerzas del mercado bajo la lógica de la acumulación de capital y el (neo)extractivismo, con nuevos tratados de inversión y comercio que adoptan distintas modalidades, incluida la CTSS –un proceso que tiene lugar en todos los aspectos de la vida, también la naturaleza–. Finalmente, en tercer lugar, la *financiarización* de la economía, que ha provocado que el ciclo de valorización financiera se imponga a los ciclos más amplios del capital. Al mismo tiempo, el conflicto actual entre capital y vida no puede reducirse a una regulación mejor o peor de los mercados o políticas, y a agendas *greenwashing* o ecoblanqueadas de desarrollo (Carrasco-Miró, 2017); más bien, abarca estructuras socioeconómicas enteras y, en un sentido más amplio, todo el proyecto de desarrollo modernizador.

Por lo tanto, el conflicto capital-vida se ha vuelto más visible y descarnado que nunca, a pesar del hecho de que las narrativas y estrategias de desarrollo lo camuflan bajo «nuevas asociaciones» (o CTSS). En este sentido, es crucial pensar la vida desde la vida misma. Esto abre un número casi infinito de preguntas que desafían la pregunta reduccionista de cómo crear más trabajos. En otras palabras, el bienestar (o lo contrario) es una experiencia multidimensional y compleja que no se entiende solo a través del acceso al salario. Afirmar esto no es un obstáculo para reconocer que habitar el marco de desarrollo actual nos obliga a enfrentar la cuestión de cómo esa vida se vuelve parte de los procesos de valorización y cómo aquel interviene en la definición o el condicionamiento de los procesos vitales (ya que condiciona la comprensión de una vida que vale la pena vivir). ¿Cuáles son, si las hay, las alternativas al marco de desarrollo actual? ¿Dónde dirigir las? ¿Es posible imaginar la solidaridad de otra manera?

## **Observaciones finales: descolonizar la solidaridad**

La solidaridad debe estar dirigida hacia la descolonización. Esto significa «construir las condiciones para un tipo diferente de encuentro que se opone a la colonización en curso y busca sanar los estragos sociales, culturales y espirituales de la historia colonial» (Gaztambide-Fernández, 2012: 42). Esta invitación requiere abandonar el enfoque de solidaridad del desarrollo, basado en la similitud, el cálculo racional del interés propio o los «beneficios mutuos» y el desarrollo sostenible

(es decir, el crecimiento económico y la modernidad) como un destino común. También requiere ir más allá de las identificaciones esencialistas y orientalistas que tienen consecuencias políticas significativas y, a menudo, negativas. Significa reconocer que el desarrollo es en sí mismo un sitio para la producción de la diferencia y no simplemente un punto de recepción y mediación a través del cual se ponen en contacto múltiples culturas entre sí. En este sentido, descolonizar la solidaridad se opone a las expresiones de solidaridad del desarrollo que trabajan en gran medida para exculpar, exonerar o ignorar la complicidad en la colonización y el racismo en curso, profundizando así las desigualdades y reforzando la injusticia. En otras palabras, descolonizar la solidaridad implica rechazar un proyecto que ataca la vida.

Descolonizar la solidaridad tiene que ver, asimismo, con la política de (re)imaginar el futuro. Particularmente, la solidaridad en relación con la descolonización trata de poner en el centro la sostenibilidad de la vida y, por extensión, construir un mundo que no se base en la exclusión. Se trata, por lo tanto, de entender la vida como premisa de la relación entre la *diferencia* y la *interdependencia*, en lugar de la similitud y el cálculo racional de los intereses propios. Dado que la vida está en el

**La solidaridad debe estar dirigida hacia la descolonización; requiere abandonar el enfoque de solidaridad del desarrollo, basado en la similitud, el cálculo racional del interés propio o los «beneficios mutuos». En otras palabras, descolonizar la solidaridad implica rechazar un proyecto que ataca la vida.**

centro de la disputa, es a partir de la sostenibilidad de la vida que deben organizarse las resistencias y solidaridades. Esto permite la democratización y sostiene la solidaridad. Aunque comprometidas en principio con la sostenibilidad de la vida, las solidaridades en su relación con la descolonización no pueden determinar a priori qué tipos de reivindicaciones son relevantes para una instancia determinada, como en el slogan «por cada problema africano existe una solución brasileña», porque tales reclamos dependen de las particularidades y complejidades de los deseos y necesidades locales. Por lo tanto, es necesario comprender, por un lado, cómo la política de imaginar el futuro y la solidaridad está infectada por su contexto y, por el otro, qué tipo de conocimiento contextual necesitan quienes deseen enfrentarse a las políticas de solidaridad en diferentes contextos. Esto requiere un giro hacia un conjunto diferente de términos para abordar las diferencias que no incluye el lenguaje vacío del desarrollo, ni su enfoque capitalista, ni basado en Occidente.

Como contribución a los debates feministas actuales sobre la descolonización de la solidaridad en la era del neoliberalismo (véase Mohanty, 2017), aquí se proponen dos posibles parámetros descolonizadores para articular la solidaridad desde la sostenibilidad de la vida. El primero se refiere a la comprensión de la actual rearticulación del proyecto de desarrollo moderno desde sus dimensiones colonial, capitalista y patriarcal. Partir de la sostenibilidad de la vida nos permite reconocer que

la intensificación de la violencia y sus múltiples formas (corporativas, patriarcales, coloniales, etc.) se encuentran en el centro de la disputa actual y que se pueden trazar los vínculos entre ellas. El segundo se relaciona con las alternativas ya existentes al actual sistema económico global injusto –enraizadas en territorios y centradas en la sostenibilidad de la vida– y las que están surgiendo cada vez más. Pero estas alternativas tienen que combinarse con estrategias de solidaridad que articulen estas economías territorializadas y busquen otras formas diferentes a las concepciones capitalistas de los desarrollos de integración regional. Por lo tanto, lo que está en juego es una ruptura concreta con los modelos desarrollistas y extractivistas actuales de cooperación y ayuda internacional que atacan la vida, y la búsqueda de un nuevo patrón de cooperación internacional, esto es, una cooperación en asociación con la descolonización que coloque la sostenibilidad de la vida firmemente en su centro.

## Referencias bibliográficas

- Altieri, Miguel A. y Bravo, Elizabeth. «The Ecological and Social Tragedy of Crop-based Biofuel Production in the Americas». En: Jonasse, Richard (ed.). *Agrofuels in the Americas*. Oakland, CA: Food First Books, 2009, p. 15-24.
- Amanor, Kojo. «South–South cooperation in Africa: Historical, geopolitical and political economy dimensions of international development». *IDS Bulletin*, vol. 44, n.º 4 (2013), p. 20-30.
- Amanor, Kojo y Chichava, Sérgio. «South-South Cooperation, Agribusiness, and African Agricultural Development: Brazil and China in Ghana and Mozambique». *World Development*, vol. 81, (2016), p. 13-23.
- Amorim, Celso. «Brazil is too important to stay out of global issues». Instituto Lula (5 de julio de 2016) (en línea) <http://www.instituto lula.org/en/brazil-is-too-important-to-stay-out-of-global-issues-says-celso-amorim>
- Cabral, Lúcia; Favareto, Arilson; Mukwereza, Langton y Amanor, Kodjo. «Brazil's Agricultural Politics in Africa: More Food International and the Disputed Meanings of 'Family Farming'». *World Development*, vol. 81 (2016), p. 47-60.
- Carrasco-Miró, Gisela. «EcoSIMies of Care: A Proposal for Decolonizing 'Sustainable Development'». *Insurgencies from the South and Human Right: From the European South*, n.º 2 (2017), p. 89-108.
- Cheru, Fantu. «Emerging Southern Powers and New Forms of South–South Cooperation: Ethiopia's Strategic Engagement with China and India». *Third World Quarterly*, vol. 37, n.º 4 (2016), p. 592-610.
- Clements, Alice Elisabeth y Mançano Fernandes, Bernardo. «Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique». *Agrarian South: Journal of Political Economy*, vol. 2, n.º 1 (2013), p. 41-69.

- DATALUTA. «Relatorio Brasil 2011». Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária, (octubre de 2012) (em línea) [http://docs.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta\\_brasil\\_2011.pdf](http://docs.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta_brasil_2011.pdf)
- ECOSOC. «The Evolution of South-South Development Cooperation: Its Role in the Implementation of the 2030 Agenda and the Paris Agreement on Climate Change». *DCF Policy Briefs*, n.º 17 (septiembre de 2017).
- Escobar, Arturo. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- Escobar, Arturo. «Thinking-Feeling with the Earth: Territorial Struggles and the Ontological Dimension of the Epistemologies of the South». *Revista de Antropología Iberoamericana*, vol. 11, n.º 1 (2016), p. 11-32.
- Fanon, Frantz. *The Wretched of the Earth*. Nueva York: Grove Press, 1963.
- Gaztambide-Fernández, Rubén A. «Decolonization and the pedagogy of solidarity». *Decolonization: Indigeneity, Education & Society*, vol. 1, n.º 1 (2012), p. 41-67.
- González, Erika; Hernández, Juan y Ramiro, Pedro. «Regular las empresas para defender los derechos humanos: un desafío global». *Pueblos. Revista de información y debate*, n.º 76 (febrero de 2018) (en línea) <http://www.revista-pueblos.org/blog/2018/03/05/regular-a-las-empresas-para-defender-los-derechos-humanos-un-desafio-global/>
- Human Rights Watch. «How Can We Survive Here? The impact of Mining on Human Rights in Karamoja, Uganda». *Human Rights Watch*, (febrero de 2014) (en línea) [https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/uganda0214\\_insertWithcover.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/uganda0214_insertWithcover.pdf)
- IDI-Inclusive Development International. «Unjust Enrichment: How the IFC Profits from Land Grabbing in Africa». *IDI*, (abril de 2017) (en línea) <https://www.inclusivedevelopment.net/wp-content/uploads/2017/04/Outsourcing-Development-Africa.pdf>
- IFAD-International Fund for Agricultural Development. «IFAD's Approach to South-South and Triangular Cooperation». *IFAD*, (23 de noviembre de 2016) (en línea) <https://webapps.ifad.org/members/eb/119/docs/EB-2016-119-R-6.pdf>
- JA! Justica Ambiental. «Justiça Ambiental/FOE Mozambique's Position on the ProSAVANA Program». *JA4Change* (28 de enero de 2013) (en línea) <https://ja4change.wordpress.com/2013/01/28/justica-ambientalfoe-mozambiques-position-on-the-prosavana-program/>
- JICA-Japan International Cooperation Agency. «Investigation Report. The Support for Agricultural Development Master Plan for Nacala Corridor. In The Republic of Mozambique». JICA, (noviembre de 2017) (en línea) [https://www.jica.go.jp/english/our\\_work/social\\_environmental/objection/c8h0vm0000b81di4-att/mozambique\\_01\\_06.pdf](https://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/objection/c8h0vm0000b81di4-att/mozambique_01_06.pdf)

- Kapoor, Ian. *The Postcolonial Politics of Development*. Londres: Routledge, 2008.
- Kari-Oca 2 Declaration. «Indigenous Peoples Conference on Rio+20 and Mother Earth». *Indigenous Environmental Network*, (17 de junio de 2012) (en línea) <http://www.ienearth.org/docs/DECLARATION-of-KARIOCA-2-Eng.pdf>
- Klein, Naomi. *This Changes Everything*. Nueva York: Simon & Schuster, 2014.
- Mohanty, Chandra. «Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourse». *Feminist Review*, n.º 30 (1988), p. 61-88.
- Mohanty, Chandra. «Preface: Toward a Decolonial Feminism for the 99 Percent». En: McLaren, Margaret (ed.). *Decolonising feminism: Transnational Feminism and Globalization*. Londres: Rowman Littlefield International, 2017, p. vii–xi.
- Ouma, Stefan. «Situating Global Finance in the Land Rush Debate: A Critical Review». *Geoforum*, vol. 57 (2014), p. 162-166.
- OXFAM. *Our Land, Our Lives: Time Out on the Global Land Rush*. OXFAM Briefing Note, (octubre de 2012) (en línea) [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-land-lives-freeze-041012-en\\_1.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-land-lives-freeze-041012-en_1.pdf)
- OXFAM. *Owning the Outcomes: Time to Make the World Bank Group's Financial Intermediary Investments More Accountable*. OXFAM Briefing Note, (octubre de 2016) (en línea) [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bn-ifc-owning-outcomes-031016-en\\_0.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bn-ifc-owning-outcomes-031016-en_0.pdf)
- People's Declaration. «No to ProSavana Campaign: Peoples' Declaration». *Farmlandgrab* (25 de octubre de 2017) (en línea) <https://www.farmlandgrab.org/post/view/27603-no-to-prosavana-campaign-peoples-declaration>
- Pérez Orozco, Amaia. *Subversión feminista de la economía*. Madrid: Traficantes de sueños, 2014.
- Pérez Orozco, Amaia. *Aprendizajes de las resistencias feministas latinoamericanas a los tratados de comercio e inversión*. Madrid: Observatorio de Multinacionales en América Latina–Paz con Dignidad, 2017.
- Plaza, Beatriz y Ramiro, Pedro. *Justicia privatizada: El Estado español y los mecanismos de resolución de controversias inversor-Estado, Ecologistas en Acción*. Madrid: Observatorio de Multinacionales en América Latina–Paz con Dignidad, 2016 (en línea) [http://omal.info/IMG/pdf/justicia\\_privatizada\\_-\\_informe\\_final.pdf](http://omal.info/IMG/pdf/justicia_privatizada_-_informe_final.pdf)
- Relatório de Insustentabilidade. «Relatório de Insustentabilidade 2015». *Instituto PACS*, (2015) (en línea) [www.pacs.org.br/files/2015/04/Relatorio\\_pdf.pdf](http://www.pacs.org.br/files/2015/04/Relatorio_pdf.pdf)
- Rincón, Luis Felipe y Mançano, Bernardo. «Agrarian Change by the BRICS' Large-Scale Investments in the Global Agrarian South: Focus on Brazil, Colombia and Mozambique». *The 5<sup>th</sup> International Conference of the BRICS*

- Initiative for Critical Agrarian Studies*, (13-16 de octubre de 2017) (en línea) <https://www.iss.nl/sites/corporate/files/2017-11/BICAS%20CP%205-42%20Rincon%20and%20Fernande.pdf>
- Said, Edward. *Orientalism*. New York: Pantheon Books, 1978
- Scoones, Ian; Amanor, Kojo; Favareto, Arilson y Qi, Gubo. «A New Politics of Development Cooperation? Chinese and Brazilian Engagements in African Agriculture». *World Development*, vol. 81 (2016), p. 1-12.
- Shankland, Alex y Gonçalves, Euclides. «Imagining Agricultural Development in South-South Cooperation: The Contestation and Transformation of ProSAVANA». *World Development*, vol. 81 (2016), p. 35-46.
- The Economist. «Brazilian Agriculture: The Miracle of the Cerrado». *The Economist*, (26 de agosto de 2010) (en línea) <https://www.economist.com/node/16886442>
- Treguer, David y Pehu, Eija. «Moving toward a sustainable landscape approach to development». *Agriculture and environmental services note*, n.º 12 (2014) (en línea) <http://documents.worldbank.org/curated/en/819501468151511677/Moving-toward-a-sustainable-landscape-approach-to-development>
- Tuck, Eve y Yang, Wayne, K. «Decolonization Is Not a Metaphor». *Decolonization: Indigeneity, Education & Society*, vol. 1, n.º 1 (2012), p. 1-40.
- UN-United Nations. «Resolution Adopted by the General Assembly. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development». *UN, A/RES/70/1*, (25 de septiembre de 2015) (en línea) [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_70\\_1.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1.pdf)
- United Nations Human Rights Council. «Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights». *OHCHR*, (2018) (online) <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOntnc.aspx>
- UNOSCC-United Nations Office for South-South Cooperation. «About South-South and Trilateral Cooperation». UNOSCC, (2018) (en línea) <https://www.unsouthsouth.org/about/about-sstc/>
- WB-World Bank. «Awakening Africa's Sleeping Giant Prospects for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond». (2009) (en línea) [https://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/sleeping\\_giant.pdf](https://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/sleeping_giant.pdf)
- WB-World Bank. «Rising Global Interest in Farmland». (2011) (en línea) <https://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf>

WB-World Bank. «Collaborating Across Continents: Mozambique, Brazil and the World Bank Deepen South-South Cooperation on Sustainable Rural Development». *WB*, (15 de mayo de 2017) (en línea) <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/05/15/collaborating-across-continents-mozambique-brazil-and-the-world-bank-deepen-south-south-cooperation-on-sustainable-rural-development>

WFP-World Food Programme. «South-South and Triangular Cooperation for Food Security and Nutrition». *WFP*, (octubre de 2016) (en línea) [http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp289623.pdf?\\_ga=1.239290571.938730172.1483120418](http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp289623.pdf?_ga=1.239290571.938730172.1483120418)

# La cooperación Sur-Sur de Brasil, Chile y Venezuela: interés y pérdida de esencia

## Interregional South-South cooperation between Brazil, Chile and Venezuela: interests and the loss of essence

**Élodie Brun**

Profesora-investigadora, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México  
[ebrun@colmex.mx](mailto:ebrun@colmex.mx)

**Resumen:** La cooperación Sur-Sur de Brasil, Chile y Venezuela con sus socios en desarrollo de África, Asia y Oriente Medio presentó un fuerte dinamismo entre 2000 y 2010. Este artículo cuestiona la especificidad de las actividades realizadas por estos tres países. A partir de los estudios del sociólogo Marcel Mauss sobre la donación, se observa que estos actores asumen que su acción cooperativa es interesada, lo cual no debería sorprender desde una perspectiva antropológica. Sin embargo, aunque la cooperación Sur-Sur es simbolizada por tres ideales (horizontalidad, reciprocidad e igualdad), los tres países discriminan el contenido de los proyectos en función de los países receptores. A pesar de los matices, en general solo respetan cierta reciprocidad con los socios emergentes y no con los demás países en desarrollo. Tales prácticas contradicen el concepto original de cooperación Sur-Sur.

**Palabras clave:** cooperación Sur-Sur, Brasil, Chile, Venezuela, horizontalidad, reciprocidad, igualdad

**Abstract:** South-South cooperation between Brazil, Chile and Venezuela and developing country partners in Africa, Asia and the Middle East showed great dynamism from 2000 to 2010. This paper questions the specificity of the activities carried out by these three countries. Taking the studies of sociologist Marcel Mauss on donation as a starting point, it observes that these actors see their cooperative action as self-interested, which should come as no surprise from an anthropological perspective. So, although South-South cooperation is symbolised by three ideals (horizontality, reciprocity and equality), the three countries differentiate the content of projects according to the recipient country. Though nuances exist, generally reciprocity is respected only to a degree with emerging partners and not at all with other developing countries. Such practices contradict the original conception of South-South cooperation.

**Key words:** South-South cooperation, Brazil, Chile, Venezuela, horizontality, reciprocity, equality

Las actividades de cooperación Sur-Sur para el desarrollo no son nuevas en América Latina. Por ejemplo, el programa brasileño de becas para jóvenes del Sur Global se remonta a los años sesenta del siglo pasado, y los gobiernos de Venezuela –país miembro fundador de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)– fomentaron proyectos colectivos como el Acuerdo de San José, firmado por primera vez en 1980 con México, en apoyo a América Central y al Caribe. La atención académica acentuada sobre estos actores se explica más bien por el auge y el dinamismo de su participación en el ámbito de la cooperación al desarrollo. La cooperación Sur-Sur se ha convertido en un componente obligado de varias políticas exteriores latinoamericanas durante la última década, como una continuación lógica de la diversificación operada hacia los socios en desarrollo (Brun, 2018). Después de una década de activismo diplomático, parece necesario un análisis distanciado de las consecuencias de esta intensificación sobre las prácticas de la cooperación Sur-Sur. Así, este artículo analiza y cuestiona la naturaleza de estas relaciones cooperativas: ¿qué revela la implementación de proyectos de desarrollo por parte de actores gubernamentales latinoamericanos sobre la definición de la cooperación Sur-Sur?

Para poder responder a esta pregunta, el estudio se limita a la primera década del siglo XXI y examina los casos de Brasil, Chile y Venezuela. El año 2010 constituye un momento bisagra, ya que desde entonces observamos una contracción de la cooperación Sur-Sur en los tres países seleccionados. En concreto, nos concentramos en la cooperación gubernamental bilateral de Brasil –en el período de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)–, Venezuela –durante Presidencia parcial de Hugo Chávez (1999-2010)– y Chile –mandato de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet–. Los tres son países en desarrollo y, a la vez, receptores –aunque de manera cada vez más reducida durante el período estudiado– y donantes de cooperación. De hecho, formaron parte de los estados del Sur más dinámicos en el ámbito de la cooperación Sur-Sur<sup>1</sup>. Al mismo tiempo, se diferencian entre ellos en cuanto a la formulación y a los objetivos de su política exterior: Chile presenta un proyecto moderado y adaptativo, en contraste con la propuesta contestataria venezolana; entre ambos, Brasil se destaca por sus ambiciones globales (Santander Campos, 2016). Lo interesante de la selección radica en el hecho de que, pese a sus diferencias, en los tres casos, los actores políticos consideraron pertinente la promoción de acuerdos según la modalidad llamada «cooperación Sur-Sur», en la cual desempeñan el papel de proveedores de apoyo.

---

1. Los informes del secretario general de las Naciones Unidas sobre el estado de la cooperación Sur-Sur suelen mencionar a los tres países, junto con otros casos de Asia y Oriente Medio, entre los contribuyentes más importantes en este ámbito durante la primera década del siglo XXI.

La mayoría de los estudios sobre la cooperación Sur-Sur llevados a cabo por países latinoamericanos y caribeños tienden a concentrarse en la propia región, adonde se destina la mayor parte de los proyectos (Ayala Martínez y Rivera de la Rosa, 2014)<sup>2</sup>. Por ello, y con el fin de complementar la reflexión ya realizada, este artículo se centrará en las iniciativas de los tres casos seleccionados dirigidas a socios en desarrollo extrarregionales, es decir, de África, Asia y Oriente Medio. El presente trabajo, además, se inscribe en un contexto muy particular de dinamismo político y académico. El impulso tercermundista ha sido criticado por no haber logrado cumplir los compromisos adquiridos (Smouts, 1995: 265); de hecho, más recientemente, incluso el «efecto anuncio» ha seguido siendo utilizado por los representantes políticos para estimular artificialmente la intensificación de los contactos Sur-Sur (Brun, 2018). A pesar de ello, se pueden observar, en concreto, los esfuerzos realizados para favorecer este acercamiento en los casos de Brasil, Chile y Venezuela.

Este estudio es de índole cualitativo, con base en el análisis de contenido de fuentes oficiales, principalmente de los ministerios de relaciones exteriores y de las agencias de cooperación, cuando existen. Sin embargo, el análisis de la cooperación Sur-Sur se enfrenta a dos obstáculos principales: la definición de las actividades que incluye y el problema del acceso a datos fiables. Sobre el primer punto, el objetivo de este artículo no es resolver el dilema definicional de la cooperación Sur-Sur, dado que los actores mismos juegan con esta flexibilidad en su favor y la convierten en una característica de tal cooperación. De hecho, no existe una definición consensuada del fenómeno, lo cual constituye otra diferenciación con la tradicional ayuda oficial al desarrollo (AOD). En cambio, nos interesa reflexionar sobre las consecuencias, desde la práctica, para la especificidad de la cooperación Sur-Sur. Por ello, en un primer momento, se presenta una propuesta de definición contingente del concepto a partir de las posiciones de los gobiernos de Brasil, Chile y Venezuela.

El segundo obstáculo tiene que ver con el difícil acceso a fuentes públicas exhaustivas, o al menos completas y coherentes entre sí. Esto se explica en parte por motivos políticos y también por las fallas administrativas en la gestión de la cooperación Sur-Sur en nuestros tres ejemplos. Así, en Venezuela, no existe una agencia de cooperación, aunque en 2005 se propuso un proyecto de este índole (Ojeda Medina, 2010). Cuando estas agencias existen, como en Brasil y en Chile, no monopolizan las operaciones de cooperación y tampoco compilan toda la información, por lo menos no de manera pública y continua. La falta de coordinación entre las entidades a nivel nacional impide tener una visión de conjunto (Vaz e Inoue, 2007; Ayllón y Leite, 2010). Por ejemplo, las actividades médicas llevadas a cabo en los

---

2. Para datos concretos, se pueden consultar los informes anuales realizados por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Territorios Palestinos en 2008, no aparecen en el balance de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI). El inventario de las acciones brasileñas de 2005 a 2009, efectuado por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea), refleja tanto las dificultades de conocimiento de las actividades como una necesidad de organización (ABC e Ipea, 2010). A pesar de estos obstáculos, los datos colectados permiten observar tendencias en la realización de los proyectos de cooperación Sur-Sur.

Ante la imposibilidad de tener datos completos sobre las iniciativas Sur-Sur extrarregionales, se realizó un trabajo de compilación de ejemplos que, si bien no pretenden la exhaustividad, sirven para ilustrar el perfil y la variedad de la cooperación Sur-Sur de Brasil, Chile y Venezuela hacia África, Asia y Oriente Medio. En la mayoría de los informes, la información no aparece desglosada para los proyectos extrarregionales, por lo que es necesario acudir a información secundaria complementaria, en particular de los boletines oficiales o de la prensa, que mencionan ejemplos concretos. En el anexo al final del texto se presentan algunos ejemplos de proyectos concretados, enumerados por orden alfabético. Estos datos permiten apreciar una distancia entre el sentido que los actores dan a la cooperación Sur-Sur y el perfil que surge de esta cuando es aplicada. A pesar de un discurso enfático sobre su originalidad, las prácticas de los tres casos parecen contradecir ciertos fundamentos conceptuales, en particular la horizontalidad, la reciprocidad y la igualdad. Nuestro argumento principal defiende que los desafíos de la cooperación Sur-Sur, a partir de los ejemplos de Brasil, Chile y Venezuela, no radican en sus objetivos interesados, sino en la pérdida del sentido original de la cooperación Sur-Sur conforme se va intensificando.

El artículo se organiza según una matriz inspirada en el trabajo sobre la donación del antropólogo y sociólogo Marcel Mauss (1872-1950). En primera instancia, se propone una definición de la cooperación Sur-Sur justificada por los propósitos de la pregunta de investigación antes presentada, la cual se vinculará con la reflexión de Marcel Mauss, adaptada al ámbito internacional. Esta reflexión se basa en dos ejes fundamentales que se corresponden con las dos secciones del estudio. En la primera se analiza el vínculo entre las actividades de cooperación Sur-Sur y el interés de la parte que apoya a la otra, es decir, los objetivos perseguidos por Brasil, Chile y Venezuela. Según Marcel Mauss, el interés forma parte del proceso de donación. De acuerdo con esta perspectiva, no se puede denunciar tal asociación en términos normativos, dado que excluir el interés de la donación equivale a entender solo parte de esta relación. Tal lectura permite concluir que la asociación entre cooperación Sur-Sur e interés no es contradictoria. La segunda sección se centra en otro aporte mayor de la reflexión maussiana, que asocia la donación con la reciprocidad y la igualdad, dos elementos fundamentales de la cooperación Sur-Sur, respecto a la búsqueda de horizontalidad. En esta parte se demuestra cómo la práctica contra-

dice la legitimación discursiva de la cooperación Sur-Sur al reproducir esquemas de unilateralidad, lo cual cuestiona la esencia originaria del concepto.

## Acercamiento a la cooperación Sur-Sur con lentes maussianos

Como primer paso de esta reflexión, conviene precisar lo que entendemos por cooperación Sur-Sur y por qué el aporte de Marcel Mauss nos permite estudiar elementos esenciales de este concepto a la luz de las prácticas de Brasil, Chile y Venezuela. Como ya se ha mencionado, no existe una definición consensuada de la cooperación Sur-Sur (Ojeda Medina, 2016). Tanto los actores gubernamentales, como las organizaciones internacionales y los académicos, principalmente, emiten sus propuestas, sin que haya acuerdo dentro de cada grupo. Entendemos aquí la cooperación Sur-Sur en el sentido restringido de una modalidad de cooperación al desarrollo, y no en un sentido amplio que abarca varias dimensiones de los vínculos entre los países en desarrollo.

Los representantes gubernamentales y diplomáticos de Brasil, Chile y Venezuela no adoptan la definición de la cooperación elaborada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>3</sup>. Así, no describen sus acciones como correspondientes a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), sino que prefieren el término «cooperación». En una lógica similar, se consideran «socios para el desarrollo» y no «donantes», buscando así distinguirse de los actores tradicionales. Según Bruno Ayllón (2006: 7), la noción de cooperación es mucho más genérica y abre la puerta a la flexibilidad. Los actores son más libres de definir la cooperación Sur-Sur y no existe un marco común vinculante. A efectos de este estudio, se incluye la cooperación técnica, que supone una transferencia de conocimiento por parte del país que ayuda, y la cooperación científica, que incluye la colaboración entre centros de investigación y las becas de estudio. Se restringen los ejemplos a estos dos ámbitos porque las otras modalidades observadas, principalmente la reducción de la deuda, la cooperación triangular y la asistencia humanitaria, no están contempladas o bien han sido puestas en práctica de manera esporádica con los socios extrarregionales de los tres casos

---

3. La definición de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la OCDE comprende subsidios y préstamos que incluyan al menos un 25% de subvenciones, así como desembolsos públicos.

estudiados. Los gobiernos chavistas decidieron no participar en proyectos de cooperación triangular con actores del Norte y organismos internacionales, mientras que las iniciativas chilenas dentro de esta categoría se concentran en el nivel regional. Se ha decidido excluir, asimismo, el otorgamiento de préstamos porque supone un pago y también porque, en nuestros ejemplos, se emplea sobre todo para apoyar actividades económicas. Además, las referencias oficiales a la cooperación Sur-Sur tradicional implican que dicha cooperación está exenta de ganancias económicas, como se verá a continuación.

En sus discursos del periodo estudiado, los actores gubernamentales de Brasil, Chile y Venezuela subrayaron de manera recurrente la especificidad de la cooperación Sur-Sur en comparación con la tradicional ayuda al desarrollo. Entre las características principales de la modalidad que emplean destacan las siguientes: la horizontalidad, la reciprocidad o el aprendizaje bidireccional, la igualdad, la solidaridad, el beneficio mutuo, el consenso (la demanda guía los proyectos), la no injerencia, la ausencia de condicionalidades, la mayor flexibilidad de ejecución, la apropiación, la promoción de la autosuficiencia, la empatía y un mejor entendimiento al compartir experiencias y necesidades similares en la búsqueda del desarrollo (Ayllón, 2013; Ayala Martínez y Molina Alcántara, 2014). Los representantes de los tres países se apegaron, en particular, a la noción de horizontalidad para diferenciarse de las iniciativas Norte-Sur caracterizadas por la verticalidad. La horizontalidad está asociada a la reciprocidad, que implica cierta simetría en la participación de cada parte, garantizando más igualdad entre los socios. Además, promovieron su visión en varios encuentros multilaterales e hicieron referencia a documentos históricos de la cooperación Sur-Sur en sus declaraciones oficiales, vinculando así su visión con una herencia cognitiva colectiva. Esta retórica ha resistido el paso del tiempo y sigue vigente de manera estratégica. Además, sirve para legitimar acciones políticas y definir relaciones de manera ventajosa (Mawdsley, 2012b: 264-266).

Los dos casos más comprometidos con la cooperación Sur-Sur de entre los tres aquí seleccionados, el Brasil de Lula y la Venezuela de Hugo Chávez, fueron los más interesados en desmarcarse de los países desarrollados. Los gobiernos venezolanos rechazaron esta lógica de colaborar con el CAD de la OCDE; y los representantes brasileños apoyaron la inclusión de un párrafo sobre la especificidad de la cooperación Sur-Sur durante el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de 2008 en Accra (John de Sousa, 2008). El párrafo 19 del Programa de Acción de Accra estipula así en los incisos b) y e): «b) Reconocemos las contribuciones aportadas por todos los actores del desarrollo, y reconocemos en particular el papel desempeñado por los países de ingreso intermedio tanto en su calidad de proveedores como de beneficiarios de ayuda. Estamos conscientes *de la importancia y de las particularidades de la cooperación Sur-Sur* y reconocemos que podemos sacar lecciones de la experiencia de los países en desarrollo.

Alentamos la búsqueda del desarrollo de la cooperación triangular. (...) e) La cooperación Sur-Sur en el ámbito del desarrollo apunta a garantizar el principio de no injerencia en los asuntos internos de los países, *la igualdad entre los socios al desarrollo* y el respeto de su independencia, de la soberanía nacional, la diversidad de las culturas, la identidad y el contenido local. Juega un papel importante en la cooperación internacional para el desarrollo y constituye un valioso complemento para la cooperación Norte Sur» (OCDE, 2005-2008, énfasis añadido).

En 1978, en Buenos Aires, tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo que terminó con un plan de acción en el que se instituyó el término «Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo» (CTPD). En el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) aparece la noción de relaciones «horizontales». Desde sus inicios en los años cincuenta (Ayllón, 2013) y de manera explícita con el PABA, la cooperación Sur-Sur es un proyecto político que ambiciona el empoderamiento del mundo en desarrollo. La reunión de 1978 fue muy importante porque estableció el marco conceptual de la cooperación Sur-Sur al cual los actores estudiados se siguen refiriendo como momento fundador. Durante la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, celebrada en Nairobi en diciembre de 2009, en ocasión de los 30 años del PABA, el vínculo con la igualdad volvió a subrayarse en el párrafo 18 del documento final: «Reafirmamos que la cooperación Sur-Sur representa un esfuerzo común de los pueblos y países del Sur, nacida de experiencias y de simpatías compartidas, basada en sus objetivos comunes y su solidaridad, y guiada, entre otras cosas, por los principios de respeto a la soberanía nacional, a la apropiación y exenta de toda condicionalidad. La cooperación Sur-Sur no debe ser percibida como ayuda política para el desarrollo. *Se trata de una asociación entre iguales fundada sobre la solidaridad*» (South-South Conference, 2009, énfasis añadido). De la horizontalidad y la reciprocidad se desprenden valores subyacentes, que caracterizarían la cooperación Sur-Sur, en particular, la igualdad. Para poder gozar de su libertad de acción y de su estatuto de iguales, todos los participantes deben contribuir con algo al intercambio. De esta manera, la igualdad se ejerce vía la reciprocidad, cerrando así un círculo virtuoso a favor del desarrollo de los países del Sur. Como lo subraya un exdirector de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), Luiz Henrique Pereira da Fonseca, «el intercambio de experiencias y de conocimientos, objetivo último de la cooperación técnica, beneficia no solamente a los países receptores de la cooperación brasileña, sino también a Brasil, ya que en este proceso nadie sabe tanto, al punto de no necesitar aprender nada más» (Fonseca, 2008: 72).

Marcel Mauss estudió con detalle la lógica de la reciprocidad y de la igualdad a través de un tipo de intercambio libre de lucro en su análisis de la donación en

las sociedades tradicionales. La reflexión de este investigador ayuda a entender las evoluciones de la práctica de la cooperación Sur-Sur en comparación con sus ideales. De hecho, los trabajos de Mauss ya han sido utilizados y adaptados al análisis de las relaciones internacionales. Doctor en filosofía a finales del siglo XIX, fue el primer profesor de sociología en el Colegio de Francia y es considerado también un precursor de la antropología en ese país. Este autor consideraba que el ámbito global no escapa de la observación sociológica: «La vida internacional no es más que una vida social de una especie superior y que la sociología debe de conocer» (Mauss, citado en Ramel, 2015: 187). Tanto escritos de teoría de las relaciones internacionales como aportes desde la historia internacional se han inspirado en sus conclusiones (Ramel, 2015). Incluso Robert Keohane (1986), a pesar de su postura positivista clásica, menciona superficialmente al investigador francés en su reflexión liberal institucional sobre la cooperación. Sin embargo, son sobre todo especialistas de la cooperación internacional al desarrollo los que se refieren a las conclusiones del sociólogo para analizar la ayuda tradicional de tipo Norte-Sur. Emma Mawdsley (2012a), en su caso, promueve el uso de su análisis de la donación para estudiar la cooperación Sur-Sur dado que los actores de esta modalidad la asocian con la búsqueda de igualdad.

Influenciado por su tío, también sociólogo, Émile Durkheim, Marcel Mauss defiende que la existencia de cada unidad dentro de un grupo social es posible gracias a la colectividad y que dicha unidad no se desarrolla en contra de este conjunto. En su ensayo de 1925, el sociólogo francés distingue la donación de las actividades mercantiles; estas últimas buscan ante todo la obtención de recursos y no la creación de un vínculo social (Guilbault, 2018; Hattori, 2003), y la redistribución (Mawdsley, 2012a). La donación, componente esencial de las sociedades que observa, se divide en tres obligaciones: dar, recibir y retribuir. Este acto sirve, entonces, para crear un lazo social: el donar establece el vínculo, el recibir lo confirma y el retribuir garantiza el honor, la riqueza y el prestigio (ibídem: 258). Dos dimensiones de este proceso de vinculación nos interesan aquí: el interés y la reciprocidad. La donación no es un acto altruista para Marcel Mauss. Desde la interpretación maussiana, no parece contradictorio que la cooperación Sur-Sur permita a los actores que la aplican perseguir sus propios objetivos. En cuanto a la segunda, la reciprocidad, se expresa a través de la triple dimensión del don. El que recibe se compromete a devolver; en caso contrario, la reciprocidad no tiene lugar y la igualdad se rompe entre los socios. Para Marcel Mauss (1979: 248), «los dones que no se devuelven siguen transformando en inferior a quien los aceptó, sobre todo cuando se recibieron sin ánimo de devolverlos». La reciprocidad sirve como mecanismo social esencial para el funcionamiento de la sociedad; es un acto de reconocimiento que puede realizarse de manera diferida e indirecta hacia otros representantes (Ramel, 2015).

En el contexto del dinamismo en el ámbito de la cooperación Sur-Sur durante la década referenciada, son necesarios estudios para entender este tipo de cooperación a partir de nuevos enfoques (Mawdsley, 2012b: 257). En este sentido, el presente trabajo se inscribe en esta tendencia al usar el razonamiento de Marcel Mauss sobre la donación para analizar las prácticas cooperativas de Brasil, Chile y Venezuela, comenzando por la dimensión del interés.

## El interés permitido en la cooperación Sur-Sur

Un debate común acerca de la cooperación Sur-Sur se enfoca en los objetivos perseguidos por parte de los actores que la promueven, recordando que estas actividades no pueden aislarse del estudio de la política exterior (Ojeda Medina, 2016: 39). La perspectiva maussiana permite además entender por qué los proyectos de cooperación no pueden ser totalmente desinteresados y, por lo tanto, por qué no existe una contradicción entre la cooperación Sur-Sur y el interés de los donantes. La donación es híbrida y paradójica

según Marcel Mauss. Aunque se presente en forma de regalo, «libre y gratuito», esta prestación tiene un carácter de intercambio «obligatorio e interesado» (Mauss, 1979: 157). La reciprocidad es libre porque, si bien se trata de un acto obligatorio, es incierta (Ramel, 2015: 193); es decir, el vínculo solo es posible si los actores actúan libremente. El que dona no es altruista, pues busca poder, prestigio y relación, y el que recibe también tiene interés en devolver para garantizar la igualdad entre pares. El autor francés critica así la dicotomía cegadora, según él, entre la acción interesada y la acción normativa, muy común en la sociología y que no permite entender la lógica más compleja de la donación (Adloff, 2016).

Por lo tanto, el hecho de que la cooperación Sur-Sur sea interesada no es un problema. De hecho, los actores de Brasil, Chile y Venezuela asumieron oficialmente el carácter interesado de sus proyectos durante la década de 2000-2010. Dicho de otra manera, la cooperación Sur-Sur es una estrategia de política exterior; la vinculación de las agencias brasileña y chilena con sus respectivos ministerios de relaciones exteriores así lo confirma. El estatuto de países en desarrollo ya no constituye una barrera sino, al contrario, una justificación, además de convertirse en un instrumento al servicio de la acción a nivel global (Amorim, 2006; Burges, 2014). La cooperación Sur-Sur representa, por ende, un eje suplementario para los gobiernos chilenos y venezolanos en sus estrategias con respecto a los países del Sur a inicios del siglo XXI. Por lo tanto, esta actividad no es sinónimo de altruismo, y los representantes

**El hecho de que la cooperación Sur-Sur sea interesada no es un problema. De hecho, los actores de Brasil, Chile y Venezuela asumieron oficialmente el carácter interesado de sus proyectos durante la década de 2000-2010.**

políticos de nuestros tres casos lo reconocen abiertamente. El sitio de Internet de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) es explícito a este respecto: «Las acciones de CTPD [cooperación técnica entre los países en desarrollo] constituyen un instrumento importante de la política exterior, que Brasil emplea para garantizar una presencia positiva y creciente en los países y las regiones que le interesan prioritariamente» (ABC, s/f). Asimismo, la entonces directora ejecutiva de la AGCI chilena, la embajadora Cristina Lazo Vergara, escribió en el balance de actividades durante el primer mandato de Michelle Bachelet: «Las acciones de cooperación desarrolladas por AGCI, vinculadas estrechamente a los lineamientos de la Política Exterior de Chile, han permitido contribuir a una mayor integración regional y a incorporar a nuestro país al debate internacional sobre la nueva cooperación» (AGCI, 2011).

Los intereses perseguidos varían en función de las diplomacias. Encontramos la búsqueda de apoyos multilaterales en los tres países estudiados. Por ejemplo, durante una entrevista realizada en Brasilia en mayo de 2009, un agente de la ABC nos confirmó que los proyectos de cooperación también servían para conseguir apoyos a la candidatura brasileña a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los objetivos económicos están también presentes en la cooperación Sur-Sur: Chile capacita expertos angoleños en oficios vinculados a la explotación petrolera, debido a que este país se posiciona regularmente entre sus principales proveedores de oro negro (véase la tabla 1 al final del artículo). Asimismo, la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa), institución estatal federal pública, se instaló en Ghana para coordinar los proyectos de cooperación aprobados por las autoridades políticas, pero también con la perspectiva de establecer servicios de pago a futuro (Gala, 2007: 170).

Además, los gobiernos emplean la cooperación Sur-Sur para cuidar y fortalecer su imagen internacional. Brasil y Chile realizaron programas nacionales de excelencia para forjarse una reputación de modelo. En los ámbitos de la educación y de la acción social, los programas brasileños *Escola para Todos* y *Bolsa Familia* fueron exportados a varios estados del Sur. Cambiando de caso, las pocas actividades extrarregionales chilenas se han efectuado muchas veces en sectores en los que este país es percibido como uno de los países en desarrollo que más éxito tiene. A modo de ilustración, el exministro chileno de Relaciones Exteriores, Miguel Insulza (1998: 152), calificó la cooperación internacional como instrumento al servicio de la captación de recursos para el desarrollo nacional y del reforzamiento de la imagen del país en el extranjero. Así, agentes chilenos ayudaron a Mozambique a modernizar el funcionamiento de su administración (véase el anexo). En cuanto a los gobiernos de Hugo Chávez, este tipo de iniciativas fueron de gran importancia para la legitimación del modelo bolivariano, en particular tras las reticencias de su oposición nacional para aceptarlo. De hecho, este objetivo forma parte de los ejes directivos de la Agenda África diseñada por el viceministro para este continente (MPPRE, 2008: 9): con la cooperación se

trata de «desarrollar acciones de difusión de los éxitos de la Revolución Bolivariana en África». En este sentido, la construcción de vivienda social en Malí, la ampliación de la Operación Milagro y el lanzamiento de un programa de apoyo escolar en África son algunos de los gestos que se inspiraron en las iniciativas nacionales a través de las Misiones Sociales, sin olvidar que varios estudiantes africanos recibidos en Venezuela estuvieron integrados a estas (véase el anexo).

Si bien la perspectiva maussiana permite entender el vínculo intrínseco entre cooperación e interés, emergen tensiones a propósito de los aspectos económicos de la cooperación Sur-Sur. Los actores estudiados pretenden respetar las reglas siguientes en sus acuerdos: los intereses compartidos, los fundamentos no lucrativos de las actividades, la ausencia de condicionalidades políticas o la no injerencia en los asuntos internos, la inclusión de los socios en la elaboración de los acuerdos o el rechazo del asistencialismo, así como el hecho de que los proyectos respondan a demandas y no sean solo el resultado de la oferta. Ahora bien, es necesario matizar la noción de condicionalidad. La imposición de condiciones relacionadas con la gobernanza y el modelo de desarrollo del receptor (*policy conditionality*) parecen estar ausentes. No obstante, sí existen otras obligaciones como la compra de productos provenientes del país oferente para las necesidades del proyecto, o el apoyo a las aspiraciones bilaterales o globales del oferente (*political conditionality*) (Lengyel y Malacalza, 2011: 15-16). Por ejemplo, el programa *Mais Alimentos África*, lanzado por Brasil en 2011, vincula explícitamente la venta de material agrícola nacional con la capacitación de los futuros usuarios (Patriota y Pierri, 2013). Esta diferenciación ilustra cómo la cooperación puede ser interesada y mostrar al mismo tiempo respeto por la soberanía del receptor. Sin embargo, emerge una tensión paradójica entre los fundamentos no lucrativos de los proyectos, según la definición tradicional de la cooperación Sur-Sur, y prácticas que se asemejan a la ayuda vinculada, es decir, la prestación de un servicio a cambio de productos fabricados por empresas o en el país donante.

El aspecto estratégico de la cooperación Sur-Sur es explícitamente asumido por los representantes políticos. Las tensiones en cuanto a la concretización de los acuerdos se concentran más bien, en el periodo estudiado, en las asimetrías que estos suponen.

## La pérdida de esencia de la cooperación Sur-Sur

Se observa cierta tensión entre la promoción de la horizontalidad, vinculada con la reciprocidad y la igualdad, y la concretización de los proyectos de cooperación Sur-Sur. Esta tríada se desvirtúa conforme se intensifican y se realizan las iniciativas.

Los aportes de Marcel Mauss, en este sentido, nos ayudan a entender la deriva de la cooperación Sur-Sur tal y como ha sido practicada por Brasil, Chile y Venezuela.

Según Marcel Mauss, el que no retribuye una ofrenda pone en peligro el *mana*<sup>4</sup>, es decir, el honor, el prestigio y la autoridad del jefe y de su grupo. No retribuir equivale a ponerse en una situación de sumisión y, por consiguiente, a crear una asimetría. Como el donante tiene un derecho de supervisión de lo que ofrece, no responder a su gesto significa que adquiriría una supremacía sobre el que recibe el don: «Por medio de estos dones se establece una jerarquía entre los jefes y sus vasallos, entre los vasallos y sus mantenedores. El dar es signo de superioridad (...); aceptar sin devolver o sin devolver más, es subordinarse, transformarse en cliente y servidor, hacerse pequeño, caer más bajo» (Mauss, 1979: 255). En el caso de no retribuir, el vínculo que se establece no es recíproco e igualitario, sino asimétrico en detrimento del que recibió el regalo, quien se encuentra en una situación de inferioridad y de dependencia. De los proyectos implementados por Brasil, Chile y Venezuela a lo largo de la primera década del presente siglo se desprende una discriminación de los socios. Iara Costa Leite (2010) subraya una tensión equivalente entre el espíritu de intercambio que reinó durante la elaboración del Plan de Acción de Buenos Aires en 1978 y una impresión de donación unilateral que se desprende de las concretizaciones más recientes. De hecho, la búsqueda de reciprocidad con los socios emergentes contrasta con la aplicación de más unilateralidad con los otros países en desarrollo.

Brasil y Chile aplican una reciprocidad selectiva, pues adoptan perfiles de cooperación diferentes según quienes son sus socios del Sur. En este sentido, existe más igualdad con los países emergentes. En lo que concierne a Brasil, Carlos Alfonso Iglesias Punte (2010: 128) constata que la búsqueda de reciprocidad se da ante todo en los proyectos que incluyen a países considerados como *emergentes* o de ingresos medios, como China, Corea del Sur, India y Sudáfrica. El Satélite Sino-Brasileño de Recursos Terrestres (CBERS, por sus siglas en inglés) era construido conjuntamente desde finales de los años ochenta y las participaciones fueron repartidas entre los dos actores: China financiaba el 70% y Brasil el 30% restante (véase el anexo)<sup>5</sup>. Asimismo, en 2010 se estaba negociando un proyecto sino-brasileño en nanotecnología (que se concretizó en 2012 con el nombre de Centro Brasil-China de Investigación e Innovación en Nanotecnología [CBC-Nano]). La Embrapa buscó también internacionalizar su área de investigación mediante laboratorios virtuales exteriores: los Labex, cuya misión es recibir investigadores extranjeros y enviar

---

4. Término empleado por las tribus de Polinesia (Mauss, 1979: 166).

5. A finales de 2010 las negociaciones seguían en curso para que la participación brasileña llegara al 50%.

a brasileños para colaborar en estructuras de excelencia de los países asociados. Un Labex fue implantado en Corea del Sur, un acuerdo similar estaba en discusión con China y asociaciones de investigación agronómica existieron con Sudáfrica hasta 2010. El objetivo es doble y expresa una real reciprocidad: los científicos aprenden nuevas técnicas difundiendo al mismo tiempo conocimientos en sus especialidades. Ahora bien, todos los países seleccionados para este tipo de proyectos forman parte de los llamados países emergentes. Por su parte, las autoridades chilenas siguieron una estrategia similar: el Instituto Antártico Chileno (INACH) declara desarrollar actividades con China, Corea del Sur y Malasia (véase el anexo). La cooperación con los socios emergentes se parece, por lo tanto, a una lógica de «dar y devolver», en la que cada uno aporta su contribución.

Sin embargo, la búsqueda de reciprocidad no se aplica siempre con los otros países en desarrollo. No censamos ninguna retribución ofrecida a los proyectos ejecutados por los gobiernos brasileños y chilenos en los estados africanos. Así, los centros de la Embrapa creados en Ghana, Mozambique, Malí y Senegal no son Labex y apuntan sobre todo a brindar los conocimientos brasileños a los africanos y no a la inversa, por ejemplo, en el caso de la asesoría en el sector del algodón y del arroz. Como se observa en el anexo, muchas actividades brasileñas se relacionan con la capacitación de personal en los sectores académico, administrativo, médico y agrícola de países africanos y en Timor Leste principalmente. Los proyectos son unilaterales. De la misma manera, las autoridades chilenas promovieron formaciones, como en el campo petrolero en Angola y sobre reforzamiento institucional en Sierra Leona y Mozambique, sin contemplar un potencial aporte africano en los intercambios.

Esta evolución de la implementación de los proyectos de cooperación Sur-Sur, tal vez no deseada explícitamente por los actores, ha desembocado en tres problemas fundamentales. En primer lugar, sobresale una distancia entre la retórica y la práctica. La defensa de la especificidad de la cooperación Sur-Sur se encuentra contradicha por métodos de trabajo que más bien recuerdan a la verticalidad de la ayuda al desarrollo tradicional. No importa tanto la discordancia entre el discurso y la práctica aquí, sino más bien lo que esta discordancia implica para el proyecto político de la cooperación Sur-Sur. En segundo lugar, la cooperación deja de ser recíproca en los casos en los que los países receptores no devuelven nada, lo que merma su libertad de acción. No es seguro que los representantes gubernamentales brasileños y chilenos empleen este desfase a su favor;

**La cooperación deja de ser recíproca en los casos en los que los países receptores no devuelven nada, lo que merma su libertad de acción. No es seguro que los representantes brasileños y chilenos empleen este desfase a su favor; no obstante, nos encontramos con una lógica de asimetría.**

no obstante, nos encontramos con una lógica de asimetría. Así, las relaciones pueden en cualquier momento volverse apremiantes para los países receptores. El potencial de obligación que de esto se deriva es aún más grande cuando el actor que se compromete tiene aspiraciones mundiales, como el Brasil de Lula. El desfase entre las partes comprometidas en el intercambio, debido a la ausencia de reciprocidad en el gesto, pone en peligro sus estatus de iguales. En tercer lugar, una evidente objeción a la falta de reciprocidad reside en lo difícil que es devolver para países cuyas estructuras siguen siendo frágiles. Ahora bien, esta visión equivale a aceptar cierto evolucionismo que lleva a creer que lo único que puede extraerse de las sociedades «más avanzada» son lecciones. El espíritu de la cooperación Sur-Sur es muy diferente en su origen. El PABA es un proyecto político que persigue el empoderamiento de los países en desarrollo a partir del reconocimiento y de la valorización de todo tipo de capacidades. La Programa de Acción de Accra precisa además que los actores «reconocen» que «podemos aprender de la experiencia de los países en desarrollo» (artículo 19, alineación b) [OCDE, 2005-2008]). El supuesto consiste en que cada país debe aportar algo. Las diferencias entre los estados del Sur son reales, pero no pueden servir de excusa para el establecimiento de una jerarquía entre los socios en desarrollo por parte de las diplomacias brasileñas y chilenas. Este argumento va en contra de la especificidad de una cooperación Sur-Sur que aspira a la igualdad y a la reciprocidad que ellas mismas invocan para calificar sus actividades.

Este sesgo se manifiesta más cuando otros actores logran respetar de mejor manera el espíritu de origen de este concepto. Poner en perspectiva la práctica venezolana con las actividades brasileñas y chilenas nos permite constatar las diversas apreciaciones de la cooperación Sur-Sur. Los proyectos de la Venezuela de Hugo Chávez ambicionaron, en efecto, dar y recibir de sus homólogos del Sur, más allá de los emergentes. Así, estudiantes venezolanos fueron acogidos en Argelia para especializarse en la explotación de gas. El país magrebí exporta este hidrocarburo y goza de cierta *expertise*, potencialmente útil en Venezuela, cuyos descubrimientos de yacimientos de esta fuente de energía aumentan. A cambio, los beneficiarios venezolanos acudieron a campos de refugiados saharauis y realizaron actividades socioculturales. Sin embargo, la cooperación Sur-Sur venezolana no fue exenta de fallas. Sus proyectos podían conducir a la emergencia de apremios potenciales o reales. Los ejemplos de Gambia y de Malí nos lo recuerdan. Hugo Chávez se comprometió personalmente a apoyar proyectos sociales en estos países: en el primer caso, su Gobierno desarrolló actividades en los campos agrícola, educativo y de salud, en particular con el apoyo a la construcción de un hospital y a las operaciones cardíacas infantiles. En cuanto a Malí, se acordó un don financiero, se mandó construir la «Ciudad Bolivariana» y se impulsó la creación de un sistema de intercambios universitarios (véase el anexo).

Además, tampoco todas las actividades brasileñas con los países en desarrollo en su conjunto fueron unilaterales. Encontramos algunos acuerdos en los que los socios no emergentes aportaron una contribución a los desafíos brasileños. La Embrapa, por ejemplo, buscó nuevas pistas de investigación para mejorar la productividad de la agricultura nacional. La empresa firmó acuerdos que le permitían importar animales de Siria que se adaptasen al territorio semiárido del Nordeste brasileño, pero también intercambiar categorías de trigo con Túnez. Estos ejemplos son esporádicos en el conjunto de las acciones efectuadas por las autoridades brasileñas con todos los países del Sur, como se puede apreciar al comparar con la lista extensiva de actividades realizadas por Brasil proporcionada en el anexo.

Finalmente, como subraya Emma Mawdsley (2012b: 267), la cooperación Sur-Sur podría llegar a reforzar las desigualdades contra las cuales emergió y en oposición a las cuales se posicionan los actores. Entre los tres casos estudiados, los gobiernos de Hugo Chávez fueron los que más intentaron respetar la definición original de la cooperación Sur-Sur, pero fueron también los que más dificultades enfrentaron a la hora de cumplir con sus compromisos. Es el ejemplo que más usó el «efecto anuncio» y falló a la hora de implementar los proyectos (Brun, 2018). Por lo tanto, parece que la profundización de la cooperación Sur-Sur, tal como la aplicaron estos tres países entre 2000 y 2010, conllevó una pérdida de la esencia del concepto inicial.

**La descripción híbrida del proceso de donación, a la vez altruista e interesada, permite entender por qué las actividades de cooperación Sur-Sur son necesariamente interesadas. Los representantes gubernamentales de Brasil, Chile y Venezuela no escondieron la conexión entre los proyectos de desarrollo y los objetivos de su política exterior.**

## Conclusiones

En este trabajo se ha analizado lo que revela la implementación de proyectos de cooperación Sur-Sur de Brasil, Chile y Venezuela con sus socios en desarrollo de África, Asia y Oriente Medio durante la primera década del siglo XXI. La intensificación en el número y la realización de los acuerdos tiene consecuencias importantes sobre el contenido de la cooperación Sur-Sur, entendida en su concepción tradicional histórica arraigada, mediante las posiciones oficiales de los tres casos seleccionados, en el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978. La definición del concepto de cooperación Sur-Sur

propuesta nos llevó a recurrir al trabajo del sociólogo francés Marcel Mauss sobre la donación. Se adaptaron dos aspectos principales de la reflexión maussiana: el vínculo entre el regalo y el interés, por un lado, y la dialéctica entre el intercambio y la reciprocidad, por otro. La descripción híbrida del proceso de donación, a la vez altruista e interesada, permite entender por qué las actividades de cooperación Sur-Sur son necesariamente interesadas. Los representantes gubernamentales de Brasil, Chile y Venezuela son coherentes sobre este punto, al no esconder la conexión entre los proyectos de desarrollo en los cuales participan y los objetivos de su política exterior.

En cambio, la transposición del análisis de Marcel Mauss sobre la noción de reciprocidad a través de la donación nos llevó a detectar derivas en la implementación de los proyectos de cooperación Sur-Sur. En este ámbito, y según la visión expresada por los actores brasileños, chilenos y venezolanos, la reciprocidad está a su vez vinculada con los criterios de horizontalidad y de igualdad. Si bien se respeta cierta horizontalidad vía una participación recíproca con los socios emergentes, los tres casos estudiados tienden a alejarse de esta premisa cuando se trata de otros países en desarrollo. La Venezuela de Hugo Chávez es la que más procura la reciprocidad; sin embargo, también es el caso que más dificultad tiene para la realización exitosa de sus compromisos. Surge, entonces, una tensión que lleva a preguntarse si el alejamiento del espíritu original de la cooperación Sur-Sur no es ineluctable con la profundización de los vínculos entre estos tres casos y sus socios en desarrollo extrarregionales.

El trabajo realizado por Marcel Mauss sobre las sociedades que él mismo consideró que «indebidamente se denominan primitivas o inferiores» (Mauss, 1979: 159) no fue aislado de su lectura del mundo que lo rodeaba. En este sentido, el sociólogo no disoció reflexión académica y postura política. A través de su sociología y de los actos que valorizó se expresa un compromiso con el socialismo de la época (Meszaros, 2017: 309). Así, Marcel Mauss criticó, en el plano normativo, el tipo de donaciones que generan un vínculo jerárquico. Las conclusiones de este artículo también pueden desembocar en cierta aspiración normativa. Consideramos que, si la concepción de la cooperación Sur-Sur forma parte de una estrategia interesada, también lo puede ser su aplicación. En lugar de dejar fluir la implementación de los proyectos de desarrollo, los decisores de Brasil, Chile y Venezuela podrían intervenir en este proceso también para orientar las prácticas hacia una mayor coherencia con un proyecto político de emancipación que siguen considerando como legítimo en sus relaciones Sur-Sur y en su proyección global.

## Referencias bibliográficas

- ABC-Agência Brasileira de Cooperação. «Introdução». *ABC*, s/f (en línea) [Fecha de consulta: 01.09.2011] <http://www.abc.gov.br/SobreABC/Introducao>
- ABC e Ipea-Agência Brasileira de Cooperação e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009*. Brasília: IPEA, 2010.
- Adloff, Frank. *Gifts of Cooperation, Mauss and Pragmatism* Nueva York: Routledge, 2016.
- AGCI-Agencia Chilena de Cooperación Internacional. Balance Agencia de Cooperación Internacional de Chile. Gobierno Presidenta Michelle Bachelet 2006 – 2010. AGCI, (2011) (en línea) [https://www.agci.cl/images/centro\\_documentacion/bgi/balance\\_agci\\_2006\\_2010.pdf](https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/bgi/balance_agci_2006_2010.pdf)
- Amorim, Celso. «A cooperação como instrumento da política externa brasileira». *ViaABC*, (junio de 2006), p. 16.
- Ayala Martínez, Citlali y Molina Alcántara, Miguel C. «El surgimiento de nuevas alianzas y modalidades de cooperación sur-sur en América Latina en el marco de una apremiante evolución». En: Ayala Martínez, Citlali y Rivera de la Rosa, Jesús (eds.). *De la diversidad a la consonancia. La cooperación Sur-Sur Latinoamericana* [volumen 1]. México y Puebla: Instituto Mora y BUAP, 2014, p. 33-61.
- Ayala Martínez, Citlali y Rivera de la Rosa, Jesús (eds.). *De la diversidad a la consonancia. La cooperación Sur-Sur Latinoamericana* [2 volúmenes]. México y Puebla: Instituto Mora y BUAP, 2014.
- Ayllón, Bruno. «O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas». *Revista de Economia & Relações Internacionais*, vol. 5, n.º 8 (2006), p. 5-23.
- Ayllón, Bruno. *La cooperación Sur-Sur y Triangular. ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?* Quito: IAEN, 2013.
- Ayllón, Bruno y Leite, Iara Costa. «La cooperación Sur-Sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior». En: Ayllón, Bruno y Surasky, Javier (eds.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Madrid: Catarata, 2010, p. 69-101.
- Brun, Élodie. *El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur. Los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente* [2 volúmenes]. México: El Colegio de México, 2018.
- Burges, Sean. «Brazil's International Development Co-operation: Old and New Motivations». *Development Policy Review*, vol. 32, n.º 3 (2014), p. 355-374.

- Fonseca, Luiz Henrique Pereira da. «La visión de Brasil sobre la cooperación internacional». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 22 (2008), p. 147-158.
- Gala, Irene Vida. *A política externa do Governo Lula para a África. A política externa como instrumento de ação afirmativa... ainda que não só*. Tesis de promoción en Diplomacia, Brasilia, Instituto Rio Branco, 2007.
- Guilbaud, Auriane. «Generous Corporations? A Maussian Analysis of International Drug Donations». *Journal of International Political Theory*, n.º 1 (2018), p. 1-20.
- Hattori, Tomohisa. «Giving as a Mechanism of Consent: International Aid Organizations and the Ethical Hegemony of Capitalism». *International Relations*, vol. 17, n.º 2 (2003), p. 153-173.
- Insulza, Miguel. *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Santiago: Los Andes, 1998.
- John de Sousa, Sarah-Lea. «Brasil en Accra: Una apuesta firme por la cooperación Sur-Sur». *Boletín de la FRIDE/Foro AOD*, (11 de septiembre de 2008).
- Keohane, Robert O. «Reciprocity in International Relations». *International Organization*, vol. 40, n.º 1 (1986), p. 1-27.
- Leite, Iara Costa. «Cooperação Sul-Sul: um ensaio conceitual». *Mundorama*, (15 de junio de 2010) (en línea) <https://www.mundorama.net/?article=cooperacao-sul-sul-um-ensaio-conceitual-por-iara-costa-leite>
- Lengyel, Miguel y Malacalza, Bernabé. «What Do We Talk When We Talk about South-South Cooperation? The Construction of a Concept from Empirical Basis». *Conferencia conjunta IPSA-ECPR*, São Paulo, (16-19 de febrero de 2011).
- Mauss, Marcel. «Ensayo sobre los dones. Motivo y forma del cambio en las sociedades primitivas». En: Gurvitch, Georges (ed.). *Sociología y Antropología*. Madrid: Ed. Tecnos, 1979, p. 155-263.
- Mawdsley, Emma. *From Recipients to Donors. Emerging Powers and the Changing Development Landscape* Londres: Zed Books, 2012a.
- Mawdsley, Emma. «The Changing Geographies of Foreign Aid and Development Cooperation: Contributions from Gift Theory». *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 37, n.º 2 (2012b), p. 256-272.
- Meszaros, Thomas. «The French Tradition of Sociology of International Relations: An Overview». *The American Sociologist*, vol. 48, n.º 3-4 (2017), p. 297-341.
- MPPRE- Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. *Relaciones internacionales Venezuela-África 2005-2008*. Presentación interna, (14 de octubre de 2008).

- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. «The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action». OCDE, (2005-2008) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2018] <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>
- Ojeda Medina, Tahina. «Experiencias venezolanas en cooperación Sur-Sur». En: Ayllón, Bruno y Surasky, Javier (eds.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Madrid: Catarata, 2010, p. 153-175.
- Ojeda Medina, Tahina. *Relaciones internacionales y cooperación Sur-Sur*. Madrid: Catarata, 2016.
- Patriota, Thomas Cooper y Pierri, Francesco Maria. «Brazil's Cooperation in African Agricultural Development and Food Security». En: Cheru, Fantu y Renu, Modi (eds.). *Agricultural Development and Food Security in Africa. The Impact of Chinese, Indian and Brazilian Investments*. Londres: Zed Books, 2013, p. 125-144.
- Puente, Carlos Alfonso Iglesias. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa*. Brasília: FUNAG, 2010.
- Ramel, Frédéric. «Mauss, la réciprocité». En : Devin, Guillaume (ed.). *10 concepts sociologiques en relations internationales*. París: CNRS, 2015, p. 179-196.
- Santander Campos, Guillermo. *Identidades e intereses en la cooperación Sur-Sur. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil* Madrid: Catarata, 2016.
- Smouts, Marie-Claude. «Les organisations internationales et l'inégalité des États». *Revue internationale des sciences sociales*, n.º 144 (1995), p. 259-271.
- South-South Conference. «The UN General Assembly adopted on 21 December 2009 the Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation». *South-South Conference*, A/64/222, (21 de diciembre de 2009) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2018] <http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2010/01/GA-resolution-endorsed-Nairobi-Outcome-21-Dec-09.pdf>
- Van Klaveren, Alberto. «Los desafíos de la diplomacia moderna». *Diplomacia*, n.º 116 (2008), p. 31-39.
- Vaz, Alcides Costa e Inoue, Cristina Yumie Aoki. «Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case» [Summary of Research Report]. *IDRC/CRDI*, (2007) (en línea) <https://www.idrc.ca/sites/default/files/sp/Documents%20EN/Case-of-Brazil.pdf>

Tabla 1. Ejemplos de implementación de proyectos de cooperación Sur-Sur extrarregionales

Proyecto	Seguimiento encontrado	Fuentes
	<b>Brasil</b>	
Centro de formación profesional en Praia, Cabo Verde	Inauguración del centro en 2008, instalación en 2006	Nota de la ABC. «Amorim inaugura centro de formação profissional em Cabo Verde», [27 de junio de 2008].
Centro de formación profesional en Dili, Timor Leste	Formación de 1.200 estudiantes hasta 2010	Secretariado de la Presidencia de la República. «Política Externa». Balanço de Governo 2003-2010, Eje IV Libro 1 (diciembre de 2010), p. 42.
Centro de tratamiento de datos en São Tomé y Príncipe	Inauguración del centro en 2008	Nota de la ABC. «Chefe da diplomacia brasileira visita São Tomé e Príncipe», [12 de mayo de 2008].
Creación de la primera universidad en Cabo Verde	Inauguración de la universidad en 2006 Participación brasileña: formación de personal, apoyo técnico, formación de profesores (20 becas de estudios por año en maestría y doctorado)	Nota de la ABC. «Cabo Verde inaugura primeira universidade pública com apoio do Brasil», [21 de noviembre de 2006].
Cooperación judicial con Timor Leste	Envío de dos defensores públicos y de un juez en 2005	Sitio de Internet de Itamaraty, [1 de diciembre de 2012] (en línea) <a href="http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/asia-e-oceania/timor-leste-1/pdf">http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/asia-e-oceania/timor-leste-1/pdf</a>
Cooperación médica con Argelia	Formación por el Ministerio de la Salud brasileño de un equipo médico para realizar operaciones pediátricas del corazón. 38 niños operados hasta junio de 2008.	Correio Braziliense. «Parceiros de coração», [28 de junio de 2008].
Cooperación médica con Ghana	Formación de 15 técnicos en investigaciones de laboratorio y selección neonatal, hemoglobiopatías y entrenamiento de 10 enfermeros Lanzamiento del satélite CBERS-2 en octubre de 2003 (CBERS 1 en 1999)	ABC. «La coopération technique du Brésil en Afrique». Informe (2010), p. 71.
Cooperación con China para el programa del satélite CBERS	Lanzamiento del satélite CBERS 2-B en septiembre de 2007 Con CBERS-2 (2003-2009), distribución de 500.000 imágenes para 20.000 usuarios	Sitio de Internet de Itamaraty. «Cronología».
Curso de capacitación agrícola en el marco del Diálogo Brasil-Africa para la seguridad alimentaria	Lanzamiento en mayo de 2010 de la unidad de estudios y capacitación de Embrapa Primer curso en octubre de 2010 con la participación de 25 países africanos	Amorim, Celso y Machado Rezende, Sergio. «A cooperação Brasil-China na área espacial». Folha de São Paulo, [19 de febrero de 2009].
Curso internacional para entrenadores de fútbol	En noviembre de 2010, presencia de entrenadores de Benin, Burkina Faso, Camerún, Burundi y Guinea-Bissau	ANBA. «Árabes são treinados pela Embrapa». [28 de octubre de 2010]. MRE-Ministério das Relações Exteriores do Brasil. «Curso Internacional para Treinadores de Futebol – São Paulo, 22 a 26 de novembro de 2010». Boletín n.º 673 [17 de noviembre de 2010].

Creación de un banco de leche humana	Ampliación del proyecto en Angola, Mozambique y Cabo Verde	Sitio de Internet de la Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano, (19 de septiembre de 2013) [en línea] <a href="http://www.redeblh.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=271#">http://www.redeblh.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=271#</a>
Donación de medicinas en la lucha contra el VIH-SIDA en África	Donación de medicinas a Burkina Faso, Cabo Verde, Timor Leste, Guinea-Bissau, Mozambique y Sao Tomé y Príncipe	IPS-Inter Press Service. «SOUTH AMERICA: AIDS Meads for All, But at Higher Prices», [27 de junio de 2017].
Entrenamiento de la selección de fútbol de Benin	Sesión en Río de Janeiro en enero de 2008	Sitio de Internet de Itamaraty, [1 de diciembre de 2012] [en línea] <a href="http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/afrika/benin/pdf">http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/afrika/benin/pdf</a>
Escuela para Todos en Porto Novo y Assomada, Cabo Verde	Formación de 180 profesores en educación inclusiva entre julio y agosto de 2006	Nota de la ABC. «Projeto Escola para Todos capacita 180 professores cabo-verdianos em educação inclusiva», 24 de agosto de 2006).
Escuela para Todos en Angola	270 profesores formados, en particular en la docencia para discapacitados y distribución de material en 18 provincias del país	ABC. «La coopération technique du Brésil en Afrique». Informe [2010], p. 21.
Formación en biblioteconomía en Angola	82 profesionales formados	ABC. «La coopération technique du Brésil en Afrique». Informe [2010], p. 22.
Formación de cuadros en tecnología educativa y en investigación científica	Un grupo de 82 profesionales y otro de 82 profesores formados	ABC. «La coopération technique du Brésil en Afrique». Informe [2010], p. 22.
Formación de entrenadores de fútbol en Kenia y en Uganda	15 entrenadores formados de cada país	ABC. «La coopération technique du Brésil en Afrique». Informe [2010], p. 130.
Formación de profesores en Timor Leste	Envío de 50 profesores brasileños en 2005 y luego en 2009	Nota de la CAPES. «Presidente do Parlamento Nacional do Timor-Leste visita a Capes», [16 de septiembre de 2009].
Iniciativa algodонера con Benin, Burkina Faso, Chad, Mali	Granja experimental en Mali	Nota de la ABC. «Il Reunião do Comitê Gestor do Projeto Colton-4», [8 de septiembre de 2010].
Inserción social con la práctica deportiva en Angola	Inauguración de una fábrica de pelotas en la cárcel central de Viana, Luanda	Nota de la ABC. «Brasil desenvolve programas esportivos para inserção social em Angola», [17 de noviembre de 2005].
Lucha contra el VIH-SIDA PCI-Nitwanano» en Mozambique	Máquinas y materias primas proporcionadas por Brasil	ViaABC. «A Cooperação com os Países de Língua Portuguesa», (octubre de 2005).
	Concluido en 2004 con el tratamiento de 100 pacientes curados con medicinas proporcionadas por Brasil y formación de médicos	

Proyecto	Seguimiento encontrado	Fuentes
Prevención y control de la malaria en São Tomé y Príncipe	En julio-agosto de 2009, instalación de equipamiento para establecer una base de datos vinculada con los distritos sanitarios del país	Nota de la ABC. «ABC coordena missão de prevenção e controle da Malária em São Tomé e Príncipe», (18 de agosto de 2009).
Reforzamiento de la gestión del patrimonio cultural en Angola	Realización de 10 talleres de trabajo	ABC. «La coopération technique du Brésil en Afrique». Informe [2010], p. 21.
Reforzamiento de la preservación de la memoria y de la producción audiovisual en Angola	Formación de alrededor de 60 profesionales angoleños	ABC. «La coopération technique du Brésil en Afrique». Informe [2010], p. 22.
Reforzamiento institucional de los servicios de socorro en Kenia	50 profesionales formados en técnica de salvaguarda marítima y llegada de bomberos a Brasil	"ABC. «La coopération technique du Brésil en Afrique». Informe [2010], p. 127.
Reestructuración del curso del centro de formación administrativa en Guinea-Bissau	Entre 2008 y agosto de 2009, formación de 30 profesores en los nuevos programas de contabilidad y administración	Nota de la ABC. «ABC realiza, em Guiné Bissau, a última atividade de projeto de apoio à reestruturação de cursos», (18 de agosto de 2009).
Reestructuración de cursos en las escuelas técnicas agrícolas en Nataboro, Meliana y Fuiloro, Timor Leste	Curso de zootecnia desde 2008 Entre enero y febrero de 2009, formación de 15 profesores	Nota de la ABC. «Professores brasileiros ensinam técnicas agropecuárias a país asiático», (20 de febrero de 2009).
Telecentro en Cabo Verde	Donación e instalación de 11 computadoras	ViaABC. «A Cooperação com os Países de Língua Portuguesa», [octubre de 2005].

Proyecto	Seguimiento encontrado	Fuentes
<b>Chile</b>		
Asesorías en materias de silvicultura e industrialización del bambú y el ratón	Misión técnica de 5 expertos chinos en 2000	AGCID-Agencia Chilena de Cooperación para el Desarrollo. «Memoria 2000», p. 17.
Becas para la Academia Diplomática de Chile «Andrés Bello» (ACADE)	De 1998 a 2009, el 16% de los estudiantes extranjeros vinieron de Asia (incluyendo Japón)	MINREL-Ministerio de Relaciones Exteriores. «Director de la Academia Diplomática da la bienvenida a alumnos extranjeros». Boletín, (12 de junio de 2009).
Colaboración científica y logística con el Instituto Antártico Chileno (INACH)	Actividades con China, Corea del Sur y Malasia (no precisadas)	Sitio de Internet del INACH, [20 de agosto de 2018] (en línea) <a href="http://www.inach.cl/inach/?page_id=20183">http://www.inach.cl/inach/?page_id=20183</a>
Cooperación en el sector petrolero	Capacitación de alrededor de 100 profesionales y técnicos angoleños por la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP)	El Mercurio. «Chile y Angola firman acuerdos de intercambio y comercio bilateral», (14 de julio de 2008).
Curso internacional para diplomáticos	Participación de diplomáticos de Egipto, Kenia, Mali, Marruecos, Mozambique, Jordania, Turquía, Indonesia, China, Corea del Sur, Malasia, Mongolia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam	MINREL-Ministerio de Relaciones Exteriores. «Curso internacional de diplomáticos 2011». Presentación Internet (enero de 2011).
Proyectos de desarrollo social local	Capacitación de 15 funcionarios en programas de acción social y 15 en educación de primera infancia del Ministerio de Acción Social y la Mujer de Mozambique, y de tres carpinteros artesanales para la construcción de embarcaciones de madera entre 2008 y 2009	AGCID-Agencia Chilena de Cooperación para el Desarrollo. «Balance de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile. Gobierno Presidenta Michelle Bachelet 2006-2010», p. 57.
Reforzamiento institucional en Sierra Leona	Capacitación	AGCID-Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo. «Informe Estadístico 2006-2009». Informe (febrero de 2010), p. 22-23.

Proyecto	Seguimiento encontrado	Fuentes
Apadrina una escuela en África	Primera escuela en Addis Abeba en 2006	MPPRE-Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. «Programa 'Apadrina una escuela en África' proyecta a Venezuela en el corazón de los niños». Boletín, (18 de julio de 2008).
	Ampliación del programa a 16 países	
Construcción de alojamientos sociales y de una escuela en Mali, la «Cité bolivarienne»	Entrega de las llaves a los representantes de Mali en septiembre de 2009 e inauguración en 2010	MPPRE-Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. «Memoria y cuenta año 2009». Informe de actividades para la Asamblea Nacional, p. 148.
Cooperación médica con Gambia (cardiología infantil)	7 pacientes operados en Venezuela en 2009	MPPRE-Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. «Memoria y cuenta año 2009». Informe de actividades para la Asamblea Nacional, p. 148.
Intercambios universitarios con África	12 pacientes operados en Venezuela en 2010	MPPRE-Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. «Libro amarillo 2010», p. 236.
	2007: estudiantes saharauis en refinado de petróleo, Instituto tecnológico de Cumaná; 17 estudiantes malienses en formación textil	MPPRE- Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. «Libro amarillo 2006», pp. 324 y 495.
	2008 : 63 estudiantes gambianos incluyendo 40 en medicina integral; 30 malienses en textil	MPPRE-Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. «África es una región pujante». Boletín, (25 de septiembre de 2009).
Intercambios universitarios iraní-venezolanos	2009; 84 estudiantes venezolanos formados en Argelia en gas licuado (programa previsto para 420)	MPPRE-Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. «Venezuela abre los brazos a 63 estudiantes de Gambia en el marco de la cooperación Sur-Sur». Boletín, (17 de abril de 2008); Prensa MINEC. «Egresados 30 malienses de la Misión Che Guevara», (3 de abril de 2008).
	Febrero-mayo de 2010: llegada de 299 estudiantes en mayo, llegada de más de 100 estudiantes incluyendo 8 ghaneses, 6 etíopes, 13 angoleños, 2 mozambiqueños, 7 senegaleses (en medicina integral comunitaria)	MPPRE-Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. «Libro amarillo 2010», p. 266; ABN. «Estudiantes de África cursarán estudios en Venezuela», (7 de mayo de 2010), MPPRE-Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. «Jóvenes de Mozambique y Senegal estudiarán medicina comunitaria en Venezuela», Boletín, (17 de mayo de 2010).
Intercambios universitarios iraní-venezolanos	2006: 15 ingenieros venezolanos formados en Irán y 5 profesores iraníes llegan a Venezuela para capacitar a 200 trabajadores de Pequiwen (petroquímica)	El Nacional. «Venezuela e Irán firmanon acuerdos en las áreas energéticas, comercial y financiera», (30 de julio de 2006); MINCI Prensa Presidencial. «Iraníes colocados en industrias clave», (24 de septiembre de 2006).
	Participación de venezolanos (y de bolivianos) en el 54 Curso de formación en diplomacia del Ministerio iraní	MPPRE-Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. «Delegación venezolano-boliviana concluye curso de capacitación diplomática en la República Islámica de Irán», Boletín, (19 de julio de 2006).

Fuente: Elaboración propia

# Cooperación en la turbulencia bipolar: México y el Consejo de Ayuda Mutua Económica

## Cooperation in the midst of bipolar turbulence: Mexico and the Council for Mutual Economic Assistance

**Carlos Cerda Dueñas**

Profesor-investigador, Departamento de Economía, Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Tecnológico de Monterrey (México)  
[carlos.cerda@itesm.mx](mailto:carlos.cerda@itesm.mx)

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo exponer el devenir histórico del régimen de cooperación establecido entre el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) y México a partir de la firma del acuerdo de cooperación entre ambos actores en agosto de 1975 y vigente hasta la extinción del organismo en 1991. A tal fin, se analizan, brevemente, los antecedentes de este organismo internacional –creado en el seno del llamado bloque socialista– y se hace una revisión de la cooperación internacional en la concepción de dicho organismo. A continuación, tras repasar el contexto histórico de la negociación del acuerdo señalado, se revisa en concreto su marco jurídico, contexto y alcances. Este artículo pretende, así, contribuir a la memoria histórica de la política de cooperación y su régimen internacional; en particular, a la referente al CAME y México en el período conocido como la Guerra Fría.

**Palabras clave:** cooperación, México, CAME, COMECON, historia

**Abstract:** *This paper aims to describe the historical evolution of the cooperation between the Council for Mutual Economic Assistance (COMECON) and Mexico following the signing of their cooperation agreement in August 1975, which remained in effect until COMECON'S demise in 1991. To this end, a brief analysis is made of the antecedents of this international body, which was created within the so-called socialist bloc, and a review is conducted of the body's conception of international cooperation. After covering the historical context behind the mentioned agreement's negotiation, its legal framework, context and scope are reviewed. This paper thereby seeks to contribute to the historical memory of cooperation policy and its international regime, with particular reference to COMECON and Mexico in the period known as the Cold War.*

**Key words:** cooperation, Mexico, history, COMECON

El Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME)<sup>1</sup> fue creado en enero de 1949 como parte de una serie de medidas adoptadas por la Unión Soviética para contrarrestar la influencia del establecimiento del Plan Marshall por parte de Estados Unidos y, al mismo tiempo, consolidar el influjo soviético sobre, principalmente, Europa Oriental. El 13 de agosto de 1975, el CAME y México suscribieron un acuerdo de cooperación, en el contexto de una política exterior mexicana de mayor autonomía favorable a iniciativas relativas al desarrollo y de fomento del tercermundismo, lo que le permitió establecer este tipo de relaciones con el CAME –una situación inimaginable en el período post-TLCAN<sup>2</sup>–. Este artículo analiza el devenir histórico de esta cooperación, su marco jurídico, contexto y el análisis de sus alcances, contribuyendo con ello a la memoria histórica de la política de cooperación y su régimen internacional.

## Antecedentes del CAME

La constitución del CAME obedeció a la voluntad de integración económica de sus miembros<sup>3</sup>. Sus actividades incluían planeación conjunta, facilitar el comercio bilateral y multilateral, incentivar la especialización y la cooperación en la producción industrial y agrícola, organizar la cooperación científica y tecnológica, la coordinación de la política energética, protección ambiental, coinversiones, así como la creación y operación de empresas comunes socialistas (Brine, 1992). Por una parte, se puede establecer que el CAME se constituyó con el objetivo de contribuir al desarrollo planificado de la economía nacional de cada miembro, así como para acelerar el progreso económico en estos países –como quedó establecido en el artículo 1 de su Carta fundacional de 1959<sup>4</sup>–; también se ha señalado que su creación tenía por objetivo el fomento de la complementariedad, en lugar de

- 
1. El Consejo de Ayuda Mutua Económica se abrevió CAME en español y COMECON en inglés; sin embargo, es muy frecuente la utilización de estas últimas siglas también en español. En este artículo se utilizará la versión española CAME, salvo que se trate de una cita textual y en el original se haya utilizado COMECON.
  2. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); NAFTA en sus siglas en inglés.
  3. Los miembros fundadores del CAME fueron la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Rumania. Albania se adhirió en 1949, pero dejó la organización en 1961. La República Democrática Alemana ingresó en 1950; posteriormente se convirtieron en miembros Mongolia (1962), Yugoslavia (1964), Cuba (1972) y Vietnam (1978).
  4. El CAME se creó en 1949, pero no fue hasta 10 años después cuando contó con este documento fundacional.

la competencia entre las economías de los estados, y que respondía a la necesidad de modernizar estas economías en medio del contraste de intereses entre el resto de los países miembros y la Unión Soviética (Sideri, 1982). Pero, por otra parte, existe el consenso en afirmar que la creación del CAME significaba asimismo una respuesta al Plan Marshall llevado a cabo por Estados Unidos para la reconstrucción de los países europeos tras la Segunda Guerra Mundial (Castro, 1990; Bente, 2015). Como señala el historiador Adam Ulam (citado en Bente, 2015: 5), «una vez que el Plan Marshall fue lanzado, la Guerra Fría entró en su fase de beligerancia» y, aun cuando el conflicto bipolar se enfocó en aspectos políticos y militares, también tuvo efectos en el aspecto económico. El CAME tenía también tintes ideológicos y los objetivos políticos tuvieron un peso determinante en su constitución (Castro, 1990), por lo que era más que un acuerdo con implicaciones de largo plazo: su meta era contrarrestar las repercusiones económicas, políticas y estratégicas del Plan Marshall. Denominado oficialmente Programa para la Recuperación Europea, el Plan Marshall estuvo activo de 1948 a 1951 y ofreció apoyos de financiamiento a 16 países europeos, entre ellos Alemania. En este contexto, además, se creó la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE)<sup>5</sup>, un organismo internacional fundado el 16 de abril de 1948 con el objetivo de administrar las ayudas del Plan Marshall.

La Unión Soviética rechazó el Plan Marshall y obstaculizó cualquier intento de cooperación entre el bloque soviético y Occidente en los años siguientes. Su líder, Joseph Stalin, estaba convencido de que el Plan Marshall representaba una maniobra ofensiva del Occidente liderado por Estados Unidos. Por eso su respuesta no tardó: tomó una serie de medidas tanto para proteger la zona de influencia soviética en Europa Oriental, como para socavar los esfuerzos norteamericanos por consolidar un bloque antisoviético en Europa Occidental. Stalin siguió con esta línea política hasta su muerte en 1953. La creación del CAME en enero de 1949, por lo tanto, forma parte del complejo de medidas adoptadas por Moscú para luchar contra el Plan Marshall y consolidar así su influencia en los estados satélites de Europa Oriental; su objetivo era organizar la resistencia al Plan Marshall en Eu-

**La creación del CAME en enero de 1949 forma parte del complejo de medidas adoptadas por Moscú para luchar contra el Plan Marshall y consolidar así su influencia en los estados satélites de Europa Oriental.**

---

5. En septiembre de 1961, la OECE cedió su lugar a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que se creó como un organismo consultor integrado por los países beneficiarios del Plan Marshall a los que se adhirieron Estados Unidos y Canadá. El tratado constitutivo de la OCDE se suscribió en París el 14 de diciembre de 1960.

ropa Occidental y afianzar el control sobre los países de Europa Oriental (Bente, 2015: 8). En este sentido, el papel del CAME era doble: superar cualquier efecto posible del Plan Marshall en la zona de influencia soviética y redirigir los vínculos económicos de Europa del Este con Occidente, construyendo un segundo nivel de autarquía sobre las economías nacionales (Richter, 2016). En este contexto, surge un actor considerado y tratado como un subproducto de la competencia entre los dos sistemas o bloques: el tercer mundo, cuyos países que lo integran tienen un valor instrumental en la competencia con Occidente (Mendras, 1987: 170).

Por otra parte, la Carta fundacional de 1959 del CAME no dejaba claro, jurídicamente, si se trataba de una unión aduanera, de una zona de libre cambio o de un mercado común; lo que sí estaba claro es que era una organización de estados, cuyo Consejo operaba más bien sobre la base de recomendaciones. El CAME obtuvo, en diciembre de 1974, el estatuto de observador en Naciones Unidas, llegando a tener presencia también en organismos internacionales como el Consejo Nórdico o el Centro de Desarrollo Industrial de la Liga de los Estados Árabes (Sanz, 1981). Después de la muerte de Stalin en 1953, el nuevo liderazgo soviético fomentó un CAME más activo: desde 1955, su Consejo se reunía con mayor frecuencia y comenzó a abordar las tareas básicas del plan de coordinación, la especialización de la producción y el comercio exterior, por lo que su estructura institucional creció rápidamente a partir de 1956 (Brine, 1992). Su ocaso llegó, finalmente, al comenzar la década de los noventa y tras el colapso de la Unión Soviética. Ya durante los años ochenta se realizaron varias sesiones del Consejo quedando en evidencia la «necesidad de realizar cambios profundos» (Castro, 1990: 401). La XLIII Sesión Extraordinaria del Consejo se celebró en Moscú en octubre de 1987; ahí se acordó de manera unánime trabajar en una nueva estrategia de integración para el período 1991-2005. Debido a que la nueva política se basaría en el concepto de la división internacional socialista del trabajo, el proyecto «se movería más allá de los planes previos de cooperación del CAME» (ibídem). En diciembre de 1989, el presidente del Consejo de Ministros de la URSS, Nikolai Ryschkov, propuso convertir al CAME en un mercado único socialista, con pagos en divisas y con precios del mercado mundial. Había caído ya el Muro de Berlín (en noviembre) y la economía soviética se encontraba en una profunda y severa crisis. Días antes de la reunión del CAME en Sofía del 9 y 10 de enero de 1990, el ministro de Finanzas de Checoslovaquia, Vaclav Klaus, declaró que su país propondría disolver la organización. Al día siguiente, sin embargo, se retractó, pero agregó que el CAME no podía seguir existiendo en su forma actual. Para Polonia «ya había llegado el momento de crear, en lugar del CAME, una nueva organización más liberalizada» (ibídem: 402). Este tipo de declaraciones dieron pie a que la prensa occidental hablara del inminente desmoronamiento del Consejo frente a las nuevas condiciones políticas y económicas de Europa del Este.

En este contexto, por lo tanto, en enero de 1991 era patente que el viejo sistema ya no era viable, y se planeó reemplazar al CAME por la Organización para la Cooperación Económica Internacional (OCEI). Ante el incremento del caos económico –con los viejos patrones en materia de abastecimiento de combustibles básicos, alimentos y materias primas completamente afectados–, el CAME fue formalmente disuelto el 28 junio de 1991; por su parte, la OCEI aparentemente nunca se llegó a constituir, a pesar de la necesidad de una suerte de acuerdos transicionales para el comercio entre los estados que habían sido miembros del CAME y permanecían a la espera de integrarse en los mercados mundiales (Brine, 1992: xiv). Aunque la disolución oficial del CAME tuvo lugar en el mes de junio de 1991, el ministro húngaro de relaciones económicas internacionales, Bela Kadar, ya había anunciado su inevitable fin durante una reunión de representantes de los países miembros celebrada el 20 de mayo de ese año en Budapest. Todas las instancias dependientes del CAME cesarían sus actividades 90 días después de la firma del protocolo de Budapest, es decir, el 28 de septiembre de 1991. Jenny Brine (1992: xi) afirmó sobre el CAME: «por más de cuatro décadas influyó en el desarrollo económico y el comercio exterior de sus miembros, y aún después de su disolución su legado tendrá un efecto profundo sobre los que fueron sus miembros».

## La concepción de la cooperación en el CAME

Tradicionalmente, la URSS se había dedicado a exportar sobre todo bienes energéticos –como el petróleo– a los otros países del CAME, y a cambio obtenía manufacturas para la industria y el consumo. Dicho comercio se realizaba en forma de trueque o a precios negociados entre los gobiernos en rublos no convertibles (SRE, 1990). Entre 1949 y 1953, el CAME se había limitado a registrar los acuerdos bilaterales entre sus miembros, así como los créditos que se otorgaban recíprocamente en ese marco de bilateralismo. Sin embargo, la rigidez de los vínculos bilaterales hacía cada vez más autárquico y costoso el desarrollo de esos países. Es decir, en lugar de dirigirse a la cooperación multilateral, los miembros de este organismo se entramparon en una red de comercio bilateral y de pagos amarrada a la economía soviética. Así, cuando dichos países miembros trataron de revitalizar el Consejo, se encontraron con la dificultad de formular un verdadero plan de integración regional; y la razón era simple: la planeación económica había separado las actividades internas de las externas (Castro, 1990).

Respecto a la ayuda soviética, esta variaba de país a país. La URSS concedió más asistencia económica a Cuba que a cualquier otra nación en desarrollo –fuera socialista o no–, sobre todo en forma de créditos; una ayuda muy generosa, sobre todo en cuanto a los subsidios para las exportaciones, particularmente las de azúcar. Nicaragua fue, en su momento, otro país receptor de asistencia material y financiera soviética. No obstante, y a pesar de sus crecientes compromisos y esfuerzos económicos, no se podría considerar a la URSS como una fuente importante de financiamiento para América Latina; aunque, con todo, su ayuda económica reflejaba el interés político por la región (Berríos, 1990).

Tabla 1. Acuerdos de cooperación suscritos por el CAME

País	Fecha de suscripción
Finlandia	Mayo de 1973
Irak	Julio de 1975
México	Agosto de 1975
Nicaragua	Septiembre de 1983
Mozambique	Mayo de 1985
Etiopía	Octubre de 1986
Angola	Octubre de 1986
Yemen (del Sur)	Octubre de 1986
Afganistán	Enero de 1987

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse en la tabla 1, el primer acuerdo de cooperación del CAME fue suscrito con Finlandia en mayo de 1973, y supuso el instrumento jurídico que serviría de modelo para los acuerdos celebrados con posterioridad. Si bien con variaciones dependiendo de la contraparte bilateral, en líneas generales, los acuerdos suscritos seguían el modelo finlandés, esto es, creando una Comisión de Cooperación Mixta. Compuesta por representantes designados por las agencias competentes de cada país, esta comisión estaba facultada para formar órganos de trabajo, y cada parte podía tener su propia secretaría como parte de la Comisión Mixta.

Por otro lado, en 1974 se llegaron a mencionar Colombia e Irán como países interesados en establecer mecanismos de cooperación con el CAME. Y en mayo del mismo año, en un comunicado conjunto emitido al finalizar la visita del ministro de Economía argentino a Moscú, se establecía que la parte argentina había expresado interés de parte de su Gobierno por establecer contactos con el

CAME a fin de desarrollar vínculos directos con la organización (Szawłowski, 1976). Ya en mayo de 1987, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y el CAME firmaron un acuerdo para formalizar las relaciones multilaterales y los programas de cooperación entre ambas organizaciones; aunque pocos resultados pudieron concretarse, pues la firma se había producido en el ocaso del CAME. Asimismo, tras 15 años de contactos y negociaciones oficiales y no oficiales, la Comunidad Económica Europea y el CAME firmaron, el 25 de junio de 1988, en Luxemburgo, una declaración conjunta estableciendo relaciones oficiales entre las dos organizaciones para «desarrollar la cooperación dentro de sus respectivos ámbitos de competencias y de sus intereses comunes» (Grzybowski, 1990: 113).

## El CAME y México

Antes de la Revolución Cubana de 1959, la URSS se ocupaba poco de América Latina. En 1960, a excepción de Cuba, solo tenía relaciones con tres países latinoamericanos: Argentina, México y Uruguay. Los soviéticos aún consideraban al continente como una zona de influencia estadounidense casi exclusiva, y tenían escasa capacidad de proyectar su poderío en la región (Berríos, 1990). Por su parte, México era el país latinoamericano que mantuvo la relación diplomática más duradera con la URSS (ibídem); de hecho, en 1924 fue el primer país de todo el continente americano en reconocer a la URSS. Al anunciarlo, el ministro de Relaciones Exteriores, Aarón Sáenz declararía: «Ya que no corresponde a nuestro país ocuparse del origen de los gobiernos, porque reconocemos el derecho más amplio a cada país a elegir el gobierno que mejor le convenga, no vemos, por lo tanto, obstáculo alguno para renovar en el momento que se desee las relaciones oficiales con Rusia y, para tal efecto, se procederá a acreditar en breve plazo a los representantes diplomáticos de ambos países» (Cárdenas, 1974: 72). Estados Unidos no vio con buenos ojos el establecimiento de relaciones entre México y la URSS<sup>6</sup>.

---

6. Respecto al establecimiento de relaciones entre México y la URSS, el 22 de agosto de 1924, el presidente Álvaro Obregón señalaría que el hecho se hacía «en el ejercicio irrestricto de nuestra soberanía y de nuestra independencia y en cabal respeto al inviolable derecho de autodeterminación que tienen todos los pueblos y todos los países» (Monteón, 2011: 92); pero, en realidad, era una forma de presionar a Estados Unidos, que no reconocía su Gobierno. Sin embargo, el mayor temor norteamericano fue siempre que México sirviera de base para que la URSS expandiera su influencia

En 1926, la primera mujer embajadora de la historia, Alexandra Kollontai, fue nombrada representante de la URSS en México. El presidente mexicano Plutarco Elías Calles (período 1924-1928) le refirió, precisamente a ella, que existían muchos puntos de coincidencia con la URSS en la lucha contra las potencias imperialistas (Kollontai, 2012). En enero de 1930, sin embargo, las relaciones entre ambos países fueron interrumpidas por decisión unilateral de México, al considerar este país que, en palabras del entonces presidente Emilio Portes Gil, la legación soviética era «un centro de inquietud política y propaganda» (Portes Gil, 1954: 388). La relación bilateral se restableció en 1942, cuando ambos países fungieron como aliados en la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces las relaciones no se volverían a suspender, pero ya se desarrollarían en el marco de la Guerra Fría, un contexto en el que se obtendrían ciertos logros, entre ellos, el acuerdo de cooperación con el CAME.

Durante los primeros años de la década de los setenta, las tendencias proteccionistas que prevalecían en Estados Unidos condujeron a muchos gobiernos latinoamericanos a buscar otros mercados. Estos movimientos estuvieron acompañados, por lo general, de una política exterior más vigorosa e independiente y de una actitud de creciente autonomía frente a Estados Unidos (Berríos, 1990). En el caso de México, al inicio de la Administración del presidente Luis Echeverría (1970-1976), el modelo de desarrollo del país se encontraba en franca crisis, lo cual se sumaba al cambio de política económica de los Estados Unidos y la imposición de gravámenes de este país a todas sus importaciones y al hecho de que, como señala Mario Ojeda (1976), los grandes cambios internacionales ocurridos a partir de la segunda mitad de los años sesenta obligaron a Estados Unidos a desligarse de ciertos compromisos políticos. Ello alteró la relación bilateral, en la cual el nuevo Gobierno mexicano de Echeverría advirtió la pérdida de su capacidad de negociación con este país y que la vecindad inmediata había dejado de ser un factor clave para obtener un trato preferencial. Esto llevaría a México a revisar significativamente su política exterior y enfocarse en el eterno anhelo mexicano de diversificar sus relaciones. Sin embargo, no se vislumbraba en ese momento un acercamiento con la URSS; es más, «el primer acto importante de política exterior de su Gobierno fue declarar non gratos, el 18 de marzo

---

en el hemisferio. De hecho, ello causó una crisis cuando Stalin afirmó en una entrevista (1927) que tenía ya en México una base para penetrar en los Estados Unidos y que el Gobierno mexicano podría considerarse un «agente de Moscú», lo cual tuvo que desmentir el presidente Calles «de forma enérgica» (Portes Gil, 1954: 402). Humberto Garza (1988) considera que el establecimiento de relaciones con la URSS era una forma de manifestar la autonomía de la política exterior de México respecto a Estados Unidos.

de 1971, a cinco funcionarios de la embajada soviética, bajo el cargo de estar involucrados en el entrenamiento de un grupo de guerrilleros mexicanos en Corea del Norte» (Ojeda, 1986). Pero, finalmente, la búsqueda de una política exterior más activa, vigorosa e independiente, que reflejara una actitud de creciente autonomía frente a Estados Unidos, acabó siendo uno de los principales ingredientes para que se gestara un acercamiento a la URSS y al CAME.

De hecho, existía el antecedente del viaje oficial a la URSS realizado por el secretario de Relaciones Exteriores de México, Antonio Carrillo Flores, en mayo de 1968, y en el que se suscribió un acuerdo sobre cooperación cultural y científica. El periódico *Pravda*<sup>7</sup> reportó el 10 de octubre de 1973 que Nikolái Fadeyev, secretario del CAME, había recibido al embajador de México para tratar asuntos relativos a la posible cooperación entre México y el CAME (Szawlowski, 1976: 58). A fines del mes de octubre de 1974, una delegación mexicana encabezada por Elíseo Mendoza Berrueto, subsecretario de Industria y Comercio, visitó al Secretariado del CAME en Moscú; su misión era estudiar las posibilidades de cooperación entre México y el referido CAME, y para ello los funcionarios mexicanos se entrevistaron con Nikolái Fadeyev (Mejía, 1986).

En agosto de 1975, durante un viaje realizado a Cuba (el primero de un presidente mexicano), Echeverría y el primer ministro Fidel Castro<sup>8</sup> concedieron una conferencia de prensa conjunta en la que se le preguntó expresamente al mandatario mexicano sobre su valoración de las perspectivas de colaboración entre México y el CAME, a lo que este contestó textualmente: «En realidad, muy positivas. En abril de 1973, invitado por el gobierno de la Unión Soviética, estuve al frente de una delegación, tan numerosa y múltiple como la que me ha acompañado en este viaje, y echamos las bases para relaciones comerciales y económicas con los países socialistas» (Comercio Exterior, 1975: 85). «Yo [Echeverría] creo que hay, en el campo socialista, importantes avances tecnológicos y económicos muy interesantes para México. No es solamente una cosa de principios, de multiplicar, después de un largo aislamiento, de depender de un solo mercado y en la búsqueda de equilibrios... en fin, estamos en un contacto, que no tenía precedentes —no sé por qué temores—, con los países socialistas que integran el CAME» (ibídem: 86). Por su parte, Mendoza Berrueto y Fadeyev emitieron un comunicado, el 25 de octubre de 1975, en el

---

7. *Pravda*—que significa «verdad»— fue la publicación oficial del Partido Comunista soviético. Fundado por Lenin en 1912, este periódico se publicó hasta 1992.

8. Fidel Castro ejerció el cargo de primer ministro de Cuba entre 1959 y 1976, así como de presidente del país entre 1976 y 2008.

que «subrayaron la comprensión mutua de ambas partes en sus conversaciones relativas a la cooperación entre México y los países del COMECON». El comunicado indicaba que las dos partes habían convenido organizar contactos ulteriores para determinar las formas que pudiera revestir la cooperación. «En las conversaciones, que duraron del 20 al 25 de octubre las dos delegaciones intercambiaron informaciones sobre las estructuras y los principios del CAEM [sic] y sobre las perspectivas de desarrollo de México para hallar posibilidades mutuamente ventajosas. El subsecretario de Industria y Comercio mexicano declaró que estas conversaciones desembocarían seguramente en la conclusión de un acuerdo entre México y los países del CAEM [sic]» (El Informador, 1974: 3). Se destacaba que esta era la primera vez que un país de América Latina, exceptuando a Cuba que era miembro de pleno derecho del CAME desde

**«La firma de este tratado traduce la voluntad de los países del COMECON y de México, de promover el comercio, la cooperación económica y técnica con los países en vías de desarrollo, para ayudar al fortalecimiento de su economía nacional» (El Informador, 1975:1)**

julio de 1972, establecía contactos formales con el Consejo.

En sesión del Senado mexicano, celebrada el 6 de noviembre de 1975, el senador Jesús Castro Agúndez presentó el informe de las visitas realizadas por legisladores mexicanos al Parlamento Europeo en Estrasburgo y a la URSS, señalando

que «el objetivo fundamental en esa visita fue contribuir a la firma de dicho convenio [con el CAME], que supera el intercambio estrictamente comercial para dar paso a la transferencia de tecnología y a la cooperación científica» (Senado de la República, 1975: 24-25). Ello resulta relevante en un Legislativo que, en esa época, obedecía incondicionalmente los dictados del Ejecutivo; tratar el tema era un indicador de que, muy probablemente, se quería sensibilizar a la opinión pública, también reacia a los acercamientos con el bloque socialista. El 13 de agosto de 1975, en la sede del CAME en Moscú, el canciller mexicano Emilio Rabasa y el secretario del Consejo Nikolai Fadeyev habían ya firmado el acuerdo de cooperación económica, científica y técnica. «La firma de este tratado traduce la voluntad de los países del COMECON y de México, de promover el comercio, la cooperación económica y técnica con los países en vías de desarrollo, para ayudar al fortalecimiento de su economía nacional», señaló un comunicado hecho público en Moscú (El Informador, 1975: 1). El canciller Rabasa declaró también que el acuerdo firmado entre México y el CAME permitiría a su país asociarse a la cooperación «fraterna» que imperaba en el Consejo; asimismo, indicó a la televisión soviética que el acuerdo ayudaría a los países firmantes a desarrollar la cooperación científica y técnica y a aumentar el volumen de intercambios (ibídem: 2).

El marco legal de cooperación entre México y el CAME era análogo en muchos aspectos al que esta organización había suscrito con Finlandia. Sin embargo, existían algunas diferencias atribuibles al nivel de desarrollo económico mexicano y, probablemente, a la experiencia acumulada bajo el acuerdo entre Finlandia y el CAME (Butler, 1982). En su preámbulo, el acuerdo señala, entre otras cuestiones, la necesidad de crear condiciones para el perfeccionamiento, ampliación y diversificación de la cooperación económica, científica y tecnológica entre los Estados Unidos Mexicanos y los países miembros del CAME; que la cooperación, basada en los principios de la coexistencia pacífica, la igualdad, el beneficio mutuo y la no intervención en los asuntos internos, contribuye al fortalecimiento de las relaciones económicas entre los países socialistas y los países en vías de desarrollo; y el convencimiento de que el fomento de esta cooperación, que toma en cuenta las disposiciones de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados<sup>9</sup>, contribuirá a la aceleración del progreso económico, científico y tecnológico en los Estados Unidos Mexicanos y en los países miembros del CAME, al igual que al logro de los objetivos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas (DOF, 1976).

En lo que respecta al contenido, el texto del acuerdo, en términos generales, plantea (art. 1) que su objetivo fundamental es establecer y promover la cooperación multilateral en distintos sectores de la economía, la ciencia y la tecnología, sobre cuestiones que sean de interés común para los Estados Unidos Mexicanos, *considerado un país en vías de desarrollo*, y los países miembros del CAME. Curiosamente, el acuerdo entre Irak y el CAME no hace uso de la designación de «país en desarrollo»; las relaciones con Irak son apenas categorizadas bajo el título de «con otros países» (Butler, 1982). Se estableció una Comisión Mixta<sup>10</sup> de Cooperación de los Estados Unidos Mexicanos y del Consejo de Ayuda Mutua Económica (art 2.), que quedaba facultada para hacer recomendaciones tanto a México como a los países miembros del CAME. Dichas recomendaciones de la Comisión Mixta serían instrumentadas mediante convenios multilaterales o bilaterales que

---

9. Respecto de la referencia en el preámbulo a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, es preciso señalar que, durante la Tercera reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Cooperación (UNCTAD) en Santiago de Chile (del 13 de abril al 21 de mayo de 1972), Luis Echeverría propuso la suscripción de esta. Su aprobación se convirtió en una meta de la política exterior de su Administración y en bandera de promoción personal en el ámbito internacional.

10. Quedaba anexo al Convenio de Cooperación el Reglamento de la Comisión Mixta que quedaba constituida por representantes de las partes nombradas para tal fin. Se especificaba que para el cumplimiento de sus tareas la Comisión Mixta podría establecer órganos de trabajo permanentes y provisionales, así como que cada una de las partes contaría con una Secretaría. La Comisión se facultaba para «realizar todas las acciones necesarias para alcanzar el objetivo del Convenio», aunque sin que se mencionaran algunas de forma expresa. Destaca la formulación de resoluciones y recomendaciones.

se suscribieran entre ellos, sus órganos, sus organizaciones o sus instituciones, o por cualquier otro procedimiento que se acordara en común. Se especifica, explícitamente, que las disposiciones del convenio no afectarían los compromisos anteriormente contraídos por México o por los países miembros del CAME en lo individual y que emanaran de su participación en organizaciones internacionales o de convenios internacionales (art. 6). El acuerdo contaba también con una disposición (art. 7) hoy muy común en acuerdos de esta naturaleza o comerciales que se denomina «solución de controversias» y que establecía que «los problemas que surjan en relación con la aplicación del presente Convenio serán solucionados mediante negociaciones entre representantes de las partes». En la parte final (art. 9) se dispone que el convenio tendrá vigencia ilimitada; no obstante, cada una de las partes podría suspender la vigencia del mismo notificando su decisión a la otra parte con anticipación no menor a seis meses (DOF, 1976).

El acuerdo de cooperación con el CAME fue aprobado por la Cámara de Senadores el 13 de noviembre de 1975, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 6 de febrero de 1976. Fue sancionado por el Ejecutivo cinco días después, habiéndose efectuado el canje de los instrumentos de ratificación correspondiente en Moscú, el 23 de julio y siendo promulgado el 4 de agosto de ese mismo año. Entró en vigor el 23 de agosto de 1976 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, es decir, 30 días después del canje de instrumentos. La implementación del acuerdo entre México y el CAME comenzó, así, con una visita de expertos miembros del Consejo provenientes de diferentes países a México para establecer contacto con departamentos y organizaciones mexicanas. La primera sesión de la Comisión Mixta se llevó a cabo en Moscú los días 19 y 20 de octubre de 1976, donde se realizaron exploraciones preliminares en posibles áreas de cooperación que resultaron en un acuerdo para concentrarse inicialmente en la construcción de maquinaria y en la industria de carbón. Otras áreas de posible cooperación incluyeron metalurgia ferrosa, construcción naval, agricultura y ganadería, petroquímicos, azúcar, la industria del papel y equipamiento minero. Se formaron dos equipos de trabajo: cooperación técnica y científica, por un lado, y pesca, por otro (Butler, 1982).

Durante el período de 1976 a 1982, gobernó México José López Portillo. En los primeros años de su Gobierno «la política exterior de México acentuó especialmente la relación bilateral con Estados Unidos y se alejó de los asuntos multilaterales; pero en la medida que la economía nacional se recupera, alcanzando elevadas tasas de crecimiento, y se consolida la presencia de México como un exportador neto de petróleo de gran envergadura, estos procesos originan una política exterior más dinámica y de mayor acercamiento a los foros multilaterales» (González, 1984: 330). En este contexto se circunscribe la gira que López Portillo realizó en mayo de 1978 y que incluía a Bulgaria y la Unión Soviética; el presidente declararía al partir

que iban en son de amistad, no contra nadie. «La visita que el día 18 de mayo hiciera el presidente mexicano al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) fue del mayor interés para el Gobierno y opinión pública de la URSS. Esto se reflejó en muchas publicaciones, como la que hiciera en 1979 la Editorial Progreso de Moscú, en donde se dice al respecto: “En mayo de 1978, el presidente de México, José López Portillo, pronunció un discurso en la reunión del Comité Ejecutivo del CAME, en Moscú. Habló de las ventajas del desarrollo de los vínculos con los países del CAME para México y la necesidad de solucionar con esfuerzos conjuntos los problemas que dificultan un comercio más extenso y otros tipos de intercambio, y también de la búsqueda de vías para enriquecer las formas de mutua colaboración”» (Mejía, 1986: 94). El presidente se refirió a la relación económica entre México y los países miembros del CAME, señalando que esperaba que el convenio de cooperación ya alcanzado se tradujera en fórmulas concretas de cooperación activa y auténtica. Asimismo, declaró que las relaciones existentes eran sumamente limitadas y no respondían a los esfuerzos de cooperación que cada país había emprendido, y calificó las relaciones entre los integrantes del CAME y México como erráticas y no correspondientes al tamaño de las economías o a la voluntad de cooperación existente. Frente a ello, el presidente mexicano propuso a los representantes de los países miembros que, para superar esta situación, examinaran las posibilidades de enriquecer la cooperación bilateral para reforzar los vínculos existentes y promover la cooperación multilateral en distintos sectores de la economía, la ciencia y la tecnología. López Portillo solicitó también que se solucionaran los problemas que impedían una mayor relación entre México y las naciones integrantes del Consejo, asegurando que una mayor cooperación entre los países integrantes del CAME sería benéfica para México porque le permitiría un esquema mucho más amplio de opciones en aspectos diversos, tanto en el terreno económico como en el científico y el tecnológico (El Informador, 1978: 1 y 3).

En este período, México tuvo una participación activa en las negociaciones económicas en apoyo a los esfuerzos para establecer un nuevo orden económico internacional. En este sentido, participó en diferentes foros multilaterales, inclusive ocupando la Presidencia y la Portavocía del Grupo de los 77; sin mencionar su participación en la convocatoria para celebrar una reunión al más alto nivel político en la que se abordaran los temas centrales de la cooperación económica internacional, surgida de la preocupación por activar el diálogo Norte-Sur y para la que México

**Respecto a la relación económica entre México y los países miembros del CAME, el presidente señaló que esperaba que el convenio de cooperación ya alcanzado se tradujera en fórmulas concretas de cooperación activa y auténtica; ya que las relaciones existentes eran sumamente limitadas.**

ofreció la sede. La reunión se denominó oficialmente «Conferencia Internacional de Cooperación y Desarrollo» y se celebró en Cancún el 22 y 23 de octubre de 1981<sup>11</sup>. Posteriormente, ya durante el Gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), el presidente mexicano y el embajador soviético Rostislav Serguéev inauguraron, en el mes de noviembre de 1984, la CAMEXPO 84, primera exposición conjunta de los países de la comunidad socialista. En ese marco se llevó a cabo la quinta reunión de la Comisión Mixta para la cooperación entre el CAME y México. Al referirse a esta reunión, Piotr Kóshelev, en su calidad de vicepresidente del Comité Estatal de la URSS para las Relaciones Económicas Exteriores, destacó que «las negociaciones ahí celebradas fueron sumamente constructivas y que se avanzó en los proyectos de cooperación CAME-México» (Mejía, 1986).

Otro encuentro destacado fue el que se produjo en mayo de 1987, cuando Bernardo Sepúlveda Amor, secretario de Relaciones Exteriores en la Administración de la Madrid, realizó una visita oficial a la URSS. En el comunicado conjunto emitido al final de su gira, se manifestó «la aspiración mutua por continuar negociaciones para elaborar el programa de cooperación económica y científico-técnica que contemple las acciones a largo plazo a instrumentar en estas áreas, así como para crear una comisión mixta única de cooperación en estas esferas» (Agencia de Prensa Novosti, 1987). También se indicaba que las partes señalaban el logro de ciertos resultados en el desarrollo de la cooperación científico-técnica y la existencia de posibilidades para ampliarla, agregando que los ministros acordaron recomendar a sus delegaciones a la VI reunión de la Comisión Mixta soviético-mexicana de cooperación técnico-científica (que se celebraría en días posteriores en Moscú) precisar los proyectos de prioridad.

En cuanto a la operatividad, el CAME cumplía las funciones de una secretaria entre los distintos países involucrados, centralizando los grandes proyectos y encargándose de someterlos a cada uno de sus miembros para que los conocieran y pudieran participar en los mismos. Su objetivo era «establecer y promover la cooperación multilateral en distintos sectores de la economía, la ciencia y la tecnología sobre cuestiones de interés común para México y los países integrantes del CAME» (CEPAL, 1978). La instrumentación de las recomendaciones de la

---

11. La URSS declinó su participación en la conferencia. En junio de 1981, el presidente mexicano anunció oficialmente que la URSS no acudiría a la cumbre Norte-Sur de Cancún, supuestamente, no porque no le interesaran los temas a tratar, sino porque no se sentía involucrada en una negociación entre países pobres y ricos. Se manejaron varias tesis sobre su ausencia, entre ellas, que los soviéticos mantenían que el empobrecimiento del Sur era culpa de la explotación de los países occidentales y que, por lo tanto, nada de lo que se tratara en Cancún le involucraba, y que existía disgusto porque no se había invitado a Cuba debido a un supuesto veto del presidente norteamericano Ronald Reagan.

Comisión Mixta se realizaba a base de convenios multilaterales o bilaterales que se suscribían entre las partes interesadas. En el reglamento de la Comisión Mixta se expresaba, por otra parte, que las recomendaciones de la Comisión Mixta no aplicarían a los países miembros del CAME que no se mostraran interesados en los asuntos expuestos. Como en el caso de Irak —que, a diferencia de México, había sido desde hacía tiempo receptor de asistencia económica bilateral de países miembros del CAME—, la ejecución se realizaba de forma bilateral y muchas veces con fundamento en los convenios bilaterales respectivos. El primer acuerdo de cooperación económica suscrito entre México y un país socialista fue con Cuba en septiembre de 1974 y bajo el nombre de Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica; se firmó entre el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) de México y la Comisión Nacional de Colaboración Económica y Científico-Técnica (CNCET) de Cuba. Este convenio y el de Polonia fueron anteriores a la suscripción del acuerdo con el CAME. Con cada uno de los países europeos miembros del CAME se suscribieron acuerdos de cooperación que quedaron sin efecto al negociarse nuevos, todos en la época postsoviética (véase la tabla 2).

La Comisión Mixta México-CAME definió durante su primera reunión, en octubre de 1976, las posibilidades de cooperación en áreas específicas como la científico-técnica, pesca y comercio exterior, las cuales fueron determinadas en las reuniones de grupos de trabajo en el transcurso del año siguiente. La segunda reunión en noviembre de 1977 recogió los informes de estos grupos. Como ejemplos de la forma en que se operaban los proyectos de cooperación entre los países miembros del CAME y México se pueden mencionar los siguientes:

- a) Bajo el patrocinio de Polonia se investigaron nuevos pesticidas y métodos biológicos y de otro tipo para la protección de plantas y del medio ambiente;
- b) Bajo el patrocinio de la URSS se experimentaron métodos para evitar la corrosión de los metales;
- c) También con la URSS se investigaron sistemas eficientes para la purificación de gases;
- d) Se solicitó a Hungría información sobre una posible cooperación en prospección geológica de metales no ferrosos, la cual sería estudiada por expertos mexicanos con vistas a establecer un grupo de trabajo mexicano-húngaro en esta materia;
- e) Ningún país se ofreció a establecer una cooperación en materia de actividades pesqueras (CEPAL, 1978).

La URSS participaba directa o indirectamente en la planeación y ejecución de los proyectos, bien como punto focal ejecutor o bien realizando seguimiento de aquellos proyectos que se encontraban bajo el patrocinio de algún otro país miembro del CAME.

Tabla 2. Acuerdos bilaterales de cooperación suscritos por México con países miembros del CAME

País	Acuerdo firmado en el marco del CAME	Observaciones
Bulgaria	Convenio de colaboración de cooperación científica y técnica (mayo de 1978)	Quedó sin efectos por convenio del 7 de marzo de 1994.
Checoslovaquia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdo de cooperación científica (mayo de 1975)</li> <li>- Acuerdo básico de cooperación científica y técnica entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Socialista de Checoslovaquia (abril de 1979)</li> </ul>	El 12 de junio de 2000, el Gobierno mexicano reconoció a la República Eslovaca como Estado sucesor de la República Federativa Checa y Eslovaca, confirmando la vigencia de tratados internacionales suscritos entre ambos países que habían sido firmados antes del 31 de diciembre de 1992, entre los que se encuentra el Acuerdo de cooperación científica de 1975 (en noviembre de 2017 se suscribió un Convenio de cooperación en materia de educación, juventud, deporte y cultura). El Convenio básico de cooperación científica, técnica y tecnológica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Checa, de 4 de mayo de 1995, dejó sin efectos el Acuerdo de 1979.
Cuba	Convenio básico de cooperación científica y técnica México-Cuba ( 26 de septiembre de 1974)	Quedó sin efectos por el Convenio básico de cooperación para el desarrollo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba de abril de 1999.
Hungría	Convenio de cooperación científica y tecnológica (febrero de 1977)	Quedó sin efectos por el Acuerdo sobre cooperación técnica, científica y tecnológica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Hungría de julio de 1992.
Polonia	Convenio de intercambio cultural, científico y técnico (julio de 1970)	Quedó sin efectos por un convenio sobre cooperación científica y tecnológica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el de la República de Polonia de noviembre de 1998.
República Dem. Alemana	Solo se suscribió un convenio de cooperación en materia económica e industrial (febrero de 1976)	Tras la reunificación de Alemania (3 de octubre de 1990), pasaron a regir los convenios suscritos con la República Federal.
Rumania	Convenio de cooperación científica y tecnológica (junio de 1975)	Quedó sin efectos por el Convenio básico de cooperación técnica y científica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Rumania de octubre de 1994.
Fed. Rusa	Convenio de cooperación científica y técnica con la URSS (octubre de 1975)	Quedó sin efectos por el Convenio de cooperación técnica y científica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el de la Federación Rusa de mayo de 1996.

Fuente: Base de datos de tratados suscritos por México de la Secretaría de Relaciones Exteriores (véase: <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/introduccion.php>).

## Consideraciones finales

Debido a la vecindad con Estados Unidos y a una relación bilateral en la que abundaron los desencuentros, México procuró, durante un largo período, mostrar autonomía en sus relaciones internacionales mediante la reafirmación de sus lazos diplomáticos con la URSS y Cuba, en primer término, y con el resto de los países socialistas de forma complementaria. En este marco se suscribió el acuerdo de cooperación con el CAME. En 1975, México firmó dicho acuerdo y obtuvo el estatus de observador en la organización, «pero pocas consecuencias económicas han derivado de esto» (Berríos, 1990: 431). En vísperas de la extinción del CAME, el comercio de México con la URSS era menor que el que mantenía con algunos países suramericanos. La misma Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana reconocía que «las relaciones económicas entre México y los países de Europa del Este son incipientes y poco significativas, además de que no corresponden a los acuerdos institucionales ni a los esfuerzos políticos de ambas partes. Los intercambios comerciales están lejos de las posibilidades de complementación de las economías, y la cooperación económica ha sido escasa y coyuntural, pese a la existencia de un amplio marco normativo en todos los sectores» (SRE, 1990: 450).

**México procuró, durante un largo período, mostrar autonomía en sus relaciones internacionales mediante la reafirmación de sus lazos diplomáticos con la URSS y Cuba, en primer término, y con el resto de los países socialistas de forma complementaria. En este marco se suscribió el acuerdo de cooperación con el CAME.**

De esta manera, la cooperación entre México y el CAME tuvo pocos resultados efectivos; sin embargo, fue una significativa plataforma para impulsar la autonomía de la política exterior mexicana respecto de su dependencia de los Estados Unidos. El día de la firma del acuerdo, el canciller mexicano Emilio Rabasa dijo en una entrevista de la televisión estatal que «México y el presidente Luis Echeverría realizan una política activa e independiente, reafirmada por las reuniones y los foros en los que participan representantes mexicanos» (El Informador, 1975: 2).

En julio de 1991, Carlos Salinas de Gortari (presidente durante el período 1988-1994) realizó la última visita de un jefe de Estado mexicano a la URSS. Para la fecha ya estaba resuelta la disolución del CAME, por lo que la cooperación multilateral impulsada por su administración se centró fundamentalmente en la participación de México en el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), «pues las relaciones con el CAME han entrado en una etapa de incertidumbre debido a que ese organismo se encuentra en un profundo proceso de revisión interna» (SRE, 1990: 452). Con todo, el acercamiento al

CAME tuvo como objetivo enviar un mensaje de diversificación y autonomía respecto de la alta concentración en la relación bilateral con los Estados Unidos. La realidad fue que la concreción de proyectos de cooperación con los países miembros del CAME nunca fue significativa, y su disolución coincide con la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que vino a agudizar la dependencia de Estados Unidos. Emular una situación análoga de autonomía en las relaciones internacionales de México en el contexto contemporáneo es impensable.

## Referencias bibliográficas

- Agencia de Prensa Novosti. «Unión Soviética-México. Contribución a la amistad y a la cooperación». México, 1987.
- Bente, Cristian. «The Marshall Plan ant the beginnins of Comecon». *Society and Politics*, vol. 9, n.º 2 (2015), p. 5-10 (en línea) [Fecha de consulta: 31.10.2017] <http://socpol.uvvg.ro/docs/2015-2/2.pdf>
- Berrios, Roberto. «Relaciones Económicas entre la Unión Soviética y América Latina». *Comercio Exterior*, vol. 40, n.º 5 (1990), p. 425-436.
- Brine, Jenny. (Comp.). *COMECON: the rise and fall of an international socialist organization*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1992.
- Butler, William E. «Comecon and third countries». En: Feldbrugge, Ferdinand y Simons, William (eds.). *Perspectives on Soviet Law for the 1980s*. La Haya: Martinus Nijhoff Publishers, 1982, p. 243-253.
- Cárdenas, Héctor. *Las Relaciones Mexicano-Soviéticas. Antecedentes y primeros contactos diplomáticos 1789-1924*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974.
- Castro Martínez, Pedro Fernando. «El CAME: economía y política». *Comercio Exterior*, vol. 40, n.º 5 (1990), p. 395-405.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina. *Notas sobre las relaciones económicas entre México y los países miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME)*. CEPAL/MEX/78/9/Rev. 1, septiembre de 1978.
- Comercio Exterior. «El viaje presidencial por tres continentes». *Comercio Exterior*, suplemento, vol. 25, n.º 9 (septiembre de 1975).
- Desai, Padma «The Soviet Union and Cancún». *Third World Quarterly*, vol. 4, n.º 3 (1982), p. 514-521.
- Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales con Europa, Asia y África de la Secretaría de Relaciones Exteriores. «Elementos para una estrategia mexicana de cooperación con Europa del Este». *Comercio Exterior*, vol. 40, n.º 5 (1990), p. 448-453.

- DOF-Diario Oficial de la Federación. «Decreto por el que se promulga el Convenio de cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y el Consejo de Ayuda Mutua Económica, firmado en la ciudad de Moscú, el 13 de agosto de 1975». *Secretaría de Gobernación, DOF*, Tomo cccxxxviii, n.º 23, (4 de octubre de 1976), p. 4-7.
- El Informador. «Negocian la Cooperación entre la URSS y México». *El Informador.mx*, n.º 20,356 (26 de octubre de 1974), p. 3.
- El Informador. «Firmaron un Acuerdo México y el COMECON». *El Informador.mx*, n.º 20,647 (14 de agosto de 1975), p. 1 y 3.
- El Informador. «Interdependencia Político-Económica». *El Informador.mx*, n.º 21,653 (19 de mayo de 1978), p. 1 y 3.
- Garza Elizondo, Humberto. «Las relaciones México-URSS», *Foro Internacional*, vol. xxviii, n.º 4 (1988), p. 760-769.
- González, María Luisa. «México ante el diálogo Norte-Sur». *Foro Internacional*, vol. xxiv, n.º 3 (1984), p. 327-340.
- Grzybowski, Kazimierz. «Le Conseil d'Aide Économique Mutuelle (CAEM) et la Communauté Européenne (CE)». *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 21, n.º 1 (1990), p. 113-124 (en línea) [Fecha de consulta: 02.02.2018] [http://www.persee.fr/doc/receo\\_0338-0599\\_1990\\_num\\_21\\_1\\_1451](http://www.persee.fr/doc/receo_0338-0599_1990_num_21_1_1451)
- Kollontai, Alexandra. *Alexandra Kollontai en México. Diario y otros documentos*. Xalapa: Universidad Veracruzana, 2012.
- Les Echos. «Dissolution officielle du Comecon le 28 juin». *Les Echos.fr*, (21 de mayo de 1991) (en línea) [Fecha de consulta: 31.01.2018]. [https://www.lesechos.fr/21/05/1991/LesEchos/15891-028-ECH\\_dissolution-officielle-du-comecon-le-28-juin.htm#fHpUIITgxuF8hM3J.99](https://www.lesechos.fr/21/05/1991/LesEchos/15891-028-ECH_dissolution-officielle-du-comecon-le-28-juin.htm#fHpUIITgxuF8hM3J.99)
- Marshall, George. *Discurso sobre el Plan Marshall en la Universidad de Harvard. 5 de junio de 1947*. Fundación Dialnet y Universidad de la Rioja (en línea). [Fecha de consulta: 29.08.2017] <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/2495018.pdf>
- Mejía González, Adolfo. *México y la Unión Soviética en defensa de la paz*. México: Agencia de Prensa Novosti, 1986.
- Mendras, Marie. «Soviet Policy toward the Third World». *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 36, n.º 4, (1987), p. 164-175.
- Monteón González, Humberto. «La solidaridad: un puente que unió a México y la Rusia Soviética». *Espiral*, vol. 18, n.º 51 (2011), p. 73-102.
- Mureşan, Maria. «Romania's Integration in COMECON. The Analysis of a Failure». *The Romanian Economic Journal*, año XI, n.º 30 (2008), p. 27-58 (en línea) [Fecha de consulta: 02.02.2018] <http://www.rejournal.eu/sites/rejournal.versatech.ro/files/articole/2014-04-14/2166/je203020-20maria-20muresan.pdf>

- Ojeda, Mario. *Alcances y límites de la política exterior de México*. México: El Colegio de México, 1976.
- Ojeda, Mario. *México: el surgimiento de una política exterior activa*. México: SEP, 1986.
- Portes Gil, Emilio. *Quince Años de Política Mexicana*. México: Ediciones Botas, 1954.
- Richter, Sandor. «Eastern Europe in Retrospect: A Brief History of the COMECON Integration». *Vienna Institute for International Economic Studies*, 13 de junio de 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 30.10.2017] <https://wiiw.ac.at/eastern-europe-in-retrospect-a-brief-history-of-the-comecon-integration-n-154.html>
- Sáenz Carrete, Erasmo. «Las relaciones internacionales de México con el área socialista hasta 1987: una evaluación crítica». *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 25 (1989), p. 34-45.
- Sanz García, José María. «Algunos comentarios geoeconómicos a las relaciones URSS-COMECON en Europa». *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 1, (1987), p. 73-93 (en línea) [Fecha de consulta: 31.10.2017] <http://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/AGUC8181110073A/32177>
- Senado de la República. *Diario de los Debates*, n.º 19 (6 de noviembre de 1975), p. 24-27.
- Sideri, Sandro. «East-West-South Relations: The Emergence of a More Realistic International Cooperation». *Third World Quarterly*, vol. 4, n.º 2 (1982), p. 248-267.
- Szawlowski, Richard, *The System of the International Organizations of the Communist Countries*. Leiden: Sijthoff International Publishing, 1976.
- Torres Ramírez, Blanca. «México y la Unión Soviética». *Foro Internacional*, vol. xiv, n.º 1 (1973), p. 24-39.
- Vinogradoff, Ludmila. «Formalizada la cooperación entre el bloque socialista y América Latina» *El País*, (25 de mayo de 1987) (en línea) [Fecha de consulta: 01.02.2018] [https://elpais.com/diario/1987/05/25/economia/548892008\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1987/05/25/economia/548892008_850215.html)

# El CAD y China: origen y fin de la ayuda al desarrollo

## The DAC and China: the origins and end of development assistance

**Gerardo Bracho**

Diplomático (México); investigador experto asociado, Centro para la Investigación de la Cooperación Global, Universidad de Duisburg-Essen (Alemania). [Gbracho@sre.gob.mx](mailto:Gbracho@sre.gob.mx)

**Resumen:** Este artículo explora, desde una perspectiva histórica, las relaciones entre el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y China. Para ello, aborda la génesis y contenido del «paradigma altruista» del CAD y del «paradigma realista» chino, destacando sus diferencias. Asimismo, analiza los esfuerzos y el fracaso del CAD por cooptar a China en la agenda de la ayuda efectiva: mientras China no se asume como donante –evocando su identidad del Sur–, el CAD se resiste a reconocer a China como cooperante con responsabilidades diferenciadas. Posteriormente, el artículo ilustra cómo, para sobrevivir a una «competencia desleal», el CAD adopta elementos de China y del Sur en su narrativa y en sus prácticas de cooperación. Por último, examina el cambio en China hacia una política exterior más asertiva y la dinámica de las relaciones entre el CAD y China, entre competencia y convergencia, en un contexto internacional incierto

**Palabras clave:** Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), China, cooperación Sur-Sur, Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

**Abstract:** This paper explores the relations between the Development Assistance Committee (DAC) and China from a historical perspective. To do this it addresses the genesis and content of DAC's "altruistic paradigm" and China's "realist paradigm", highlighting their differences. It also analyses DAC's efforts and failure to co-opt China into the effective aid agenda: while China refuses to become a donor – citing its Southern identity – the DAC is resistant to recognising China as a co-operator with different responsibilities. The paper goes on to illustrate how, in order to survive "unfair competition", the DAC incorporates elements from China and the South into its narrative and cooperation practices. Lastly, China's move towards a more assertive foreign policy is explored along with the dynamic of relations between the DAC and China – between competition and convergence – in an uncertain international context.

**Key words:** Development Assistance Committee (DAC), China, South-South cooperation, official development assistance (ODA)

*Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad del autor y no deben atribuirse al Gobierno mexicano. El autor quiere agradecer a los dos revisores anónimos sus atinados comentarios, a Richard Carey sus conversaciones sobre China y a Elizabeth Amann su infinito apoyo.*

En 1978, China comenzó su transición hacia una economía de mercado y su ascenso hasta convertirse en la superpotencia económica y política que es hoy en día. Desde los inicios de este proceso, la tesis dominante en círculos occidentales ha sido que China solo podría avanzar de manera sostenida por medio de reformas liberales, tanto económicas como políticas; es decir, que solo llegaría a convertirse en una potencia si copiaba a Occidente y se integraba en el régimen internacional de la posguerra. Cuarenta años después, esta visión *optimista* yace en ruinas (véanse Campbell y Ratner, 2018 y Daly y Rojansky, 2018). A regañadientes, el pensamiento liberal dominante ha tenido que reconocer la existencia de un *modelo chino* alternativo que ha progresado sin tener que *occidentalizarse*<sup>1</sup>. Así, mientras el populismo cuestiona el orden liberal *desde dentro*, el modelo chino lo cuestiona *desde fuera*.

En ese contexto, la problemática del impacto de China en la «agenda suave» de la cooperación internacional al desarrollo ha seguido, en términos generales, la misma narrativa. Cuando a principios de este siglo China comenzó a intensificar su oferta de ayuda, se esperaba que –como habían hecho otros «donantes emergentes» en el pasado– con el tiempo adoptase la filosofía y las probadas prácticas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), el club de donantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y principal arquitecto del paradigma de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) de posguerra. Pero China se ha resistido a adoptar el paradigma del CAD; y mientras, los miembros del CAD –en buena medida como respuesta a la competencia china– están cuestionando su propia narrativa y adoptan fórmulas y prácticas chinas. Así, el *cooptador* está siendo cooptado. El resultado: una rápida erosión del paradigma de la CID que emergió en la posguerra.

Desde una perspectiva histórica, este artículo explora las relaciones entre el CAD y China. En un primer momento, aborda la génesis y contenido del «paradigma altruista» del CAD y del «paradigma realista» de China<sup>2</sup>. El uso de estos adjetivos de trabajo es relativo, ya que no conlleva un juicio normativo, sino que trata de resaltar la diferencia sin sugerir que los miembros del CAD descuiden sus intereses o que China no contemple más que los suyos. En un segundo momento, el artículo analiza los esfuerzos infructuosos del CAD por dialogar con y cooptar a China, sobre todo en la agenda de la efectividad de la ayuda. En un tercer momento, ilustra

- 
1. El intelectual británico Martin Jacques (2012) desarrolló esta tesis que iba a contracorriente del pensamiento dominante.
  2. Otros autores caracterizan al paradigma del CAD como de «caridad», que aquí se toma como sinónimo de altruismo (Saidi y Wolf, 2011; Lin y Wang, 2017).

cómo ha sido el CAD el que ha venido integrando rasgos del paradigma chino a su narrativa/prácticas y, por último, el artículo cierra con unas breves conclusiones.

## EL CAD: orígenes y construcción de un «paradigma altruista» de ayuda al desarrollo

El origen del CAD<sup>3</sup> se remonta al año 1959, cuando Estados Unidos se propuso crear un «Grupo de Ayuda al Desarrollo» (DAG, por sus siglas en inglés) que luego se integraría, en 1961, a la recién creada OCDE como uno de sus principales comités. La potencia norteamericana aspiraba a que el DAG *coordinase* la ayuda occidental para enfrentar mejor la «ofensiva económica del bloque sino-soviético» con la que los herederos de Stalin buscaban ganarse a los países del incipiente Tercer Mundo (Berliner, 1958; US Department of State, 1958). Tenía además un interés macroeconómico inmediato: revertir el déficit en su balanza de pagos (el primero desde el fin de la guerra), que había surgido sobre todo por su copiosa *ayuda militar*. En este contexto, el presidente Dwight D. Eisenhower presionó a sus aliados para que contribuyesen más con los costos de contener la amenaza soviética, incluso con la ayuda al desarrollo. Los que tenían colonias, por lo general, ya ofertaban suficiente *ayuda*; pero este no era el caso de aquellos que no tenían presuntas «responsabilidades de ultramar», en particular Alemania, por aquel entonces el principal acreedor mundial. El DAG serviría, de esta manera, para repartir mejor la *carga* de la ayuda entre los aliados (*burden sharing*).

Aunque surgió en un principio con un objetivo político, el DAG pronto asumió también una agenda técnica orientada a destilar *buenas prácticas* en materia de ayuda al desarrollo. Para distribuir mejor la *carga* de la misma, se requería un mapeo inicial de la situación (quién hacía qué), lo que a su vez reclamaba definiciones sobre cuáles eran los «países en desarrollo» y sobre en qué consistía la «ayuda al desarrollo». Respecto a la primera de estas definiciones, el DAG asumió como propia la lista ad hoc de Naciones Unidas de países en desarrollo, de la que excluyó a los países *pobres* del bloque sino-soviético (UN, 1957). En 1980, ya disuelto este

---

3. Esta sección se basa en una revisión de la historia del Grupo de Ayuda al Desarrollo (DAG) que presenté en el simposio sobre el 50 aniversario del CAD (Bracho, 2011), así como en la reedición de ese trabajo que incluye una investigación histórica original sobre el origen de la AOD que publicará en breve el Instituto Alemán de Desarrollo.

bloque debido a la ruptura entre los gigantes comunistas, el CAD sumó a China a su lista de *países receptores*. Después del fin de la Guerra Fría, este órgano adoptó la tipología del Banco Mundial de países en desarrollo, basada en el PIB per cápita que, si bien hoy es cuestionada en instituciones tan diversas como la ONU y la OCDE, subsiste hasta la fecha. Sobre la lógica de esta lista, el CAD contribuyó a construir el paradigma binario de CID de la posguerra, el cual reconoce dos tipos de países: los desarrollados (el Norte), con la *responsabilidad* de ofrecer ayuda, y aquellos en desarrollo (el Sur), con el *derecho* a recibirla. En esta lógica, al cruzar el umbral de lo que se consideraba desarrollo, los receptores estarían listos para convertirse en *donantes* y, a la larga, ingresar en el CAD<sup>4</sup>.

En contraste, el DAG/CAD batalló mucho para llegar a una definición de «ayuda al desarrollo». Tomó como punto de partida un informe de 1957 de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE)<sup>5</sup> sobre *contribuciones* de países miembros y asociados al «desarrollo económico de áreas subdesarrolladas»; a estas contribuciones las definía como «transacciones» que representaban una «adición neta a los recursos de las áreas en desarrollo», esto es, por encima de lo que estas podían obtener por vía del comercio (OEEC, 1957). Esta *definición amplia* abarcaba desde cooperación técnica, donaciones (*grants*) y préstamos, hasta recursos privados como inversión extranjera directa e indirecta, con la única condición de que esas *adiciones netas* lo fuesen por un período mínimo de cinco años; todo ello bajo la lógica de que de una u otra manera todas estas transacciones «contribuían al desarrollo». A finales de los años cincuenta, los flujos de comercio e inversión extranjera, sobre todo los provenientes de Europa, aún no se habían recuperado de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial; por lo que, dada la escasez de recursos, resultaba natural para la OECE sumarlos para documentar cómo sus miembros *contribuían* al desarrollo. Por otra parte, en 1958, Naciones Unidas había publicado su propio primer mapeo de «ayuda internacional a países en desarrollo», bajo una definición de ayuda que incluía solo *transferencias concesionales* del sector público en términos de donaciones, cooperación técnica y préstamos a largo plazo (UN, 1957)<sup>6</sup>. A diferencia de la OECE, Naciones Unidas excluía las actividades del sector privado pero, a cambio, no subrayaba el *objetivo de la ayuda* como sí lo hacía

---

4. Este camino lo han seguido solo un puñado de países como Grecia, Portugal, España y, más recientemente, Corea del Sur e Islandia; estos países fueron considerados «en desarrollo» en su momento y después de *graduarse* ingresaron en el CAD (Bracho, 2015: 12-13).

5. La OECE fue la organización antecesora de la OCDE que agrupaba a los países europeos que se beneficiaron del Plan Marshall. Estados Unidos y Canadá participaban como miembros asociados, pero se sumaron a la OCDE como miembros plenos.

6. Su concesionalidad emanaba de su período de vencimiento mayor a cinco años, no de sus tasas de interés.

la OECE (es decir, *contribuir* al desarrollo). Ambas excluían expresamente la ayuda militar. La OECE optaba por una definición amplia que enfatizaba el *impacto* de las transferencias sobre el desarrollo económico del país receptor. Naciones Unidas, en cambio, excluía actividades privadas orientadas por definición al beneficio del donante y se concentraba en transferencias *altruistas* que enfatizaban el *esfuerzo* (presupuestal) del donante.

Los miembros de la OECE quedaron, por lo general, satisfechos con el informe de 1957 y sus definiciones, aunque por razones políticas y la debilidad de ciertos datos decidieron no publicarlo. Así que, dos años después, cuando el DAG requirió un mapeo de «ayuda o asistencia», al Secretariado de la OECE, que estaba al servicio de este nuevo grupo de donantes, le resultó fácil *actualizar* el informe anterior, simplemente redefiniendo «contribuciones» como «ayuda». Estados Unidos, sin embargo, objetó este *quid pro quo*; tenía varias razones para favorecer la definición de Naciones Unidas, aunque añadiendo la «contribución al desarrollo» enfatizada por la OECE. En primer lugar, porque se podría repartir más claramente la *carga* de la ayuda si esta se definía como una *carga presupuestaria*, medible y comparable internacionalmente, que los donantes pudieran comprometerse a asumir. En segundo lugar, porque, si Estados Unidos aventajaba a los otros miembros del DAG en montos de todo tipo de transferencias a países en desarrollo, lo hacía aún más en el rubro de transferencias concesionales del sector público. En tercer lugar, porque la definición de ayuda como *esfuerzo* del donante coincidía con la acepción cotidiana del término como acción *altruista* y con la visión del «punto 4» del discurso de inauguración del presidente Truman en 1949 –el manifiesto fundador de la política de ayuda norteamericana–. En cuarto lugar, porque el impacto positivo sobre el desarrollo de estas transferencias era en principio mayor que el de las inversiones privadas, que no siempre fomentaban el desarrollo<sup>7</sup>. Por último, porque al considerar la ayuda como un *esfuerzo* del donante en *beneficio* del receptor, se ponía un dique al uso de la ayuda para favorecer los intereses políticos y/o económicos del donante; lo que además contribuía a combatir los desequilibrios en las balanzas nacionales de pagos, otro de los objetivos norteamericanos al crear el DAG. Esto último era clave: Estados Unidos buscaba encuadrar el incipiente régimen de la ayuda occidental en el régimen liberal de reglas para regular la competencia intercapitalista que había emanado de Bretton Woods y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), y que luego la incipiente OCDE, que alojaría al propio CAD, extendería a otros nuevos campos más allá del comercio y

---

7. En el «punto 4» de su discurso, Truman había hecho el siguiente comentario retórico pero revelador: «El viejo imperialismo –la explotación por la ganancia extranjera– no tiene lugar en nuestros planes».

las finanzas. De esa manera se mantenía la cohesión de los miembros del DAG y se combatía más eficazmente al comunismo.

Estados Unidos no impuso su visión de inmediato. Excepto Francia, los otros miembros del DAG contribuían poco al desarrollo, y lo hacían con flujos que no encajaban en la visión norteamericana de *ayuda al desarrollo*. Incluso el Reino Unido, potencia imperial, aportaba mayormente capital privado, mientras que los gobiernos de Alemania y Japón *contribuían* prácticamente solo con «reparaciones de guerra» (difíciles de pasar como contribuciones o ayuda) y con subsidios a sus exportaciones que distorsionaban los mercados. En estas condiciones, Estados Unidos logró parar la intentona del Secretariado de la OEEC de pasar *contribuciones* como si fuesen *ayuda*; en efecto, el primer mapeo que a la postre publicó el DAG (y otros que le siguieron) se basa en *contribuciones*, no en *ayuda* (OEEC, 1961). Pero pasaría todavía casi una década de negociaciones, ya en el marco del CAD, hasta que, en 1969, la visión original de Estados Unidos cristalizase en el concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que con pocas modificaciones ha sobrevivido hasta la actualidad<sup>8</sup>. En términos generales, la AOD —la base del paradigma del CAD— se define como flujos concesionales generados por entes oficiales cuyo *objetivo primario* es promover el desarrollo. Esta es una definición anclada en el *esfuerzo* del donante oficial, pero sin descuidar por completo el impacto. No sugiere, por otra parte, que se trate de una actividad enteramente altruista —y de ahí que detrás del objetivo primario de apoyar el desarrollo pueda haber otros—. Pero sí tiene la intención de desacreditar prácticas que generan beneficios políticos que atentan contra el desarrollo, o ventajas económicas para el donante que distorsionan la competencia. En esta visión se busca insular a la AOD de actividades y flujos privados en busca de beneficio.

La definición de AOD encarna, así, una visión *altruista* de ayuda al desarrollo Norte-Sur. Aunque ello no implica que, en la práctica, los miembros del CAD se hayan ajustado a ella. Entre el ideal, que emana de esa visión, y las prácticas de los miembros del CAD, se interpusieron realidades e intereses que pueden verse como obstáculos para la cristalización de ese ideal. El primero fue la Guerra Fría, que canalizó mucha ayuda a élites cleptómanas pero *aliadas*. El esfuerzo del donante estaba ahí, pero socavaba el desarrollo. El fin de la Guerra Fría dio paso a un segundo obstáculo: el condicionamiento de la AOD a la aplicación de las políticas

---

8. Si bien Estados Unidos impuso su visión, para entonces había abandonado lo que en su momento había sido el principal motivo para crear el DAG/CAD: lograr una distribución «más equitativa» de la carga de la ayuda. Las Naciones Unidas se habían apropiado de esta agenda centrada en la demanda de que los países ricos debían transferir el 0,7% de su PIB a los países pobres. Resulta irónico que desde hace años Estados Unidos se oponga a esta agenda.

del Consenso de Washington (FMI y Banco Mundial), que favorecían sobre todo a los intereses económicos de las multinacionales de los países donantes, y que –por decir lo menos– poco contribuyeron al desarrollo (Glennie, 2008; Lin y Wang, 2017). Los pocos países que emergieron del subdesarrollo en las últimas décadas (todos «tigres asiáticos», incluida China) lo hicieron aprovechando las oportunidades que abría la globalización, pero siguiendo políticas mercantilistas y evadiendo el *Consenso* y sus normas (Amsden, 2007). Esto conecta con un tercer obstáculo: la insistencia de ciertos miembros del CAD (principalmente, Japón, Corea y Alemania) en seguir usando la AOD para apoyar sus exportaciones y, en general, sus intereses económicos.

El siglo XXI se abrió con una coyuntura promisorio para la CID y la AOD: empezó con los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) en 2000, siguió con el relanzamiento de la agenda del financiamiento al desarrollo concretado en el Consenso de Monterey (2002) y se coronó con la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y la cumbre de Gleneagles (2005), en la que el G-8 se comprometió a multiplicar su AOD para África. En retrospectiva, con la Declaración de París, el CAD alcanza el mejor momento de su historia para desplegar la promesa de la AOD: apoyar el *desarrollo* del receptor sobre la base del *esfuerzo presupuestario* del donante (Bracho, 2015). Al mismo tiempo, sin embargo, en 2005 asomaban ya la cabeza China y otros donantes emergentes que contribuirían a sumir al CAD (y a la CID) en una crisis de la que no emerge. En esta perspectiva, el cénit significó también el comienzo del fin del paradigma tradicional de ayuda al desarrollo.

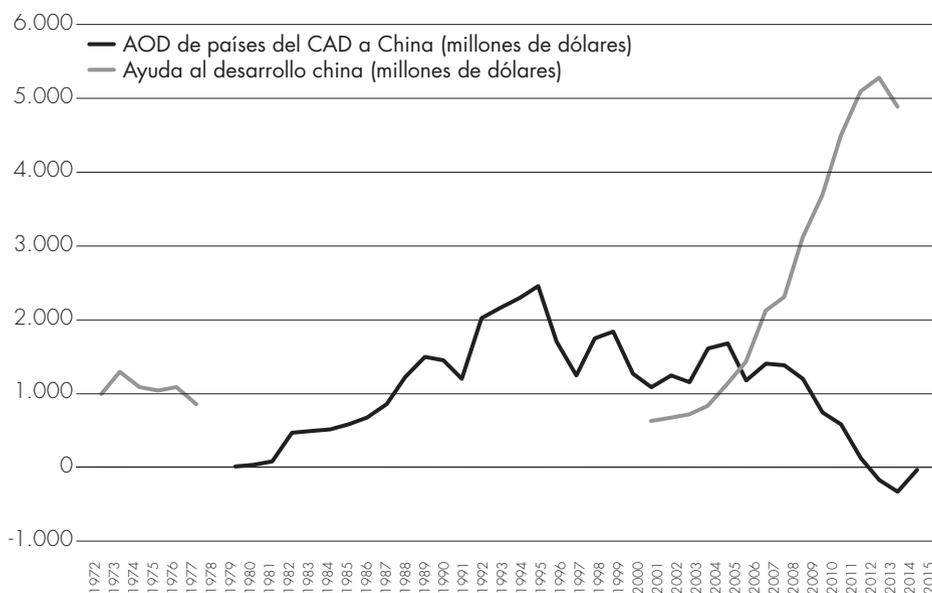
**La definición de AOD encarna una visión altruista de ayuda al desarrollo Norte-Sur. Aunque ello no implica que, en la práctica, los miembros del CAD se hayan ajustado a ella. Entre el ideal, que emana de esa visión, y las prácticas de los miembros del CAD, se interpusieron realidades e intereses que pueden verse como obstáculos para la cristalización de ese ideal.**

## China y su «paradigma realista» de cooperación al desarrollo

Como ningún otro país, China ha tenido una identidad multifacética y cambiante en la agenda de la CID. En primer lugar, de 1950 a 1960, principalmente como *receptor* de ayuda soviética y, de forma secundaria, como *donante* de ayuda: primero a países comunistas y luego también a otros muchos

países del Tercer Mundo. En segundo lugar, de 1960 a 1978, al romper con la Unión Soviética, deja de recibir ayuda y queda solo como *donante*, generando montos importantes entre 1970 y 1976. En tercer lugar, de 1978 a 2000, cuando, en el contexto de su transición al capitalismo, sin dejar de otorgar, actuó principalmente como *receptor* de ayuda por parte de los miembros del CAD. En cuarto lugar, de 2000 a 2010, período en el que, sobre la base de su espectacular despegue económico, arrancó de nuevo como *donante* ascendente, al tiempo que la ayuda que recibía iba en descenso. En quinto lugar, de 2010 a 2017, cuando su ayuda se multiplicó hasta convertirse en uno de los principales donantes del globo, mientras que la ayuda que recibía iba desapareciendo sin que por ello perdiera su derecho a recibir AOD. Por último, podría identificarse una nueva fase a partir de octubre de 2017, con el XIX Congreso del Partido Comunista de China (PCCh), que lanzó una nueva y ambiciosa política exterior. La figura 1 ilustra la evolución de la ayuda que China dio y recibió de 1971 a 2015.

Figura 1. Ayuda que recibe y ofrece China (millones de dólares de 2016)



Nota: Se agradece el apoyo de Diana Oropeza en la construcción de la figura.

Fuente: Elaboración propia según datos de OECD International Development Statistics (<http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm>) [Fecha de consulta: 12.12.17]; Kitano (2016) y OECD (1979).

China ha sido *donante* bajo circunstancias muy diferentes. Primero como país socialista con una economía centralmente planificada en dos momentos: como parte del *bloque sino-soviético* y luego fuera –y en buena medida en contra– de este bloque. Segundo, en cuanto país transitando al capitalismo de Estado. Tercero, como potencia mundial emergente. A pesar de estas diferencias sistémicas, China ha mantenido un perfil de donante bastante estable, tanto en la filosofía de su ayuda como en sus prácticas, si bien estas han evolucionado con el tiempo; un perfil que, como veremos, se distingue significativamente del perfil ideal del donante del CAD<sup>9</sup>.

A día de hoy, China subraya que su política de ayuda se funda en los cinco *principios de coexistencia pacífica* acordados con la India en 1954, que son a su vez base de la Declaración de Bandung (1955), evento fundador de la tradición de Cooperación Sur-Sur (CSS), entre países en desarrollo, en la que China juega un papel importante<sup>10</sup>. Se funda también en los ocho *principios de ayuda* que Zhou Enlai expuso en Malí en 1964. De este grupo de principios se extrae una narrativa coherente, no meramente retórica, que en buena medida ha guiado la cooperación de China desde sus orígenes. Dos documentos oficiales recientes, los *white papers* sobre la ayuda china de 2011 y 2014, reiteran la validez actual de estos principios (Information Office of the State Council of the People's Republic of China, 2011 y 2014). Para empezar, cuatro de los cinco principios de *coexistencia pacífica* se concentran en uno: *soberanía*. Este es el principio fundador de la República Popular China y en general del movimiento del Tercer Mundo integrado por países que emergieron de años de subyugación colonial o semicolonial. El PCCh considera que su logro central ha sido no tanto construir un «socialismo con características chinas» como rescatar a la milenaria civilización china de las décadas de humillación perpetradas por el imperialismo occidental y japonés (Xi, 2017). De esta valoración de la propia soberanía, el principio de que –a diferencia

---

9. Otros autores han explorado las diferencias entre la filosofía y la práctica del donante ideal del CAD y las de China. Este artículo se distingue por examinar esas diferencias a partir de las definiciones de ayuda construidas históricamente. Para dichos ejemplos, véanse: Bräutigam, 2011; Saidi y Wolf, 2011; Tortora, 2011; Trinidad, 2013; Gu, 2017; Lin y Wang, 2017.

10. La tradición de CSS se fue construyendo –sobre todo en el seno de Naciones Unidas– con una narrativa política que, si bien no subvertía la lógica binaria del paradigma de Cooperación Norte-Sur (CNS) de la CID, enfatizaba sus diferencias con esta. Si la CNS se justificaba como responsabilidad del Norte por haber explotado al Sur, la CSS era *voluntaria*; si la CNS era vertical, paternalista y altruista, la CSS era horizontal, igualitaria y en busca del beneficio mutuo. Si la CNS estaba sujeta a condiciones, la CSS respetaba la soberanía de los receptores, etc. (Bracho, 2015: 6-7). Para reflexiones recientes sobre la agenda actual de la CSS desde una perspectiva histórica, véanse Domínguez-Martín, 2015, 2016 y 2017; Gosovic, 2016; y Bockman, 2015.

de Occidente— China no interviene en los asuntos internos de otros países (principio 4 de Zhou Enlai) y por ende no *condiciona* su ayuda. La CID china se alinea así con una visión tradicional (*westfaliana*) de política exterior que contrasta con la que hoy defiende Occidente, la cual antepone los derechos humanos a la soberanía. El *white paper* de 2014 reitera con fuerza esta visión.

El respeto a la soberanía del receptor no implica una perspectiva altruista como la del CAD. Por el contrario, los *white papers* reconocen el *principio de la ventaja mutua* como pilar de la CSS. Zhou Enlai colocó este principio en lo más alto de su lista: *ventaja mutua, no caridad*; sugería así que los países en desarrollo se relacionan en condiciones de *igualdad* (otro principio del acuerdo sino-indio), en contraste crítico con lo que se considera el verticalismo de la (*presunta*) caridad Norte-Sur. Aunado al principio de soberanía, se reconoce así que

**A diferencia del CAD, y en sintonía con la mayoría de los cooperantes del Sur, China no maneja una definición única y estable de ayuda, pero no es difícil extraerla de sus documentos oficiales. Como la AOD, la ayuda china se concentra en flujos de recursos: financieros (ayuda financiera, incluida la condonación de deuda) y en especie (cooperación técnica y acciones como brigadas médicas en el exterior).**

China obtiene beneficio de la ayuda que ofrece sin *condicionarla* explícitamente a que el receptor sacrifique algo a cambio<sup>11</sup>. Estos principios se encarnan en la definición china de «ayuda al desarrollo» o de Cooperación Sur-Sur para el desarrollo<sup>12</sup>. A diferencia del CAD, y en sintonía con la mayoría de los cooperantes del Sur, China no maneja una definición única y estable de *ayuda*, pero no es difícil extraerla de sus

documentos oficiales. Como la AOD, la ayuda china se concentra en *flujos de recursos*: financieros (ayuda financiera, incluida la condonación de deuda) y en especie (cooperación técnica y acciones como brigadas médicas en el exterior). El *white paper* de 2011 señala que, para clasificar como ayuda, las transferencias financieras deben ser *concesionales*: flujos no reembolsables (*grants*) y préstamos sin interés o a tasas concesionales.

Así, en sintonía con la AOD y con la acepción en el lenguaje común del término, China también considera la *ayuda* como un flujo *concesional* que conlleva *esfuerzo* de parte del donante. Sin embargo, se distingue de la AOD en

---

11. Hay una sola excepción explícita a este principio: el receptor debe reconocer la política de «una China» y no sostener relaciones diplomáticas con Taiwan como Estado independiente.

12. A diferencia de otros países del Sur, en su discurso oficial China utiliza (o más bien traduce) estos dos términos de manera indistinta.

una serie de aspectos, dos de ellos fundamentales. Primero, en concordancia con la vieja definición de Naciones Unidas de los años cincuenta, en el sistema chino no hay un claro requisito que establezca que, para calificar como ayuda, los recursos implicados deban explícita y necesariamente apoyar el *desarrollo* del país receptor –si bien se insiste en que estos promueven la *autosuficiencia* (*self-reliance*)–. Ello, lejos de ser una omisión, encaja con la filosofía y práctica de la cooperación china. Como veremos, desde sus orígenes China consideró la ayuda como instrumento para apoyar sus propios objetivos políticos y/o económicos, sin reparar demasiado en su impacto en el presunto *desarrollo* del receptor. Su ayuda no se organiza alrededor del *desarrollo*, concepto que, como bien sugieren Zhang y colaboradores, le es en buena medida ajeno (Zhang *et al.*, 2015). Los *white papers* chinos son sobre ayuda externa, no ayuda al desarrollo; más que ayudar al *desarrollo* como presuntamente hacen los miembros del CAD, China ayuda a los gobiernos legítimos de los *países en desarrollo*. Segundo, en contraste con la AOD, los linderos entre flujos concesionales que constituyen propiamente *ayuda* y los flujos no concesionales *normales* motivados por la ganancia (es decir, comercio, inversión, préstamos a términos de mercado, etc.) son difusos en el sistema chino. Como vimos, el CAD llega a su definición de AOD como resultado de un proceso que busca separar la ayuda de otros flujos comerciales. Idealmente busca blindar la AOD, motivada por el altruismo, de la *contaminación* de otros flujos motivados por la ganancia. China, en cambio, guiada por el principio de ventaja mutua, la señalada relativa desvinculación entre ayuda y desarrollo, y el uso *realista* de la ayuda para promover intereses nacionales, no se encuentra constreñida por esta operación de blindaje. Así, mezcla por lo general su ayuda con comercio e inversión, aunque no pasa flujos de corte comercial como ayuda o cooperación –como de manera confusa sí lo propone la amplia definición oficial de CSS que maneja la oficina de CSS de Naciones Unidas (Bracho, 2015: 18-20).

Desde que se involucró en la agenda de la CID en cuanto donante del *bloque sino-soviético*, China utiliza abiertamente la ayuda como palanca para fomentar transacciones comerciales que redundan en beneficio propio. Sin empresas autónomas y competitivas con la capacidad de abrirse espacios en el mercado mundial, los países comunistas utilizaron la *ayuda* de Estado a Estado como el anzuelo para establecer relaciones económicas con los países del naciente Tercer Mundo: los acuerdos de ayuda promovían o se acompañaban de tratados comerciales (US Department of State, 1958; Berliner, 1958). El donante comunista otorgaba créditos blandos para financiar proyectos apuntalados por su cooperación técnica y sus insumos. Además, con frecuencia, en operaciones de trueque, se comprometía a adquirir exportaciones de los países receptores a implícitos precios fijos por arriba de los que prevalecían en el mercado.

Más adelante, en su reencarnación como país en tránsito al mercado, China nutrió su perfil de la experiencia de Japón. Ello, más que romper con sus prácticas comunistas, las adaptó a las nuevas circunstancias. Al acceder al poder en 1978, Deng Xiaoping buscó aprender de la exitosa experiencia de su vecino (Vogel, 2011). Pronto Japón, que sustentó su milagro económico sobre un Estado desarrollista, se convirtió en un *modelo* para China, además de su principal fuente de inversión extranjera, comercio externo y AOD. En cuanto donante con tendencia a usar la ayuda de forma *mercantilista*, Japón siempre fue y ha sido un miembro rebelde del CAD. China siguió sus pasos de manera aún más consecuente, sin reglas de por medio que la cohibiesen<sup>13</sup>. Si durante su fase comunista utilizaba la ayuda para abrir mercados, ahora lo hacía también para promover sus inversiones y sus empresas, públicas y privadas. Adaptó así el concepto japonés de los años ochenta de «la trinidad de la cooperación para el desarrollo», que apuntalaba paquetes de cooperación económica que incluían ayuda, inversión e importaciones (de países en desarrollo) para asistir sus crecientes exportaciones (Shimomura y Ohashi, 2013). De esta manera, al tiempo que en 2005 el CAD adoptaba la Declaración de París, China se había vuelto un donante importante con su filosofía y su práctica distintivas alimentadas por su fase comunista, por Japón y por su pertenencia a la tradición de CSS. La relación entre el CAD y China como nuevo *donante emergente* prometía ser complicada.

## El CAD y el juego de las identidades: buscando cooptar a China

Desde sus orígenes, la OCDE incita a sus comités a relacionarse con países no miembros (y otros actores) para dialogar y promover sus normas. Como club exclusivo de donantes, el CAD ha dirigido su política de relaciones externas (*outreach*), con éxito variable, a sus *pares* no miembros. A través de los años ha logrado cooptar a *países* desarrollados que no ingresaron en un inicio (Suecia, Noruega, Suiza, Austria, Australia, Nueva Zelanda), a países que se

---

13. El impacto de Japón en el perfil de China como donante se analiza con detalle en el libro editado por Shimomura (2013). En su detallado libro sobre la ayuda china, Brautigam (2009) también enfatiza esa relación. En cambio, el impacto anterior y no menos importante en dicho perfil del comunismo se pasa generalmente por alto.

graduaron de su lista de receptores (Grecia, España, Portugal y Corea del Sur) y a países que en su momento fueron donantes del bloque sino-soviético (República Checa, Eslovaquia, Polonia, Hungría). El CAD nació con ocho miembros y hoy tiene 30. Este organismo también ha cooperado con considerable éxito con el grupo de donantes árabes que emergió en los años setenta a raíz de la crisis del petróleo (Hynes y Carroll, 2013). En contraste, su política de relaciones externas con China y otras potencias que surgieron como donantes emergentes a principios de este siglo ha sido desgastante y poco productiva<sup>14</sup>. El CAD ha desplegado esta política en dos pistas: por medio del «grupo de estudio CAD-China»<sup>15</sup> y en el contexto de la agenda de la eficacia de la ayuda, por medio de su Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (WPEFF, por sus siglas en inglés) y el sucesor de este, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED). Esta última, la más importante y en la que nos centraremos aquí, puede dividirse a su vez en cuatro fases de acuerdo a la forma en que el CAD caracteriza –o, como resultado de negociaciones, acepta caracterizar– a estos actores: 1) como *donantes no miembros del CAD* o *donantes emergentes*; 2) como *oferentes de cooperación Sur-Sur*; 3) como *proveedores del Sur con compromisos diferenciados*, y 4) como *cooperantes que ofertan apoyo*. Veamos estas cuatro fases con más detalle.

En marzo de 2005, varias organizaciones multilaterales y decenas de países, entre ellos aquellos que hoy se reconocen como los principales cooperantes del Sur –China, India, Turquía y Sudáfrica, pero también México, Tailandia y Malasia–, suscribieron la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda<sup>16</sup>. Esta se estructura bajo la lógica binaria del paradigma tradicional de Cooperación Norte-Sur (CNS) de la posguerra que reconoce dos tipos de países: donantes y receptores, cada uno con sus compromisos cuantificables y calendarizados. En esta lógica, China y esos otros cooperantes del Sur, aún con derecho a recibir AOD, deberían haber adoptado la declaración como receptores. El CAD, que la diseñó y promovió, tenía, sin embargo, otra idea: rompiendo sus propias reglas,

---

14. Para un recuento histórico de las relaciones entre el CAD y las potencias del Sur en la agenda de eficacia de la ayuda véase Bracho (2017). Para una historia detallada de la agenda de la eficacia, véase Abdel-Malek (2015).

15. En 2009 el CAD y el Centro Internacional para la Reducción de la Pobreza en China, un *think tank* fundado por el Gobierno chino con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras agendas internacionales, fundaron un «grupo de estudio CAD-China» (*DAC-China study group*). Pero este se enfocó más en las experiencias domésticas chinas en reducción de pobreza y nunca se configuró como foro para negociar normas de la CID. Después de cinco rondas, cayó en el olvido hacia fines de 2011 (Ohno, 2013; y comunicación personal de Richard Carey).

16. La excepción fue Brasil que solicitó tiempo para *ratificarla* pero nunca lo hizo.

los agrupó junto con otros países que no figuraban en su lista de países receptores (como Polonia o la República Checa) como «donantes no miembros del CAD»<sup>17</sup>. Esta actitud reflejaba una mezcla de arrogancia e ingenuidad, pero no era enteramente arbitraria: sin haber dejado el Sur, estos países, y especialmente China, se estaban transformando en «potencias emergentes» que requerían un espacio en el orden internacional a la altura de su nuevo estatus, incluso en la agenda de la CID. En este primer momento, el CAD les ofreció su solución estándar que, como vimos, había funcionado con otros países: asumirse como donantes y adoptar las normas y buenas prácticas sistematizadas en la Declaración de París. Sobra decir que no funcionó: India señaló que había asumido París como receptor; China subrayó que aún era un país en desarrollo que cooperaba bajo la tradición de CSS; ni siquiera México y Turquía, países del Sur miembros de la OCDE, asumieron la Declaración de París en cuanto a donantes. La intención de asumirlos como *donantes no miembros del CAD*, con los compromisos que ello conllevaba, había fracasado.

En un segundo momento, en la Reunión de Alto Nivel de Accra (2008), a instancias principalmente de México, China y Colombia, el CAD aceptó identificar a estos nuevos actores del Sur ya no como donantes, sino como *oferentes* de CSS. Sin embargo, al adoptar la narrativa tradicional de la CSS, la Agenda de Acción de Accra (AAA) exenta a estos actores de negociar en cuanto oferentes de ayuda, pues esta narrativa subraya que *todos* los países del Sur cooperan entre sí de manera *voluntaria* y bajo principios distintos a los que animan a la Declaración de París. Con la AAA la agenda de la eficacia ganó en legitimidad. Pero ahora, desde una perspectiva opuesta, el *outreach* del CAD seguía sin avanzar en su propósito de usar la agenda de la eficacia para entrar en diálogo en torno a normas, buenas prácticas y responsabilidades con China y las otras potencias emergentes en cuanto proveedores de CSS.

En un tercer momento, en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan (2011) —en el que se creó la AGCED como nuevo espacio multilateral inclusivo para avanzar la agenda de la eficacia—, el *outreach* del CAD en coalición con Corea del Sur México y otros actores, optó por una *tercera vía* (Atwood, 2012; Bracho, 2017; Ulgard *et al.*, 2017). Entre la Declaración de París, que esperaba que las potencias emergentes asumiesen la *vieja identidad* de *donantes* con responsabilidades en cuanto tales, y la AAA, que las reduce a su *vieja identidad de países en desarrollo* sin responsabilidades, la de-

---

17. El CAD había adoptado este concepto años antes. Pero fue a raíz de la Declaración de París, que atribuía *responsabilidades*, cuando esa nomenclatura adquirió notoriedad y se convirtió en asunto político.

claración de Busan, en su artículo 14, busca darles la *nueva identidad* de «proveedores de cooperación Sur-Sur al desarrollo con compromisos diferenciados». La idea era reconocer que, en cuanto potencias emergentes, estos países debían sumar fuerzas con los donantes tradicionales y asumir compromisos y responsabilidades respecto a países más pobres; pero, como países del Sur con sus propias limitaciones y desafíos de desarrollo, esos compromisos no podían ser sino *diferenciados*, ajustados a sus propias condiciones y a su tradición de CSS, sin que tuviesen que adoptar necesariamente las definiciones, prácticas, principios y normas del CAD.

Pero apenas la AGCED comenzó a operar, la promesa del artículo 14 cayó en el olvido: los presuntos cooperantes del Sur no avanzaron en especificar sus «compromisos diferenciados», mientras que, contraviniendo un compromiso explícito, la AGCED empezó a monitorear la cooperación que ofertaban como si fuesen donantes *tout court*<sup>18</sup>. En realidad, el artículo 14 y su narrativa enfrentaron desde un principio una doble oposición. Por un lado, de importantes donantes que o querían diluir sus propias responsabilidades y/o temían que el concepto de «diferenciación» sirviese de pretexto para que las potencias del Sur no adoptasen responsabilidad alguna –como había sido el caso con el concepto de «responsabilidades comunes pero diferenciadas» en la agenda de cambio climático. Por otro, de China e India que en el último minuto habían condicionado su ingreso a la AGCED a la adopción de un artículo 2 que reintroducía el discurso tradicional de la CSS inscrito en la AAA. Conviven pues en el documento de Busan, de forma incoherente, un artículo (14) que reconoce a las potencias emergentes como cooperantes del Sur con «compromisos diferenciados» y un artículo (2) que los disuelve en el mundo del subdesarrollo como actores del Sur que ofertan cooperación, sin compromisos sino de manera *voluntaria*. Seis años después de la Declaración de París, China seguía insistiendo en su identidad tradicional de país en desarrollo y oferente de CSS, lo que no abría espacio para la negociación; mientras, el CAD se resistía a reconocerla como «donante sui generis» del Sur. Sin apoyo de los principales actores, la tercera vía se desfonda, pero nada constructivo toma su lugar. China e India boicotean la primera reunión de la AGCED en la Ciudad de México y Brasil asiste solo como observador. Desde entonces, ninguno de ellos ha regresado.

---

18. En sus comienzos, la AGCED adoptó un compromiso explícito propuesto por Corea del Sur que, por un lado, daba a los cooperantes del Sur espacio para adoptar sus propios compromisos diferenciados, mientras que, por otro, se comprometía, durante ese espacio, a no monitorearlos como a otros donantes. A la postre el «compromiso coreano» no se respetó (Bracho, 2017: 16-17).

En un cuarto momento, ya no tanto de *outreach*, sino de reposicionamiento de la propia identidad de los miembros del CAD, en su segunda cumbre en Nairobi (2016), la AGCED identificó a las potencias emergentes del Sur como «cooperantes que ofertan apoyo». La novedad reside no en el concepto, sino en que este se use para denominar *también* a los donantes tradicionales. La agenda de la eficacia parece haber dado una vuelta completa: si la Declaración de París (2005) aglutinó a los miembros del CAD y las potencias emergentes como «donantes» (con *responsabilidades históricas*), once años después, la AGCED los aglutina como «cooperantes» (con *compromisos voluntarios*). En contraste con Accra y Busan, las diferencias entre los dos actores se eliminan tanto en París como en Nairobi. Pero, si en París se trataba de meter a los cooperantes del Sur en el estricto paradigma de ayuda del Norte, en Nairobi, por el contrario, se trataba de extender a los donantes del Norte los privilegios del laxo régimen de ayuda de la CSS.

## El CAD y China: convergencia y/o competencia

La AGCED no logró aglutinar a países receptores, donantes tradicionales y proveedores del Sur (China en primer lugar) para acordar ciertos estándares, buenas prácticas y normas en materia de CID, sobre la base de principios y objetivos comunes (Objetivos de Desarrollo del Milenio [ODM] y, posteriormente, Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS]) y responsabilidades diferenciadas. En consecuencia, no contamos con un *nuevo régimen global de CID* ni hay visos de que en el corto plazo este se logre configurar en la propia AGCED o en alguna otra institución alternativa como el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas. Mientras tanto, desde principios de la década de 2010, el paradigma de CNS está en flujo y el de CSS no acaba de sistematizarse y adaptarse a los tiempos. En este confuso contexto, dos tendencias contradictorias apuntalan la dinámica de las relaciones entre China (como proveedor del Sur) y el CAD y sus miembros: *convergencia y competencia*.

Empecemos por la convergencia. El CAD, como se ha visto, se ha esforzado sin éxito en *cooptar* a China y a otros proveedores del Sur. Estos, incluida China, han aprendido directa o indirectamente de la acumulada experiencia del CAD en temas técnicos como la contabilización o la evaluación, pero se han negado a cooperar en un plano más institucional y político. En parte como respuesta a ese fracaso (volveremos sobre esto), el CAD se ha venido acercando a narrativas y a prácticas más propias del Sur y de China (Bracho,

2015: 43-44; Domínguez-Martín, 2015; Paulo Esteves citado en NEST *et al.*, 2018; Mawdsley, 2018). Ello en dos dimensiones: en su narrativa general y sus principios y en su relación con el sector privado. El proceso hacia una convergencia con la narrativa de la CSS y China se remonta años atrás. Desde sus orígenes en Bandung, la tradición de CSS se funda en la idea de «igualdad entre países cooperantes» que permea todo su discurso. En contraste, si bien como vimos la CNS se funda en una narrativa *altruista*, desde el origen esta se enmarcó en relaciones verticales y paternalistas entre *donantes* y *receptores*. El fin de la Guerra Fría y la transición global a regímenes más democráticos generaron un clima más propicio para cuestionar el paternalismo autoritario de corte neocolonial del paradigma Norte-Sur y avanzar hacia una narrativa y, en menor medida, hacia unas prácticas más progresistas propias del Sur. Ya en su documento programático de 1996, «Moldeando el siglo XXI», el CAD busca transitar a un nuevo paradigma basado en asociaciones (*partnerships*) que reconoce a *socios* presuntamente iguales (OECD/DAC, 1996). Unos años después, incorpora por primera vez de forma sistemática a un grupo de países receptores a uno de sus principales órganos subsidiarios: el WPEFF.

**El CAD se ha esforzado sin éxito en cooperar a China y a otros proveedores del Sur. Estos, incluida China, han aprendido directa o indirectamente de la acumulada experiencia del CAD en temas técnicos como la contabilización o la evaluación, pero se han negado a cooperar en un plano más institucional y político.**

Aunque la Declaración de París (2005) y la AAA (2008) todavía dividen a los «socios del desarrollo» en «donantes y receptores», el concepto de «donante» desaparece ya del documento de Busan (2011) y no vuelve aparecer ni en México (2014) ni en Nairobi (2016). Al adoptar el concepto de «partenariado», el CAD cruzó el umbral que en años recientes le ha permitido *coquetear* con otros principios y conceptos propios de la CSS y de China. Entre ellos, cooperación (en vez de ayuda), ventaja mutua (en vez de altruismo/paternalismo) y compromisos voluntarios (en vez de responsabilidades históricas). Las agencias de cooperación del Norte (unas más, otras menos) mezclan cada vez más estos conceptos, de manera por lo general incoherente, con su narrativa tradicional. La idea de igualdad encarnada en el concepto de partenariado permite, finalmente, cuestionar las dicotomías Norte versus Sur y desarrollo versus en desarrollo, y abre el paso a los ODS en cuanto agenda universal que atañe a *todos* los países que se ven (artificialmente) reducidos a «países en desarrollo». No obstante, esta *victoria* de la narrativa políticamente correcta del Sur no deja de tener su lado problemático, pues abre la puerta para que el Norte diluya sus responsabilidades (Esteves, 2017).

En cuanto al segundo movimiento de convergencia, desde principios de esta década, el CAD concentra su atención en el sector privado, lo que lo ha llevado tanto a desandar parcialmente su propio camino como a converger, más que a la CSS en general, hacia el paradigma chino de CID. Este proceso viene impactando de diversas formas la narrativa y la agenda del CAD. En primer lugar, el CAD viene relativizando sus conceptos claves de *esfuerzo* y *concesionalidad*, para en cambio reevaluar el concepto de *contribución* o impacto sobre el desarrollo, una operación inversa a la de fines de los años cincuenta. Como entonces, el CAD constata que todos los flujos financieros contribuyen al desarrollo. Pero ahora subraya que la AOD es solo uno entre ellos y con importancia relativa baja y decreciente (OECD/DAC, 2012). En cambio, señala que los flujos privados son los únicos que pueden movilizarse en los montos que hoy se requieren. De ahí concluye que la AOD debe reposicionarse para fungir sobre todo como *catalizador* para *movilizar* capital privado (Kharas *et al.*, 2011). En segundo lugar, en el terreno de las prácticas institucionales, es notorio que en los últimos años varios miembros del CAD han fusionado sus agencias de cooperación con sus ministerios de relaciones exteriores y/o de comercio; clara señal de que, siguiendo los pasos de China, los donantes tradicionales buscan alinear (o subordinar) su ayuda, de manera más clara, a sus intereses nacionales y económicos (Gulrajani, 2018). Finalmente, el acercamiento al sector privado se refleja también en la agenda del CAD. Tres líneas de trabajo han acaparado la atención del comité en los últimos años: la regulación de instrumentos del sector privado; la agenda del financiamiento mixto público y privado (*blended finance*); y la búsqueda de una nueva métrica de cooperación al desarrollo, esto es, el «Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible» (TOSSD, por sus siglas en inglés). Las dos primeras buscan establecer reglas para que la ayuda promueva la inversión privada sin que ello dé rienda suelta a la competencia desleal y/o genere consecuencias negativas para el país receptor (es decir, sobreendeudamiento) o el medio ambiente. El TOSSD, por su parte, si bien busca convivir con la AOD –que mantiene apoyo en la comunidad internacional por su conexión con el mítico «objetivo del 0,7%»–, se considera una nueva métrica «adaptada a los tiempos», en los que domina el capital privado; esto es, una métrica que entre otras tendencias dé cuenta de a) el nuevo papel (catalizador) de la AOD y su importancia decreciente entre los flujos de financiamiento al desarrollo, b) la proliferación de actores, ya que la nueva métrica busca incorporar a los proveedores del Sur, y c) la creciente importancia de la inversión privada entre estos flujos. Así, si TOSSD se queda en el ámbito de los *flujos oficiales*, también pretende acreditar al capital privado que estos movilizan. Además,

descarta el criterio de *concesionalidad*—el pilar mismo del concepto de ayuda y de AOD—. En suma, TOSSD, aún en construcción, se pretende como la métrica adecuada al nuevo régimen emergente de CID que se ubica «más allá de la ayuda» (*beyond aid*) (Janus *et al.*, 2014).

La tendencia a la convergencia entre China y el CAD y sus miembros no ha abonado a la construcción de un nuevo régimen de consenso de la CID; por el contrario, coexiste con los esfuerzos de China por crear un régimen paralelo en *competencia* con Occidente. Durante años, China acompañó su vertiginoso ascenso económico y geopolítico con una política exterior acomodaticia y de relativo *bajo perfil*. El XIX Congreso del PCCh de octubre de 2017, sin embargo, cambió de narrativa y anunció una política exterior más asertiva: China ya no estaría dispuesta a adoptar, sin más, prácticas, normas y valores impuestos por otros; ahora recurriría a su legítimo derecho a promover sus valores y su visión del mundo. A principios de la presente década, antes del XIX Congreso y en protesta tácita por la resistencia de Occidente a integrarla debidamente a la gobernanza de las instituciones de Bretton Woods, China lanzó la iniciativa de crear un nuevo Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y un Nuevo Banco de Desarrollo —el banco de los BRICS—. Por esas fechas, lanzó también «Cinturón y Ruta (CYR)» (CYR u OBOR, *One Belt One Road*), su ambicioso programa de cooperación internacional. A raíz del XIX Congreso, estas iniciativas, aunada a la más reciente de construir una agencia de cooperación china, cobran un nuevo significado: más que complementar pareciera que buscan competir directamente con el orden liberal de la posguerra en CID y más allá.

Estas nuevas instituciones se acompañan de una nueva narrativa de la cooperación china que está emergiendo sobre todo de la pluma de Justin Yifu Lin, execonomista en jefe del Banco Mundial, quien ha sido calificado como «intelectual orgánico de la CSS china» (Domínguez-Martín, 2017: 70). En su reciente libro sobre el tema (Lin y Wang, 2017), Lin no solo expone como tantos otros el modelo de cooperación chino (fundamentándolo en la propia experiencia exitosa china de desarrollo), sino que lo presenta como *el modelo* adecuado para apoyar el *verdadero* desarrollo de los países pobres, que contrasta con el *fallido* modelo occidental que critica ácidamente. No se trata solo de reconocer y racionalizar que el modelo de cooperación chino es dife-

**La tendencia a la convergencia entre China y el CAD y sus miembros no ha abonado a la construcción de un nuevo régimen de consenso de la cooperación internacional al desarrollo; por el contrario, coexiste con los esfuerzos de China por crear un régimen paralelo en competencia con Occidente.**

rente, sino de mostrar que también es exportable, mejor y más eficiente<sup>19</sup>. Un cambio clave de actitud y de narrativa.

## Conclusión: ¿hacia el fin de la ayuda al desarrollo?

Este artículo comienza narrando cómo el CAD –institución central del paradigma de CNS de la posguerra– surgió en reacción a la aparición de *nuevos donantes* (la Unión Soviética y la República Federal Alemana) en la escena internacional de los años cincuenta dominada por los Estados Unidos. El artículo termina con un recuento de la crisis por la que atraviesa hoy este «paradigma altruista», centrado en la AOD, la que parcialmente se manifiesta con la adopción de conceptos y prácticas propias de la CSS. Son varios y de diversa profundidad histórica los factores que han desatado esta crisis: desde el avance de valores progresistas con el colapso de la Guerra Fría, hasta, de corte más reciente, la crisis financiera y su impacto sobre el fisco de los donantes y la emergencia de una ambiciosa agenda de ODS que reclama muchos más recursos financieros externos que los que la AOD puede generar (Kharas y Rogerson, 2017).

Reconociendo lo anterior, hay otro factor que se antoja clave: la irrupción en la agenda de la CID de los proveedores del Sur y sobre todo de China<sup>20</sup>. No debe verse como casualidad que la irrupción del factor «donantes emergentes» figure de manera prominente tanto en el origen como en el ocaso del paradigma de la ayuda al desarrollo de la posguerra. En contra de lo que con frecuencia se pretende, la CID no deja de ser un instrumento de política exterior que opera en un orden internacional dinamizado en buena medida por la competencia entre estados-nación. Así como la emergencia de China y de otros estados-nación del Sur Global están cimbrando el orden interna-

---

19. Cabe destacar que Lin no reconoce debidamente que el CAD se está acercando al modelo chino y que, por ello, este compartiría muchas de las críticas y recomendaciones que presenta. Irónicamente, su libro lleva el título *Más allá de la ayuda*, el concepto que el CAD ha privilegiado para capturar el nuevo paradigma que está construyendo.

20. Entre los muchos autores que reconocen el impacto de los cooperantes del Sur en la reconstrucción del paradigma de CNS, véanse Bracho (2015); Domínguez-Martín (2016); Kharas y Rogerson (2017), y Mawsdley (2018).

cional emanado de la posguerra, también están impactando el paradigma de la CNS que forma parte de ese orden. Como no pudieron cooptar a estos nuevos actores, ni han querido incorporarlos *adecuadamente* a su orden, digamos bajo *responsabilidades diferenciadas* (como vimos anteriormente), los donantes miembros del CAD están capturando la narrativa y las prácticas «más flexibles» de China y del Sur para enfrentar mejor la presunta «competencia desleal» que estos representan.

La competencia china ha erosionado indirectamente las responsabilidades y la calidad de la CNS, lo que no es buena noticia para los países más necesitados. Pero no se sostiene —como con frecuencia se señala— que su impacto en la agenda de la CID sea negativo; en balance uno podría sostener lo contrario. No solo se trata de los miles de millones de dólares que China ha invertido en países en desarrollo y los montos aún mayores que piensa invertir con el programa CYR —si bien hay dudas legítimas sobre la sostenibilidad de algunos de sus préstamos—; más importante, siguiendo las tesis de Lin, su impacto podría ser positivo en el terreno de las políticas públicas y en el orden económico internacional que requieren con urgencia nuevas ideas y modelos a la luz del fracaso de las políticas del Consenso (y posconsenso) de Washington que han polarizado el ingreso y no han sacado a ningún país representativo del subdesarrollo. Hasta la fecha, como hemos visto, la cooperación china se desenvuelve en paralelo y en competencia con la que generan los miembros del CAD<sup>21</sup>. Idealmente uno esperaría que ayudase a moldear un nuevo orden internacional inclusivo y más conducente al desarrollo, es decir, un orden que cumpla mejor con las viejas aspiraciones del Sur y facilite la conquista de los ODS.

---

21. Además, China se ha despegado de tal forma de otros cooperantes del Sur, que en el inestable contexto geopolítico actual, podría cristalizarse una nueva arquitectura de la CID parecida a la que prevaleció durante la Guerra Fría. Es decir, una arquitectura dominada por dos grupos de donantes, en competencia sistémica entre sí, que usan la ayuda como instrumento para ganar influencia política y mercados en los países en desarrollo: un grupo, quizás, «sino-ruso» (dominado esta vez por China) y otro de donantes del CAD. En este escenario, China seguiría usando la narrativa de la CSS para fundamentar su cooperación, pero para todo efecto práctico se consolidaría como «donante alternativo»; mientras que dicha narrativa se reajustaría para dar cuenta una vez más de la modesta cooperación técnica que existe entre la gran mayoría de los países en desarrollo.

## Referencias bibliográficas

- Abdel-Malek, Talaat. *The Global Partnership for Effective Development Cooperation: Origins, Actions and Future Prospects* [studies]. Bonn: German Development Institute, 2015 (en línea) [https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies\\_88.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_88.pdf)
- Amsden, Alice H. *Escape from Empire: The Developing World's Journey through Heaven and Hell*. Cambridge, MA: MIT press, 2007.
- Atwood, Brian. «Creating a Global Partnership for Effective Development Cooperation». *Center for Global Development Essay*, (octubre de 2012) (en línea) <http://www.leadership.umn.edu/documents/Atwood7.27.12.pdf>
- Berliner, Joseph S. *Soviet Economic Aid: The New Aid and Trade Policy in Underdeveloped Countries*. Nueva York: F.A. Praeger, 1958.
- Bockman, Johanna. «Socialist Globalization against Capitalist Neocolonialism: The Economic Ideas behind the New International Economic Order». *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, vol. 6, n.º 1 (2015), p. 109-125.
- Bracho, Gerardo. «The Origins of the Development Assistance Group (and the OECD): The Western Emerging Donors and the Aid Burden Sharing Agenda». *OECD Symposium on the DAC's 50<sup>th</sup> birthday*, París, (15 de diciembre de 2011).
- Bracho, Gerardo. *In Search of a Narrative for Southern Providers: The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda* [discussion paper]. Bonn: German Development Institute, 2015.
- Bracho, Gerardo. *The Troubled Relationship of the Emerging Powers and the Effective Development Cooperation Agenda* [discussion paper]. Bonn: German Development Institute, 2017.
- Bräutigam, Deborah. «Aid “with chinese characteristics”: Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime». *Journal of International Development*, vol. 23, n.º 5 (2011), p. 752-764. <https://doi.org/10.1002/jid.1798>
- Campbell, Kurt M. y Ratner, Ely. «The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations». *Foreign Affairs*, vol. 97, n.º 2 (2018), p. 60-70.
- Daly, Robert y Roajansky, Matthew. «China's Global Dreams Give Its Neighbors Nightmares». *Foreign Policy*, (12 de marzo de 2018) (en línea) <https://foreignpolicy.com/2018/03/12/chinas-global-dreams-are-giving-its-neighbors-nightmares/>
- Domínguez-Martín, Rafael. *El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil*. Santander: Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica - Universidad de Canta-

- bria, documentos de trabajo, 2015 (en línea) <http://www.cooperacionsursur.org/images/docs/2015/dtcss-coiba-2015.pdf>
- Domínguez-Martín, Rafael. «Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur». *Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo*, vol. 5, n.º 1 (2016), p. 62-86.
- Domínguez-Martín, Rafael. «En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe». *Estudios Internacionais Belo Horizonte*, vol. 4, n.º 2 (2017), p. 57-78.
- Esteves Paulo. «Agora somos todos países em desenvolvimento? A Cooperacao Sul-Sul os ODS». *Pontes*, vol. 13, n.º 2 (2017) (en línea) <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/agora-somos-todos-pa%C3%ADses-em-desenvolvimento-a-coopera%C3%A7%C3%A3o-sul-sul-e-os-ods>
- Glennie, Jonathan. *The Trouble with Aid: Why Less Could Mean More for Africa*. Londres: Zed Books, 2008.
- Gosovic, Branislav. «The resurgence of South–South cooperation». *Third World Quarterly*, vol. 37, n.º 4 (2016), p. 733-743.
- Gu, Jing. «Changing Dynamics of International Development Cooperation». En: *South-South Cooperation Report 2017*. Hong Kong: Finance Center for South-South Cooperation, 2017, p. 407-428.
- Gulrajani, Nilima. «Merging development agencies: Making the right choice». ODI, briefing papers, (enero de 2018) (en línea) <https://www.odi.org/publications/10968-merging-development-agencies-making-right-choice>
- Hynes, William y Carroll, Peter. «Engaging with Arab Aid Donors: The DAC Experience». *Institute for International Integration Studies*, discussion paper, (2013) (en línea) <https://ideas.repec.org/p/iis/dispap/iisdp424.html>
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China. *China's Foreign Aid*. The State Council - The People's Republic of China, Beijing, (21 de abril de 2011) (en línea) [http://english.gov.cn/archive/white\\_paper/2014/09/09/content\\_281474986284620.htm](http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284620.htm)
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China. *China's Foreign Aid*. The State Council - The People's Republic of China, Beijing, (10 de julio de 2014) (en línea) [http://english.gov.cn/archive/white\\_paper/2014/08/23/content\\_281474982986592.htm](http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986592.htm)
- Jacques, Martin. *When China Rules the World*. Londres: Penguin, 2012.
- Janus, Heiner; Klingbeil, Stephan y Mahn, Timo. «How to Shape Development Cooperation? The Global Partnership and the Development Cooperation Forum». *German Development Institute*, briefing paper, (14 de marzo de 2014) (en línea) [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2408384](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2408384)
- Kharas, Homi; Makino, Koji y Jung, Woojin. *Catalyzing Development: A New Vision for Aid*. Washington, D.C: Brookings Institute, 2011.

- Kharas, Homi y Rogerson, Andrew. «Global development trends and challenges: horizon 2025 revisited». *Overseas Development Institute*, (octubre de 2017) (en línea) <https://www.odi.org/publications/10940-global-development-trends-and-challenges-horizon-2025-revisited>
- Kitano, Nahoiro. «Estimating China's Foreign Aid II: 2014 Update». *JICA Research Institute Working Paper*, n.º 131 (2016).
- Lin, Justin Y. y Wang, Yifu. *Going Beyond Aid: Development Cooperation for Structural Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Mawdsley, Emma. «The “Southernization” of development?». *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 59, n.º 2 (2018), p. 173-185.
- NEST; DIE y Stiftung, K. A-Network of Southern Think-Tanks; Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, y Stiftung, K. A. «Development Cooperation for Acheiving the 2030 Agenda: The Way Forward». *German Development Institute*, Report expert workshop, (23 de mayo de 2018) (en línea) [https://www.die-gdi.de/fileadmin/user\\_upload/20180523\\_WS\\_Nest\\_Report.pdf](https://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/20180523_WS_Nest_Report.pdf)
- OECD. «The Aid Programme of China». París, 1979.
- OECD/DAC. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*. París: OECD, 1996.
- OECD/DAC. *New directions in DAC measurement and monitoring of External Development Finance*. DAC High Level Meeting, (diciembre de 2012).
- OEEC. «Contributions by Member and Associated Countries to Economic Development in the Less Developed Areas of the World». Document C, vol. 57, no. 240 (diciembre de 1957). París 12<sup>th</sup> December 1957.
- OEEC. «The Flow of Financial Resources to Countries in Course of Economic Development: 1956-1959». París, 1961.
- Ohno, Izumi. «China's Foreign Aid and International Aid Community: From the Perspectives of Traditional Donors and Africa». En: Shimomura, Yasutami y Ohashi, Hideo (eds.). *A Study of China's Foreign Aid*. Londres: Palgrave, 2013, p. 193-216.
- Saidi, Myriam D. y Wolf, Christina. «Recalibrating Development Co-operation». *OECD*, working paper n.º 302, (27 de julio de 2011) (en línea) [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DEV/DOC\(2011\)10&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DEV/DOC(2011)10&docLanguage=En)
- Shimomura, Yasutami y Ohashi, Homi. «Why China's Foreign Aid Matters?». En: Shimomura, Yasutami y Ohashi, Hideo (eds.). *A Study of China's Foreign Aid*. Londres: Palgrave, 2013, p. 3-18.
- Tortora, Piera. Common ground Between South-South and North-South Cooperation Principles. *OECD*, issues brief, (octubre de 2011) (en línea) <http://www.oecd.org/dac/stats/49245423.pdf>

- Trinidad, Dennis. «The Foreign Aid Philosophy of a Rising Asian Power: A Southeast Asian View». En: Shimomura, Yasutami y Ohashi, Hideo (eds.). *A Study of China's Foreign Aid*. Londres: Palgrave, 2013, p. 19-45.
- Ulgard Villanueva, Rebecka y López Chacón, Lorena. «In Search of Making a Difference: Mexico in the OECD International Development Co-operation Architecture». *Development Policy Review*, vol. 35, n.º S2 (2017), p. 287-302.
- UN-United Nations. *Statistical Yearbook 1957*. Nueva York: UN, 1957.
- US Department of State. *The Sino-Soviet Economic Offensive in the Less Developed Countries*. Nueva York: Greenwood Press, 1958.
- Vogel, Ezra F. *Deng Xiaoping and the Transformation of China*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011.
- Xi, Jinping. «Full Text of Xi Jinping's report at the 19th National Congress of the Chinese Communist Party». *China Daily*, (18 de octubre de 2017) (en línea) [http://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content\\_34115212.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content_34115212.htm)
- Zhang, Yanbing; Gu, Jing y Chen, Yunnan. «China's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate». *Institute of Development Studies/Tsinghua University*, evidence report n.º 116, (febrero de 2015) (en línea) [https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/5838/ER116\\_ChinasEngagementinInternationalDevelopmentCooperationTheStateoftheDebate.pdf?sequence=1](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/5838/ER116_ChinasEngagementinInternationalDevelopmentCooperationTheStateoftheDebate.pdf?sequence=1)

# ÍCONOS 62

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Año 22  
No. 62  
Septiembre de 2018  
Cuatrimestral

## DOSSIER

**Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada**  
Presentación del dossier  
Verónica Gago, Cristina Cielo y Francisco Gachet

**Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina**  
María Inés Fernández Álvarez

**Formalización de las organizaciones de recicladores de oficio en Bogotá: reflexiones desde la economía popular**  
Luisa Fernanda Tovar

**Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos**  
Eliana Lijterman

**La configuración del trabajo en el siglo XXI: el mercado Eloy Salmón y los movimientos moleculares del capital**  
María Luisa López Guerrero

**Experiencias de mujeres en tianguis y mercados populares en Oaxaca**  
Nallely Guadalupe Tello Méndez

**¡Costureros carajo! Trayectorias de lucha y autogestión en las economías populares argentinas**  
Alioscia Castronovo

## DEBATE

**El trabajo político desde una perspectiva cualitativa: aporte para el análisis de las subjetividades**  
Mauricio Bustamante Fajardo

## DIÁLOGO

**La productividad de la contingencia en economías populares del sur global.**  
Diálogo con AbdouMaliq Simone  
Cristina Cielo



FLACSO  
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

## ENSAYO VISUAL

**Religión, fiesta y trabajo: características de la migración boliviana en São Paulo**  
Eduardo Schwartzberg Arteaga

## TEMAS

**Reparación a víctimas de violación de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad en Ecuador**  
María Cristina Solís Chiriboga

**Apuntes para pensar una ecología política de los territorios fronterizos**  
Martha Moncada Paredes

**Salidas del laberinto capitalista. Decrecimiento y postextractivismo**  
de Alberto Acosta y Ulrich Brand  
Héctor Rubén López Terán

**La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y democracia**  
de Patricio Moncayo  
Lautaro Ojeda Segovia

**Resignificar la educación: comunicación, cultura y pedagogía(s)**  
de Jorge Daniel Vásquez  
José Alberto Flores Jácome

Número anterior:  
**ICONOS 61: Geografías críticas en América Latina**

Número siguiente:  
**ICONOS 63: Trabajo y nuevas configuraciones de clase en América Latina.**

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: *Academic Search Premier*; *Directory of Publishing Opportunities* (CABELLS); Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE); DIALNET; *Directory of Open Access Journal* (DOAJ); *Emerging Source Citation Index* (ESCI) Web of Science; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; *Hispanic American Periodical Index* (HAPI); *International Bibliography of the Social Science* (IBSS); Informe Académico Thompson Gale; *International Institute of Organized Research* (I2OR); LatAm-Studies, LATINDEX- catálogo; MIAR; *Political Science Complete*; REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador; *Sociological Abstracts*; *Social Science Journals. Sociology Collection*; *Ulrich's Periodical Directory*; *Worldwide Political Science Abstracts* (WPSA).

Página web: [www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)

Correo electrónico: [revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)

Información y colaboraciones: [revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)

Revista Íconos: [www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)

# Ciencia y cultura de la memoria en la diplomacia serbia

## The science and culture of memory in Serbian diplomacy

**Branislav Pantović**

Gestor, Direcció de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Río Negro (Argentina). [bpantovic@unrn.edu.ar](mailto:bpantovic@unrn.edu.ar)

**Gabriela Michelini**

Profesora adjunta e investigadora, Universidad Nacional de La Matanza, Buenos Aires. [gmichelini@unlam.edu.ar](mailto:gmichelini@unlam.edu.ar)

**Resumen:** La participación de científicos en las estrategias de política exterior ocupa pocas páginas en los estudios de relaciones internacionales de los países no hegemónicos. Este texto analiza un estudio de caso sobre la diplomacia de la ciencia de Serbia –un país no hegemónico, pequeño y sin recursos considerables– en el contexto de la cultura de la memoria como desafío global. Para ello, primero, se introducen algunos conceptos para interpretar la relación entre ciencia y diplomacia; segundo, se describe y analiza el caso y se presentan los mecanismos de articulación que permiten constatar la operatividad plausible de la diplomacia de la ciencia como espacio compartido para la consolidación de estrategias de política exterior; y, por último, se ofrece un balance y conclusiones.

**Palabras clave:** cultura, memoria, diplomacia, ciencia, desafíos globales, Segunda Guerra Mundial, Serbia, relaciones internacionales

**Abstract:** Scientists' participation in foreign policy strategies fill very few pages in the studies of the international relations of non-hegemonic countries. This text analyses a case study of the science diplomacy of Serbia – a small non-hegemonic country without considerable resources – in the context of the culture of memory as a global challenge. First of all, certain concepts are introduced to interpret the relationship between science and diplomacy; second, the case is described and analysed and the mechanisms of articulation are presented that allow the plausible operability of science diplomacy as a shared space for the consolidation of foreign policy strategies; finally, an evaluation and conclusions are offered.

**Key words:** culture, memory, diplomacy, science, global challenges, Second World War, Serbia, international relations

*Este estudio es parcialmente el resultado proveniente del proyecto número 47016, financiado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Desarrollo Tecnológico de la República de Serbia. Algunos de los elementos aportados a este artículo forman parte del proyecto n.º 55APICD214, financiado por el Programa Nacional de Incentivos del Ministerio de Educación de Argentina.*

Las transformaciones sociales a nivel global presentan desafíos para la investigación en las dimensiones metodológica y ética: el cambio climático, la seguridad alimentaria, la salud, la conservación y gestión ambiental demandan la cooperación internacional para su abordaje (Gluckman, 2016). A diferencia de las relaciones internacionales tradicionales, caracterizadas por la participación del Estado (local, regional, nacional), estos fenómenos establecen vínculos transnacionales fuera del control estatal directo y afectan a múltiples actores de forma simultánea (Nye, 2004: 4-5; Held, 2003: 476-478; Navarro, 2010: 277). El concepto de «grandes desafíos» se utiliza para denominar a estas problemáticas que trascienden las fronteras territoriales y requieren de la acción interdisciplinaria y colaborativa de los sectores público y privado, bajo el auspicio de las autoridades políticas (Unión Europea, 2009). De este modo, se convierten en temas relevantes para el trabajo conjunto, ya que exceden los intereses políticos y se orientan a un público más amplio en ámbitos de acción común. También se los denomina «desafíos globales», ya que involucran acciones que procuran el bien común y la protección del patrimonio global (OCDE, 2010) a partir de los recursos invertidos en ciencia e innovación para beneficio de la sociedad (Unión Europea, 2015). Si se alinean con los objetivos más amplios de la política exterior, estos canales de interacción científica pueden contribuir a la construcción de una coalición internacional y a la resolución de conflictos (UNESCO, 2009; Science Policy Centre, 2010), de modo tal que permiten transformar relaciones diplomáticas tensas y fortalecer la proyección global de los países más allá de los temas de la agenda estructural.

La cultura de la memoria ha cumplido este rol tanto en ámbitos multilaterales como en ámbitos públicos y, por lo tanto, constituye un desafío global. Se pueden observar casos en los que la cultura de la memoria se ha presentado como un gran desafío. Por ejemplo: la política activa de Israel en el reclamo de espacios para el recuerdo ante la Asamblea General de Naciones Unidas, en la celebración del Día Internacional de Conmemoración en Memoria de las Víctimas del Holocausto el 27 de enero de cada año o en el tratamiento cinematográfico del Holocausto en Hollywood. En este contexto, este artículo presenta un estudio de caso en el que se analiza la estrategia de aplicación de la diplomacia científica por parte de un Estado no hegemónico, Serbia, en el marco de la tematización de la cultura de la memoria de la Segunda Guerra Mundial como desafío global. Concretamente, se analiza la participación de una comitiva integrada por diplomáticos, científicos y artistas serbios enviada a la sede de Naciones Unidas en Nueva York en enero de 2017. Para ello, en primer lugar, se introducen algunos conceptos para interpretar la relación entre ciencia y diplomacia; en segundo lugar, se describe y analiza el caso y se presentan los mecanismos de articulación que permiten constatar la operatividad plausible de la diplomacia de la ciencia como espacio compartido para la consolidación

de estrategias de política exterior; por último, se ofrecen un balance y conclusiones que recogen los principales hallazgos del caso estudiado.

## Los desafíos globales y el rol de la diplomacia de la ciencia

En un contexto de globalización, nuevas tecnologías de la información y comunicación y redes sociales, la diplomacia tradicional –la que se desarrolla entre funcionarios tras las puertas cerradas– es cada vez más criticada por su falta de transparencia y su ineficacia para resolver problemas (Proedrou y Frangonikolopoulos, 2012: 731). En este entorno, múltiples actores se han abierto paso, erosionando las fronteras entre la política internacional y la doméstica (Huijgh, 2013: 64). Como consecuencia, representantes del ámbito privado, individuos, destacados grupos regionales y otros actores relevantes intervienen en la política exterior, a la vez que esta influye en sus vidas (Saddiki, 2009: 113). Mientras la diplomacia tradicional remite a la relación entre representantes oficiales de estados u organizaciones multilaterales, esta diplomacia –que incluye y orienta sus actividades a un público más amplio en el panorama internacional– es denominada «diplomacia pública» (Melissen, 2005: 4). Se trata de una forma contemporánea de diplomacia, en cuya práctica se mezclan actividades y gestiones oficiales con acciones realizadas por actores de diferente tipo en el ámbito internacional. Sus principales características son el diálogo y la mutualidad, que se articulan con las necesidades de las dimensiones doméstica e internacional (Cull, 2009: 12).

De este modo, la forma en que opera la diplomacia en la actualidad ha cambiado de manera significativa, lo que influye especialmente en los países no hegemónicos y pequeños (Jazbec, 2010: 67). Concentrar los esfuerzos en áreas estratégicas deviene una práctica recomendable para la política exterior de los estados pequeños y medianos en este entorno, ya que permite focalizar recursos en cuestiones estratégicas de alcance nacional y global. A esta concentración se la ha denominado «diplomacia de nicho» (*niche diplomacy*)<sup>1</sup> por su oposición

---

1. Mark Leonard, en su libro *Public Diplomacy* (2002), introdujo nuevos términos que fomentaron la *adjetivación* en la literatura: diplomacia cooperativa, diplomacia competitiva, diplomacia de las ONG, diplomacia de la diáspora o diplomacia empresarial, por nombrar algunos. Estos tipos de diplomacia, como subconjuntos de la diplomacia pública, ofrecen herramientas y áreas temáticas concretas a la hora de ejercer la diplomacia.

a las actividades diplomáticas tradicionales que «cubren el terreno» (Azpíroz, 2012: 42-43). Por lo tanto, el papel de los actores no oficiales en el marco de las relaciones internacionales, el poder asimétrico y creciente de los ciudadanos y actores de la sociedad civil, y otros cambios de la naturaleza, el tiempo y el espacio donde actúan los diplomáticos, obligan a revisar las prácticas actuales de la diplomacia. Este trabajo aborda la diplomacia de la ciencia en el marco de la diplomacia contemporánea de un país pequeño y no hegemónico. La diplomacia de la ciencia se aborda tanto como un subconjunto de la diplomacia pública como una diplomacia de nicho, no solo porque ofrece un medio para el posicionamiento en áreas estratégicas, sino también porque se presenta como un instrumento para la gestión a largo plazo del desarrollo sostenible.

A través de las actividades científico-tecnológicas, los países buscan mejorar su productividad y dar respuesta a sus necesidades y desafíos (Santacreu, 2015). Para ello, cada Estado ha diseñado un sistema científico-tecnológico que vincula entre sí a los actores internos y a estos con actores externos a partir de lazos de cooperación, asistencia o posicionamiento (Flink y Schreiterer, 2010; Fähnrich, 2016). En esta práctica, la comunidad científica, las universidades y otros agentes del ámbito académico, se erigen como actores no oficiales del ámbito internacional. En determinadas instancias, estos actores se vinculan con los diplomáticos como agentes oficiales del ámbito internacional. Se pueden identificar tres formas de articulación entre ciencia y diplomacia (Copeland, 2016):

**El papel de los actores no oficiales en el marco de las relaciones internacionales, el poder asimétrico y creciente de los ciudadanos y actores de la sociedad civil, así como otros cambios de la naturaleza, el tiempo y el espacio donde actúan los diplomáticos, obligan a revisar las prácticas actuales de la diplomacia.**

su productividad y dar respuesta a sus necesidades y desafíos (Santacreu, 2015). Para ello, cada Estado ha diseñado un sistema científico-tecnológico que vincula entre sí a los actores internos y a estos con actores externos a partir de lazos de cooperación, asistencia o posicionamiento (Flink y Schreiterer, 2010; Fähnrich, 2016). En esta práctica, la comunidad científica, las universidades y otros agentes del ámbito académico, se erigen como actores no oficiales del ámbito internacional. En determinadas instancias, estos actores se vinculan con los diplomáticos como agentes oficiales del ámbito internacional. Se pueden identificar tres formas de articulación entre ciencia y diplomacia (Copeland, 2016):

Se pueden identificar tres formas de articulación entre ciencia y diplomacia (Copeland, 2016):

1. «La ciencia para la diplomacia», que ocurre cuando la actividad científica sirve para avanzar en los objetivos de la política exterior y las relaciones internacionales; tuvo su apogeo durante la Guerra Fría.
2. «La diplomacia para la ciencia», que sucede a la inversa, en cuanto involucra a la actividad diplomática para alcanzar objetivos científicos, como en el caso de grandes desafíos (por ejemplo, el Protocolo de Montreal [1989], que abordó la cuestión del agujero de la capa de ozono).
3. «La ciencia en la diplomacia», que contempla a los expertos científicos como asesores en los procesos de toma de decisiones políticas.

Por otra parte, los modelos de cooperación internacional en ciencia se encuentran en constante transformación. Cada vez más, la cooperación inter-

nacional espontánea<sup>2</sup>, con escaso valor añadido y efecto multiplicador, es reemplazada por vínculos oficiales de carácter instrumental (Albornoz, 2009), auspiciados en el contexto de la diplomacia pública. Las motivaciones para la cooperación en el ámbito de la ciencia y la tecnología pueden ser de distinto tipo (Dolan, 2012):

- Un acuerdo en esta área puede sentar las bases para la cooperación en áreas destinadas a conectar las sociedades y beneficiarlas en diálogo abierto, de modo tal que permite transformar una relación diplomática preexistente.
- Son ámbitos propicios para enviar un mensaje a la sociedad de otra nación, por lo que un acuerdo en este campo alimenta a la diplomacia pública.
- Permite destacar la cooperación durante una visita diplomática.
- Los gobiernos pueden utilizar acuerdos de ciencia y tecnología para la creación de relaciones con beneficios a largo plazo y así mitigar conflictos internacionales.

**La diplomacia de la ciencia es un instrumento de política internacional que puede ser útil a los fines de la política exterior y aportar elementos para el desarrollo académico en torno a los grandes desafíos.**

Por consiguiente, no todas las actividades científico-tecnológicas son susceptibles de formar parte de la diplomacia de la ciencia. El hecho de que los científicos se involucren con cuestiones políticas o geopolíticas, ya sea con gobiernos o con las redes de actores estatales y no estatales, no los convierte automáticamente en diplomáticos (Riordan, 2017). Una red internacional de científicos no constituye de por sí un caso de diplomacia, lo mismo que tampoco son inherentemente diplomáticas las acciones de cooperación científica a nivel de las instituciones. Lo que diferencia ese tipo de actividades de la diplomacia de la ciencia es la convergencia de ambas actividades para el logro de un objetivo nacional en el ámbito internacional. La diplomacia de la ciencia es, por lo tanto, un instrumento de política internacional, pero la falta de comunicación entre la esfera de la producción de conocimiento y la política puede limitar su alcance. La superación de esas barreras, como muestra el caso de estudio de Serbia que se presenta en este artículo, puede dar como resultado la construcción de una herramienta que no solo sirva a los fines de la política exterior, sino que

---

2. Como por ejemplo de cooperación internacional espontánea, se puede citar el caso de los convenios marco entre instituciones científicas o *Memorandum of understanding* (MOU) que no dan lugar a actividades concretas en las que se realizan las actividades de cooperación en ciencia.

también aporte elementos para el desarrollo académico en torno a los grandes desafíos, lo que incluye la revisión de los modelos de interacción internacional y gobernanza global.

## **La cultura de la memoria como ámbito para la diplomacia de la ciencia**

El concepto de cultura de la memoria hace referencia a dos cuestiones fundamentales. Por un lado, es un contenedor de recuerdos relacionados con los patrones de herencia, el olvido –ya sea planificado y/o espontáneo–, la represión de la memoria no alineada con los intereses de los grupos sociales dominantes, el uso ideológico del pasado, la utilización política de la historia o la politización de la memoria colectiva. Por otro lado, describe una forma de relación (más o menos consciente) –individual, de grupo y/o de la colectividad– con los acontecimientos del pasado, que delimita la identidad y el futuro de los individuos y las sociedades. En ambos casos, la política estatal/internacional y las normas sociales influyen en el recuerdo de los acontecimientos históricos, por lo que la memoria colectiva es una representación histórica socialmente condicionada (UNESCO, 2002). En el caso de la cultura de la memoria de la Segunda Guerra Mundial, esta representación histórica se vincula además con otros fenómenos propios del sistema internacional, como son, entre otros, las migraciones, los crímenes de guerra y la desterritorialización; por lo que, esta cultura de la memoria, en consecuencia, es susceptible de ser abordada como un desafío global.

Respecto al caso concreto de Serbia, la cultura de la memoria de la Segunda Guerra Mundial lleva poco tiempo en la agenda política del país, y su abordaje como desafío global ha otorgado relevancia estratégica del tema para su articulación tanto a nivel internacional como doméstico. A partir de esta constatación, se elaboró la actividad que conforma el objeto de estudio de este trabajo: la estrategia diplomática que aunó diplomáticos, científicos y artistas serbios en actividades enmarcadas en la participación de Serbia en la Asamblea General de Naciones Unidas de enero de 2017 en Nueva York. En este caso de estudio, la dimensión regional tiene también un rol clave en el posicionamiento de los países ante el tema y la elección de sus socios internacionales. Las diversas, y muchas veces antagónicas, interpretaciones del pasado luchan por ser hegemónicas e instalar relatos del pasado que, a su vez, expresan proyectos y expectativas políticas hacia el futuro (Waldman, 2006). Reconocer y estudiar la lucha por la hegemonía de una cierta *verdad histórica* en los Balcanes ayuda a encontrar caminos para aliviar las tensiones tanto culturales como políticas que atraviesan la región.

## Estudio de caso: Serbia y la diplomacia de la ciencia

El caso en estudio comprende las actividades sobre la memoria de la Segunda Guerra Mundial que el Ministerio de Asuntos Exteriores de Serbia coordinó en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas de enero de 2017 en Nueva York y que, junto a los diplomáticos, tuvieron como protagonistas a una comitiva de científicos y artistas, cuya tarea principal –previa al desarrollo de la Asamblea General– era la elaboración de documentos y obras que serían posteriormente presentadas en las actividades que se desarrollarían luego en Estados Unidos. En este trabajo, el análisis se centra únicamente en la dimensión científica del proyecto. En el marco de las actividades oficiales tradicionales, los científicos fueron invitados a presenciar, el 27 de enero de 2017, el evento de la Asamblea General de Naciones Unidas y las reuniones oficiales bilaterales entre representantes serbios e israelíes. Tras este acto, realizaron actividades específicas, la primera de las cuales consistió en la presentación de una publicación científica elaborada especialmente para la ocasión. Titulada *El derecho a la conmemoración* (Greif *et al.*, 2017), esta obra conmemora los 75 años de la creación del campo de concentración de Jasenovac<sup>3</sup> con motivo del Día Internacional del Holocausto. La segunda actividad fue una conferencia científica en Hoboken (Nueva Jersey) sobre los crímenes del campo de concentración de Jasenovac.

En lo que refiere a la memoria del Holocausto, la República de Serbia ha sido activa en otros contextos multilaterales, como la alianza política intergubernamental *International Holocaust Remembrance Alliance* (IHRA). Desde 2006, los representantes serbios integran el plenario de esta alianza, con el objetivo de contribuir a que el tema sea debidamente tratado en el ámbito internacional<sup>4</sup>, ya que esta organización está orientada a reforzar, impulsar y promover la educación y la investigación sobre el Holocausto, en compromiso con la Declaración de Estocolmo de 2000 sobre el Holocausto<sup>5</sup>. Esta participación permite observar el

- 
3. Jasenovac fue uno de los campos de concentración del entonces denominado «Estado Independiente de Croacia». Creado en 1941, este campo permaneció en funcionamiento hasta 1945 y fue creado por el régimen autoritario de los Ustachas, quienes ostentaban el poder y abogaban por perseguir a determinados colectivos según un criterio cultural, religioso y racial. Sus víctimas fueron en su mayoría serbios, judíos, gitanos y disidentes políticos croatas (Greif *et al.*, 2017).
  4. Para más detalles, véase: <http://www.mfa.gov.rs/en/foreign-policy/multilateral-issues/task-force-for-international-cooperation-on-holocaust-education-remembrance-and-research>
  5. Para más detalles, véase: <https://www.holocaustremembrance.com/>

comportamiento de la República de Serbia en relación con el contexto europeo, ya que es candidata a integrarse en la Unión Europea; sin embargo, estas trayectorias y participaciones también evidencian que la inclusión de una delegación de expertos en un ámbito oficial multilateral constituye una innovación en las estrategias tradicionales de la política exterior serbia. En referencia de nuevo a los eventos de Nueva York de enero de 2017, la presencia de una delegación de científicos facilitó el abordaje de un tema destacado de cooperación internacional, aunque complejo por su sensibilidad política, humana y social: la cultura de la memoria de la Segunda Guerra Mundial. Además, la presencia de esta delegación puso de relieve el posicionamiento y la visibilidad de la República de Serbia en el desarrollo de este tema frente a varios actores del ámbito de Naciones Unidas. En este encuentro, los científicos participantes asumieron un doble

**Las actividades sobre la memoria de la Segunda Guerra Mundial coordinadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Serbia, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas de enero de 2017, ponen en evidencia que la inclusión de una delegación de expertos en un ámbito oficial multilateral constituye una innovación en las estrategias tradicionales de la política exterior serbia.**

papel: el de realizar aportes al conocimiento interdisciplinario del tema en forma de respuesta oficial frente a un desafío global, por un lado, y el de erigirse como vehículo para la sutil ejecución de políticas oficiales en la construcción de la imagen del país en el sistema internacional, por otro.

La estrategia que aunó el ámbito científico con el ámbito diplomático se observa no solo en el desarrollo de las actividades oficiales mencio-

nadas. La iniciativa que tomó la República de Serbia como parte de su política exterior surgió como una propuesta concreta de la diáspora científico-académica serbia<sup>6</sup>, en el marco de un proyecto con metas orientadas a la protección de la cultura de la memoria. A partir de esa iniciativa, el «Departamento para la diáspora y asuntos migratorios»<sup>7</sup> de la Cancillería serbia convocó a los participantes y

- 
6. Una de las características centrales de la migración internacional en la segunda mitad del siglo xx es que ahora existen desde el país de origen «vínculos vivos» prácticamente con todos los países del mundo (Leonard, 2002: 59). La diáspora científica resulta estratégica en la relación entre ciencia y diplomacia, ya que generalmente a los científicos residentes en el extranjero les interesa mantener una relación positiva con su país de origen (The Royal Society's Science Policy Centre, 2010: 17).
  7. La diplomacia de la diáspora es una de las vías recomendadas de la diplomacia para los estados pequeños que propone Henrikson (2008: 8). Concretamente, la existencia de cierto grado de pertenencia a alguna comunidad representa una forma de potencial valor o recurso inmaterial, tanto para aquellos países que reciben a los emigrantes, como para sus países de origen; por eso, su

coordinó la logística. Previo a la participación en las actividades internacionales realizadas en Estados Unidos, la delegación llevó a cabo en 2016 dos instancias de presentación de sus avances en los trabajos de rememoración de los hechos acaecidos en la Segunda Guerra Mundial. La primera instancia se concretó ante la Cámara de la Asamblea Nacional, cuando el «Comité de diáspora serbia y los serbios de la región» celebró una sesión pública con el tema «Protección de la cultura de la memoria sobre los mártires del Holocausto y de la Segunda Guerra Mundial». Fue una ocasión histórica para la Cámara de la Asamblea Nacional, ya que la cuestión de las víctimas de la Segunda Guerra Mundial (en general) y el Holocausto (en particular) fue tratada por primera vez en este recinto. La segunda instancia fue el evento «Mantenimiento de la cultura de la memoria sobre los mártires durante la Segunda Guerra Mundial», realizado por la Cancillería serbia, cuyo museo inauguró una muestra de arte y ciencia sobre el tema (esculturas, pinturas, documentos del Archivo Diplomático de Ministerio de Asuntos Exteriores serbio, etc.). Asimismo, en este evento, del que formaron parte la embajadora de Israel en Belgrado, Alona Fisher-Kamm, y el Ministro de Asuntos Exteriores serbio Ivica Dačić, se firmó un memorándum sobre la cooperación entre las instituciones científicas serbias, estadounidenses e israelíes para el tratamiento conjunto del tema. Desde el punto de vista bilateral, las relaciones entre Serbia e Israel son amistosas. La apertura de las puertas de la cooperación científica está basada en su acuerdo de cooperación cultural, educativo y científico de 1998 y en el programa de cooperación en educación, ciencia, cultura y deporte de 2009. En perspectiva histórica, Serbia fue el primer Estado, después del británico, que explícitamente apoyó la formación del Estado del pueblo judío, apoyando oficialmente en 1917 la Declaración Balfour<sup>8</sup>.

Como el caso de estudio evidencia, existen temas y proyectos específicos en los que confluyen tanto los intereses de la política exterior como de la comunidad académica, facilitando la cooperación entre estados. Asimismo, en este caso de estudio, la cultura de la memoria de la Segunda Guerra Mundial se presenta como una problemática que requiere de la vinculación no solo de diferentes estados del

---

trabajo –involucración a los asuntos diplomáticos– es denominado la diplomacia de la diáspora. La innovación de esto se encuentra en la perspectiva adoptada hacia los emigrantes de un país como una fuente –directa o indirecta– de apoyo internacional.

8. Esta larga historia de amistad es celebrada regularmente. Se puede mencionar, por ejemplo, el evento que este año 2018 conmemoró los 100 años de esta Declaración. Véase: <http://www.mfa.gov.rs/en/press-service/statements/17664-address-delivered-by-first-deputy-prime-minister-and-minister-of-foreign-affairs-ivica-dacic-on-the-occasion-of-100th-anniversary-of-allied-relations-between-the-serbs-and-jews-and-between-the-serbs-and-americans-in-the-first-world-war>

sistema internacional, sino también de una gran diversidad de actores influyentes, públicos y privados. No es la primera vez que la unificación de la memoria de la Segunda Guerra Mundial se utiliza como elemento integrador de la identidad europea (Diner, 2003), a partir de la recuperación de testimonios y la herencia cultural. Pero lo que resulta relevante aquí es que, en este caso, la unificación de la

**Existen temas en los que confluyen intereses de la política exterior y de la comunidad académica, los cuales facilitan la cooperación entre estados y requieren de la vinculación no solo de diferentes estados del sistema internacional, sino también de una gran diversidad de actores influyentes, públicos y privados.**

memoria no remite solo a una intención política expresada en un ámbito oficial en el que solo participan los representantes oficiales de la República de Serbia, sino a la articulación entre los mecanismos de producción de conocimiento sobre los fenómenos sociales y los objetivos políticos, visibilizada en la participación de expertos en el ámbito oficial de discusión.

## **Productos de la cooperación internacional: publicación sobre Jasenovac en el seno de Naciones Unidas**

En este apartado, se profundiza solo en uno de los productos de la cooperación: el libro *El derecho a la rememoración*. Se ha elegido dejar de lado la conferencia científica en Hoboken, Nueva Jersey, debido a su carácter meramente académico, sin participación directa de agentes de la política internacional. La publicación fue una de las tareas específicas de la delegación serbia y constituye una herramienta de diplomacia de la ciencia.

El libro compila discursos, artículos, testimonios y archivos sobre la memoria de los mártires de la Segunda Guerra Mundial en el territorio correspondiente al entonces «Estado Independiente de Croacia», donde funcionaba el campo de concentración de Jasenovac. A nivel nacional, la elaboración del libro y la coordinación de las actividades recibieron el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Serbia, el Instituto Etnográfico de la Academia Serbia de Ciencias y Artes y el Instituto de Derecho Comparativo. A nivel internacional, el proyecto contó con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores israelí, que facilitó la presentación ante Naciones Unidas, y la participación del Instituto Shem Olam de Israel, así como del Instituto de Investigación Jasenovac de Estados Unidos.

La memoria siempre ha estado vinculada a la identidad, pero en la actualidad, los profundos cambios ocasionados por la globalización y los flujos masivos de migraciones erosionan las identidades de pertenencia, y la me-

moria se convierte en una herramienta clave de reforzamiento identitario (Waldman, 2006). Por ello, tanto para Serbia como para Israel, en el caso de estudio, crear una cultura de la memoria puede resultar útil como herramienta para reforzar su identidad y unidad. Además, ambos países reclaman que la humanidad no ha realizado aún las confrontaciones adecuadas vinculadas a distintos hechos de la Segunda Guerra Mundial y, por eso, plantean en los ámbitos oficiales que algunas lecciones del pasado no fueron debidamente aprendidas. Por otra parte, el tratamiento del tema en el contexto de los grandes desafíos ofrece el marco para que actores no estatales puedan participar en la arena internacional, de modo tal que instituciones como las que fomentan la memoria histórica, las organizaciones de diásporas o las redes científicas, se fortalezcan (Bokser Liwerant, 2015: 4), y compartan la responsabilidad frente a la necesidad de dar respuestas oficiales a los problemas globales.

La publicación *El derecho a la rememoración* está redactado a la vez en inglés y serbio. Presenta un abordaje multidimensional de la memoria sobre los crímenes cometidos contra el pueblo y la cultura serbia y de los judíos de los Balcanes durante la Segunda Guerra Mundial, con aportes interdisciplinarios que aunaron las perspectivas de la antropología, la filosofía, la historia, el derecho y la ciencia política. Asimismo, cuenta con material de los archivos, trabajos artísticos y material documental, que respalda las observaciones académicas. En la publicación, diferentes discursos y testimonios de científicos e investigadores de Serbia, Israel, Estados Unidos, Alemania e Italia apoyan la importancia de la creación de una cultura de la memoria y del no olvido. En este contexto, se promueve la inclusión de los crímenes de Jasenovac como parte de la información difundida sobre el Holocausto en general. En este sentido, la preparación de la publicación permitió tematizar la cuestión de la cultura de la memoria de la Segunda Guerra Mundial, tanto en el contexto nacional serbio como el internacional.

El libro se encuentra dividido en dos partes. La primera, «Un mensaje al futuro», es una introducción al tema desde el punto de vista de los supervivientes, centrándose en el derecho a la rememoración de la cultura, los daños, los crímenes y la historia de quienes los cometieron. La sección comienza con un mensaje de los editores, «Rememoración contra el mal», donde hacen hincapié en las víctimas y los crímenes, y no en las «naciones» de las víctimas o de los criminales. El libro parte de la idea de que las lecciones de la Segunda Guerra Mundial no fueron aprendidas en los Balcanes, como atestiguan el nacionalismo extremo en la guerra civil que ocupó casi toda la década de 1990 tras la disolución de Yugoslavia y los conflictos que aún afectan a la región balcánica. El objetivo es presentar la memoria como una necesidad del presente para evitar conflictos similares. En la segunda parte, tal y como explicita su título «Aspectos legales y antropológicos la rememoración de las víctimas del Estado Independen-

diente de Croacia», el libro presenta los aspectos legales y antropológicos de la cultura de la rememoración de los mártires de la Segunda Guerra Mundial en el llamado «Estado Independiente de Croacia». La publicación hace hincapié en el desconocimiento general que existe sobre los Ustashas, quienes implementaron limpiezas étnicas contra los judíos, los serbios y los gitanos, a partir de la creación de un marco legal e ideológico para hacerlo posible y extenderlo también a los opositores al régimen. Los autores trabajaron en perspectiva multidisciplinar a partir de la introducción de diferentes fuentes de información, metodologías de análisis y tipos de resultados científicos. En este sentido, la cooperación en el marco de grandes desafíos globales permite la articulación de un diálogo entre los actores relevantes a nivel público nacional que logra un alcance internacional, que cruza límites disciplinarios, nuevos métodos de investigación y análisis, a la vez que articula distintas subculturas de conocimiento (UNESCO, 2015).

Al introducir el tema por primera vez en el ámbito central de la política exterior serbia, la iniciativa enmarca el surgimiento de un diálogo público a nivel internacional y nacional sobre la cultura de la memoria de la Segunda Guerra Mundial. En este caso, una iniciativa de la comunidad académica serbia de diálogo político llegó a integrarse en una estrategia de política exterior serbia. Para reafirmar simbólicamente los objetivos propuestos en el plano internacional, la presentación de la publicación se realizó después de la celebración del Día Internacional de Conmemoración en Memoria de las Víctimas del Holocausto en la mencionada Asamblea General de Naciones Unidas, de modo tal que resultó un instrumento de apoyo a las iniciativas de Israel. Tanto los autores de la publicación como los supervivientes del campo de concentración Jasenovac presentes tuvieron roles definidos. A partir del análisis de la estrategia serbia es posible afirmar que la cooperación en el marco de grandes desafíos globales permite la articulación de un diálogo entre los actores relevantes a nivel nacional e internacional, a partir de acciones que exceden los límites disciplinarios y metodológicos, a partir de la articulación de distintas subculturas de conocimiento: científica especializada y política estratégica, en este caso.

No obstante, las metas universales pueden encubrir intentos de homogeneización o imperialismo cultural que deberían ser evitados (Valen, 2016). Para ello, la contextualización interdisciplinaria y la constitución de los grandes desafíos como un ámbito de trabajo entre actores políticos y académicos de países que cooperan en un espacio multilateral compartido resulta pertinente y ante todo, abordable y accesible para los estados no hegemónicos. La importancia de este tipo de diplomacia sutil ha sido subrayada por el padre del realismo, Hans Morgenthau (1975), dentro de la cual señala en particular aquellas actividades que tienen como objetivo el control de las ideas de los ciudadanos, antes que la conquista directa de un territorio o el dominio económico.

## Balance y conclusiones

A pesar de que los objetivos generales de este caso de estudio se cumplieron en gran parte, cabe subrayar que la diplomacia de la ciencia aún no constituye una forma oficial y permanente de la política exterior serbia. Se trata de un mecanismo ad hoc que, en este caso, se presentó como un elemento clave para el desempeño en el ámbito internacional y de la estrategia política utilizable en un momento conveniente. Dado que no se trata de una acción constante y sostenida en el tiempo, cabe preguntarse si un diálogo más fluido entre las comunidades científicas y la comunidad política permitiría introducir la diplomacia de la ciencia como un elemento más de las herramientas tradicionales de la política exterior.

En el caso examinado, concretamente, se puede observar en la estrategia de los decisores políticos serbios un aspecto *noble*, derivado de la responsabilidad de asumir el pasado vinculado a la Segunda Guerra Mundial desde la perspectiva histórica y política. A nivel global, en el contexto de la cultura de la memoria, este aspecto implica la participación en la difusión masiva de informaciones sobre los crímenes de la Segunda Guerra Mundial, en nombre del desarrollo de la humanidad. En este sentido, la toma de posición de Serbia –a partir de un desafío global– en el sistema internacional contribuye a la imagen internacional del país. La apelación al discurso científico, frente a un desafío global en este caso, posiblemente facilitó que se limaran las intenciones políticas e ideológicas y que, de este modo, se evitaran posibles conflictos en las relaciones bilaterales regionales, dada la multiplicidad de posiciones de algunos países balcánicos sobre los hechos de la Segunda Guerra Mundial. Por otro lado, la estrategia de la incorporación de científicos permitió el apartamiento de esta toma de posición frente a los conflictos que surgieron en los Balcanes y que podrían rastrearse precisamente en la relación contemporánea con los crímenes de la Segunda Guerra Mundial. Esta estrategia alternativa y, al mismo tiempo, complementaria a la diplomacia tradicional se vio fortalecida por su articulación con las intenciones de Israel, que tiene una larga trayectoria en la tematización de la cultura de la memoria del período mencionado en los ámbitos multilaterales.

El caso de estudio muestra cómo se avanzó tanto en los intereses de la política exterior como en la elaboración de un documento académico a partir del abordaje de una temática destacada en la agenda internacional multilateral. En este sentido, este trabajo ha propuesto, por una parte, la cultura de la memoria de la Segunda Guerra Mundial como uno de los grandes desafíos sociales que trascienden fronteras y, por la otra, un diálogo público nacional, ya que forma parte de la construcción de identidades y enmarca problemáticas de carácter político global de la actualidad. Se propone, entonces, que el afrontamiento de los grandes desafíos provee un ámbito en el cual las acciones estratégicas pueden

alimentar los objetivos de la política exterior y, conjuntamente, el bien mundial. Asimismo, al adquirir relevancia en el ámbito internacional, el tema se fortaleció en la dimensión doméstica, al llamar al diálogo a un público amplio en lo referente a la identidad individual y colectiva de la nación.

Como fue previamente señalado, la consolidación de mecanismos y espacios eficaces para el diálogo entre decisores políticos, académicos e investigadores permite la identificación de proyectos que acercan los intereses del desarrollo de la humanidad, la política exterior y las actividades científicas, además de ofrecer el marco para la cooperación científica entre los estados. Se ha considerado el tratamiento de la cultura de la memoria de la Segunda Guerra Mundial como un desafío global de carácter social, en cuanto se presenta como una problemática que requiere de la vinculación no solo de diferentes estados del sistema

**La consolidación de mecanismos y espacios eficaces para el diálogo entre decisores políticos, académicos e investigadores permite la identificación de proyectos que acercan los intereses del desarrollo de la humanidad, la política exterior y las actividades científicas.**

internacional, sino también de una gran diversidad de actores influyentes, públicos y privados. La unificación de la memoria no remite solo a una intención política, sino a la articulación entre los mecanismos de producción de conocimiento sobre los fenómenos sociales y los objetivos políticos.

Por otro lado, los *productos* de la comunidad científica trascienden fronteras por su propia naturaleza y la validación en el ámbito de la ciencia puede constituir un valor particular y estratégico para el posicionamiento del país de forma independiente a su grado de hegemonía en el ámbito internacional. Este es un campo diplomático flexible, conveniente para los estados pequeños y no hegemónicos a la hora de desarrollar sus estrategias de poder en la arena internacional. La estrategia de la República de Serbia se encuadró en esta idea y permitió que, junto con los representantes oficiales, los investigadores se involucrasen en el descubrimiento, la exposición pública y el mantenimiento de todas las narrativas conflictivas de la memoria, con el fin de fomentar la comprensión y obtener el espacio/visibilidad oficial en la arena internacional. Como consecuencia, esta sutileza del trabajo científico resulta de relevancia específica para los países no hegemónicos, pequeños y sin recursos significativos, como es el caso de la República de Serbia.

Se muestra que la creatividad y la lucidez para el aprovechamiento de oportunidades en la diplomacia, aunque esta se aleje de las vías tradicionales, ofrecen herramientas para adaptarse a la flexibilidad y adecuación que la globalización requiere. De este modo, subrayamos el reconocimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores de la idea de los científicos de origen serbio residentes en el ex-

tranjero, como algo crucial para el caso de los eventos para la celebración del Día Internacional de Conmemoración en Memoria de las Víctimas del Holocausto. El caso de estudio muestra que el cambio de condiciones del contexto requiere de una capacidad creativa para trabajar en el ambiente diplomático, buscar áreas específicas para incrementar la concentración de recursos y mejorar el posicionamiento del país. De todos modos, solo tiene sentido hablar de estas *nuevas* vías de la diplomacia si forman parte de una estrategia diplomática más amplia en la búsqueda de objetivos de la política exterior ya definidos.

El hecho de fortalecer la cooperación científica frente a los temas que constituyen grandes desafíos en un espacio compartido como es la Asamblea General de Naciones Unidas permite la articulación de los intereses de actores no oficiales con la política oficial. En este sentido, se observa que, a pesar de la ampliación de los actores que participan en las relaciones internacionales actuales, actores no oficiales podrían obtener mayor influencia en la medida en que se alinean con la política de los estados que los representan. Es por ello que esta estrategia de participación en un espacio compartido se vio coadyuvada por la cooperación internacional en ciencia y tecnología, que dio un marco de acercamiento entre los intereses de las Naciones Unidas, en general, y de la República de Serbia, en particular, más allá de las limitaciones de los recursos serbios y las tensiones políticas que persisten en los Balcanes y que dificultan sus vínculos internacionales habitualmente. La diplomacia de la ciencia aportó, así, un marco eficaz para la visibilidad serbia en el sistema internacional y sentó las bases para una credibilidad de la imagen del país que indica que la República de Serbia puede confrontarse responsablemente con los desafíos globales y así contribuir al desarrollo mundial.

## Referencias bibliográficas

- Albornoz, Mario (coord.). *Manual de Santiago. Manual de indicadores de internacionalización de la ciencia y la tecnología*. Buenos Aires: Red de Indicadores Iberoamericanos de Ciencia y Tecnología y RICYT, 2009 (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2017] [http://www.ricyt.org/manuales/doc\\_view/1-manual-de-santiago](http://www.ricyt.org/manuales/doc_view/1-manual-de-santiago)
- Azpíroz, María Luisa. *Diplomacia pública: el caso de la "guerra contra el terror"*. Barcelona: Editorial UOC, 2012.
- Bokser Liwerant, Judit. «Globalization, Transnationalism, Diasporas: Facing New Realities and Conceptual Challenges». En: Wieviorka, Michel (ed.). *Laurent Lévi-Strauss and Gwenaëlle Lieppe, Penser Global*. Paris: FMSH Editions, p. 309-336.

- Copeland, Daryl. «Science Diplomacy for the Age of Globalization». *USC Center on Public Diplomacy Blog*, (22 de junio de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 01.09.2017] <http://uscpublicdiplomacy.org/blog/science-diplomacy-age-globalization>
- Cull, Nicholas. *Public Diplomacy: Lessons from the Past*. Los Angeles: Figueroa Press, 2009.
- Diner, Dan. «Restitution and Memory: The Holocaust in European Political Cultures». *New German Critique*, n.º 90 (2003), p. 36-44.
- Dolan, Bridget M. «Science and Technology Agreements as Tools for Science Diplomacy: a U.S. Case Study». *Science and Diplomacy*, vol. 1, n.º 4 (2012) (en línea) [Fecha de consulta: 01.09.2017] <http://www.sciencediplomacy.org/article/2012/science-and-technology-agreements-tools-for-science-diplomacy>
- Fährnich, Birte. «Science Diplomacy: Investigating the Perspective of Scholars on Politics–Science Collaboration in International Affairs». *Public Understanding of Science*, vol. 26, n.º 6 (2017), p. 688-703.
- Flink, Tim y Schreiterer, Ulrich. «Science diplomacy at the intersection of SyT policies and foreign affairs: toward a typology of national approaches». *Science and Public Policy*, vol. 37, n.º 9 (2010), p. 665-677.
- Gluckman, Peter. «Science Advice to Governments: An Emerging Dimension of Science Diplomacy». *Science and Diplomacy*, vol. 5, n.º 2 (2016) (en línea) [Fecha de consulta: 01.09.2017] <http://www.sciencediplomacy.org/article/2016/science-advice-governments>
- Greif, Gideon; Lituchy, Barry; Ćirić, Jovan y Radojičić, Dragana. «The archival material of Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia in the service of fostering the right to non-oblivion: Ante Pavelić in Argentina». *Collection of papers 31: The Right to Remembrance* (legal and anthropological aspects of culture of remembrance of the victims of Independent State of Croatia in WWII). Ethnographic Institute of SASA; Institute for Comparative Law, 2017.
- Held, David. «Cosmopolitanism: globalisation tamed?». *Review of International Studies*, vol. 29, (2003), p. 465-480.
- Henrikson, Alan K. «Ten Types of Small State Diplomacy». *Masaryk University*, (2008) (en línea) [Fecha de consulta: 27.12.2017] [https://is.muni.cz/el/1423/podzim2008/MVZ157/um/TEN\\_TYPES\\_OF\\_SMALL\\_STATE\\_DIPLOMACY.pdf](https://is.muni.cz/el/1423/podzim2008/MVZ157/um/TEN_TYPES_OF_SMALL_STATE_DIPLOMACY.pdf)
- Huijgh, Ellen «Changing Tunes for Public Diplomacy: Exploring the Domestic Dimension». *Exchange: The Journal of Public Diplomacy- Facets of Diplomacy*, vol. 2, n.º 1 (2013), p. 62-73.
- International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA). «Sitio web oficial». IHRA, (en línea) [Fecha de consulta: 01.04.2018] <https://www.holocaustremembrance.com>

- Jazbec, Milan. «Small States and Diplomacy: An Indispensable, though Much Diversified Relation». *Halduskultuur - Administrative Culture*, vol.11, n.º 1 (2010), p. 66-83.
- Leonard, Mark. «Diplomacy by Other Means». *Foreign Policy*, (1 de Septiembre de 2002) (en línea) [Fecha de consulta: 13.11.2017] [http://www.foreignpolicy.com/articles/2002/09/01/diplomacy\\_by\\_other\\_means](http://www.foreignpolicy.com/articles/2002/09/01/diplomacy_by_other_means)
- Melissen, Jan. *Wielding Soft Power: The New Public Diplomacy*. La Haya: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2005.
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia. «Address delivered by First Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs Ivica Dacic on the occasion of 100th anniversary of allied relations between the Serbs and Jews and between the Serbs and Americans in the First World War». *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia*, (13 de abril de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 20.04.2018] <http://www.mfa.gov.rs/en/press-service/statements/17664-address-delivered-by-first-deputy-prime-minister-and-minister-of-foreign-affairs-ivica-dacic-on-the-occasion-of-100th-anniversary-of-allied-relations-between-the-serbs-and-jews-and-between-the-serbs-and-americans-in-the-first-world-war>
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia «The International Holocaust Remembrance Alliance». *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia*, Foreign Policy, Multilateral Issues (s/a). (en línea) [Fecha de consulta: 20.04.2018] <http://www.mfa.gov.rs/en/foreign-policy/multilateral-issues/task-force-for-international-cooperation-on-holocaust-education-remembrance-and-research>
- Morgenthau, Hans. *Politics Among Nations: The struggle for Power and Peace*. Nueva York: Alfred A. Knopf, 1975.
- Navarro, Diego. *Imagen turística argentina: política turística como política exterior*. Mendoza: Universidad del Aconcagua, 2010.
- Nye, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- OCDE. «The OECD Innovation Strategy. Getting a Head Start on Tomorrow». *OECD iLibrary*, (mayo de 2010), p. 165-188 (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2017] <http://dx.doi.org/10.1787/9789264083479-en>
- Proedrou, Filippou y Frangonikolopoulos, Christos. «Refocusing Public Diplomacy: The Need for Strategic Discursive Public Diplomacy». *Diplomacy and Statecraft*, vol. 23, n.º 4 (2012), p. 728-745 (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2017] <http://dx.doi.org/10.1080/09592296.2012.736339>
- Riordan, Shaun «Stop Inventing “New Diplomacies”». *USC Center on Public Diplomacy, CPD Blog*, (21 de noviembre de 2017) (on line) [Fecha de consulta: 07.09.2017] <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/stop-inventing-new-diplomacies>

- Saddiki, Said. «El papel de la diplomacia cultural en las relaciones internacionales». *CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 88 (2009), p. 107-118.
- Santacreu, Ana María «Innovation, diffusion, and trade: Theory and measurement». *Journal of Monetary Economics*, vol. 75, (2015), p. 1-20.
- The Royal Society's Science Policy Centre. *New frontiers in science diplomacy: Navigating the changing balance of power*. Londres: The Royal Society, 2010.
- UNESCO «Memoria del Mundo: Directrices para la salvaguarda del patrimonio universal». *División de la Sociedad de la Información. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, (febrero de 2002) p. 1-62 (en línea) [Fecha de consulta: 12.10.2017] <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001256/125637s.pdf>
- UNESCO. «Comunicado de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo». *UNESCO*, (8 de julio de 2009) (en línea) [Fecha de consulta: 2.11.2017] [http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado\\_es.pdf](http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf)
- UNESCO «Science report. Towards 2030». *UNESCO* (noviembre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 12.10.2017] <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002354/235407e.pdf>
- Unión Europea. «Lund Declaration, “Europe Must Focus on the Grand Challenges of our Time”». *Swedish EU Presidency*, Lund, Suecia (julio de 2009) (en línea) [Fecha de consulta: 12.10.2017] <https://era.gv.at/object/document/130>
- Unión Europea. «Lund revisited. Tackling societal changes». *Swedish Research Council*, (diciembre 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 12.10.2017] <https://www.vr.se/download/18.43a2830b15168a067b9dac74/1454326776513/The+Lund+Declaration+2015.pdf>
- Valen, Federico. «¿Estamos ante un “giro poscompetitivo” en la política de ciencia, tecnología e innovación?». *Sociologías*, vol. 18, n.º 41 (2016), p. 242-268.
- Waldman, Gilda. «La “cultura de la memoria”: problemas y reflexiones». *Política cultural*, vol. 26, 2006. p. 11-34 (en línea) [Fecha de consulta: 14.03.2017]. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422006000200002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422006000200002&lng=es&nrm=iso). ISSN 0188-7742

# La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, rupturas y continuidades

## The Trump doctrine in foreign policy: foundations, ruptures and continuities

**Juan Tovar Ruiz**

Profesor contratado doctor interino de Relaciones Internacionales, Departamento de Derecho Público, Universidad de Burgos. [jtovar@ubu.es](mailto:jtovar@ubu.es)

**Resumen:** La política exterior de la Administración Trump ha generado debates de cierta entidad en el marco del estudio de la política exterior estadounidense. El presente artículo pretende –utilizando una metodología basada en elementos teóricos como el realismo neoclásico o el «análisis de política exterior» (*Foreign Policy Analysis*)– desentrañar los fundamentos de su política exterior en aspectos como el proceso decisorio, los fundamentos doctrinales e ideológicos, así como las rupturas y continuidades con la política exterior de su predecesor. La conclusión de este estudio ofrece una visión más matizada sobre la política exterior de un presidente estadounidense inspirado en diversas fuentes de carácter teórico, con más continuidades con su predecesor de lo que la mayoría de autores reconoce, pero condicionado por un proceso de toma de decisiones disfuncional y una falta de estrategia a medio y largo plazo.

**Palabras clave:** Administración Trump, política exterior, Estados Unidos, doctrina, proceso de toma de decisiones

**Abstract:** *The Trump administration's foreign policy has generated significant debates in the field of US foreign policy studies. Using a methodology based on theoretical elements such as neoclassical realism and Foreign Policy Analysis, this paper seeks to unravel the foundations of his administration's foreign policy in areas like decision-making processes, doctrinal and ideological bases and the ruptures and continuities with his predecessor's foreign policy. The conclusions provide a more nuanced view of the foreign policy of a US president inspired by different theoretical sources with more continuities with his predecessor than most authors admit, but conditioned by a dysfunctional decision-making process and the lack of strategy in the medium and long term.*

**Key words:** *Trump administration, foreign policy, United States, doctrine, decision-making process*

El 27 de abril de 2016, el entonces candidato presidencial, Donald Trump, daba un discurso en Washington donde exponía los puntos principales que describían cómo sería su doctrina de política exterior en caso de ganar las elecciones presidenciales. En este discurso, una de las ideas principales recogidas fue la concepción de que «nosotros como nación, debemos ser imprevisibles» (Trump, 2016). El 19 de septiembre de 2017, en su primer discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el ya presidente Trump describía las prioridades de una política exterior que había modificado de forma sustancial algunos de los puntos recogidos en su discurso electoral, sin haber perdido ese halo de imprevisibilidad que le ha caracterizado (ibídem, 2017h). A efectos de comprender los fundamentos de la política exterior del presidente Trump, debemos tener en cuenta toda una serie de aspectos previos que informan de la política exterior de Estados Unidos.

En primer lugar, cabe destacar los fundamentos teóricos que inspiran este trabajo, asentado sobre dos corrientes teóricas de relevancia. Por un lado, el realismo neoclásico, nueva corriente realista centrada originalmente en la explicación de la política exterior de los actores estatales del sistema internacional, que suma la primacía neorrealista sobre la dimensión explicativa del sistema internacional como variable independiente y la dimensión de la política interna —órganos de toma de decisiones, tradiciones estratégicas, etc.—, como variable dependiente (Rose, 1998; Lobell *et al.*, 2009; Lobell *et al.*, 2016). Por otro lado, los planteamientos del conocido como «análisis de política exterior» (*foreign policy analysis*), para los cuales es necesario mencionar la obra de Graham Allison y Philip Zelikow (1999). Allison, tomando como base la crisis de los misiles, desarrolló tres modelos de toma de decisiones en política exterior. Un primer modelo sería el que se centra en el rol del presidente como decisor último, conocido como modelo del *actor racional unificado*; un segundo modelo toma como base *la organización y el proceso burocrático*; en tanto que el tercero, conocido como *bureacratic politics*, se fundamentaría en la generación de políticas sobre la base de la competición entre los diferentes actores internos de la Administración. En este trabajo se prestará particular atención a los modelos primero y, especialmente, tercero (Hudson, 2014; Allison y Zelikow, 1999)<sup>1</sup>.

En segundo lugar, hay que resaltar varios aspectos concretos de la política exterior estadounidense: a) los órganos internos de toma de decisiones, que compiten por sacar adelante políticas que sean acordes con sus preferencias, según el tercer modelo

---

1. Los autores realistas neoclásicos han criticado el enfoque del análisis de política exterior por su supuesto menor poder explicativo; sin embargo, esto no quiere decir que ambos enfoques, fundamentados en un cierto positivismo, sean incompatibles. Máxime cuando el realismo neoclásico ha adquirido una relevancia y amplitud mayor respecto de la original concentración en aspectos como el estudio de la movilización de recursos a nivel interno para destinarlos a la política exterior de los estados.

de Allison. Entre estos órganos cabe mencionar el Consejo de Seguridad Nacional, de creciente importancia y cuya concentración de poder ha sido una constante en los últimos años, el presidente y determinadas agencias federales, como los departamentos de Estado y Defensa; b) el Congreso, y c) otros actores como el Tribunal Supremo, la opinión pública, grupos de interés privado y *think tanks*, que influyen en el proceso de toma de decisiones (Brown y Snow, 2000: 95-271; Casa Blanca, 1947; Rothkopf, 2005: 3-21 y 2015: 7-10; Neustadt, 1990: 29-49). También cabe destacar las principales tradiciones de política exterior y visiones del mundo estadounidenses, como las cuatro grandes corrientes mencionadas por Walter Mead (2002): wilsonianos, hamiltonianos, jeffersonianos y, especialmente, jacksonianos; una corriente, esta última, a la que se hará referencia más adelante. Igualmente, es necesario mencionar los diferentes grupos ideológicos de la política exterior reciente de Estados Unidos, a destacar los realistas, los neoconservadores y los liberales intervencionistas, que han competido por sacar adelante su propia agenda dentro de las administraciones en las que han participado (ibídem: 86-96; Smith, 2008: 66-74; Vaisse, 2010: 1-20). A mi juicio, las visiones del mundo o ideologías de la política exterior y el proceso de toma de decisiones estarían estrechamente ligados, pues son las ideas y preferencias de aquellos líderes que participan en el proceso decisorio las que pueden materializarse en acciones políticas concretas. Tal y como sostiene George Packer citando a Richard Perle: «Las ideas solo son importantes en cuanto residen en la mente de personas que están envueltas directamente en el proceso de toma de decisiones» (Packer, 2005: 41).

Así, en este contexto y desde estos presupuestos teóricos, el objetivo de este artículo es intentar contestar tres cuestiones básicas –a las que se regresará en el apartado de conclusiones– sobre los fundamentos de la doctrina Trump en política exterior:

1. ¿Tiene Trump una doctrina de política exterior<sup>2</sup> que oriente coherentemente la política internacional estadounidense?
2. ¿Cuáles son los principales fundamentos teóricos e ideológicos que sostienen la política exterior de la Administración Trump y quiénes los decisores más influyentes de la misma?
3. ¿Cuáles son las principales prioridades estratégicas de la política exterior de Trump y qué rupturas y continuidades ha planteado respecto de la política exterior del presidente Obama?

---

2. Entendida genéricamente como conjunto de convicciones de un presidente concreto a la hora de usar la diplomacia, la coerción o la fuerza, traducidas en una estrategia de política exterior. Sobre la definición, véase Tovar (2017: 10-11).

## La herencia de Obama en política exterior y el discurso electoral de Trump

El segundo mandato del presidente Barack Obama estuvo marcado por una serie de debates que pusieron en cuestión algunos de los principales fundamentos de su política exterior. Entre ellos, cabe destacar los siguientes: el ascenso de la organización Estado Islámico tras la salida de las tropas estadounidenses de Irak, la deriva producida por la Primavera Árabe, las tensiones con Rusia por Ucrania o Siria, así como la falta de resultados de una política asiática que –como respuesta a una China cada vez más asertiva– no completó el pivot o giro propuesto en su primer mandato por la salida de la Administración de sus principales impulsores y la atención a otros focos de conflicto (Goldberg, 2016; Powell, 2015: 14-29; Tovar, 2017: 173-183). Todos estos elementos generaron un enorme debate en los círculos políticos y académicos estadounidenses, marcando además el proceso de toma de decisiones, donde realistas y liberales intervencionistas ofrecieron soluciones diferentes, y exmiembros de la Administración criticaron el exceso de prudencia del presidente y sus políticas. A esto cabe añadir que el presidente Obama nunca dispuso de una doctrina coherente que permitiese afrontar los desafíos de la política exterior de una manera global; ya que ninguna de las ideas formuladas por su Administración permitía englobar su política exterior, lo que provocó que fuesen comunes las etiquetas que sus críticos utilizaron para identificarla. Un ejemplo es la famosa frase «liderar desde la retaguardia» (*leading from behind*), expresada por un oficial desconocido para describir la posición estadounidense en Libia. No obstante, algunos conceptos lanzados por la propia Administración, como el de *nation-building at home* o *don't do stupid shit*<sup>3</sup>, o discursos como el de West Point, permitieron reducir las incertidumbres (Tovar, 2017: 169-170 y 183-184).

El legado del presidente Obama en política exterior tenía fundamentos frágiles. De entre los diferentes aspectos que componían este legado, muchos carecieron de grandes apoyos en el Partido Republicano, situación compleja en un contexto político marcado por la polarización y las críticas a la disfuncionalidad del sistema (Fukuyama, 2014: 5-26). El acercamiento a Cuba –una acción más destacable por su simbolismo político que por su relevancia estratégica–, si bien tuvo apoyos en parte del exilio cubano, fue criticado por destacados líderes, como el senador republicano por Florida, Marco Rubio (Siddiqui, 2015). En lo que respecta al acuerdo

---

3. N. del A.: Estas expresiones pueden traducirse por: «Hacer construcción del Estado aquí en casa» y «no hagas cosas estúpidas».

nuclear con Irán, uno de los principales logros de la política exterior de la Administración Obama, el presidente estadounidense nunca consiguió tener un apoyo decisivo para evitar la controversia, y contó con opositores tan destacados como los senadores John McCain y Lindsey Graham, que representaban posiciones cercanas al neoconservadurismo en el Senado. Sin embargo, los principales aliados estadounidenses en Oriente Medio, es decir, Israel y Arabia Saudí, se opusieron frontalmente al acuerdo y mostraron su descontento con diferentes acciones<sup>4</sup> (McCain, 2015; Netanyahu, 2015; Morello y De Young, 2015). Finalmente, acuerdos de libre comercio como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) levantaron críticas a izquierda y derecha del espectro político, constituyendo parte del fundamento de la campaña de líderes como Donald Trump y Bernie Sanders. Igualmente, el Acuerdo de París contra el cambio climático (2015) fue criticado entre las filas republicanas, contribuyendo en parte al rechazo por parte de sus bases de la necesidad de combatir el cambio climático (Gaudiano, 2016; Restuccia, 2015).

En medio de esta situación, y en los albores de la campaña de primarias, la garantía del legado del presidente estadounidense parecía marcada por la necesidad de la victoria de un candidato demócrata en las elecciones presidenciales. Paradójicamente, este candidato sería su antigua rival y secretaria de Estado, Hillary Clinton, una figura política que había formado parte de su Administración pero que, a menudo, se había convertido en la principal crítica de algunas de sus decisiones en política exterior y de la falta de una estrategia en la materia. A diferencia del presidente Obama, Hillary Clinton defendía una postura más enérgica en los asuntos internacionales, lo que la acercaba más al sector liberal intervencionista que al realismo pragmático del presidente Obama (Landler, 2016: xi-xxiii y 341-350; Clinton, 2014: 227-245 y 459-464).

En el lado republicano, la posición de sus principales líderes en el ámbito de la política exterior se había dividido en diferentes posturas ideológicas. Por un lado, estaría la postura más cercana al neoconservadurismo de destacados líderes como John McCain o Lindsey Graham; por el otro, la de sectores libertarios, criticados como

**Durante la campaña de primarias de 2015 y 2016, los líderes republicanos estaban divididos en diversas posturas ideológicas en relación con la política exterior.**

---

4. A este respecto cabe destacar tanto el discurso de Netanyahu ante el Congreso estadounidense, muy crítico con la Administración, así como el boicot de Arabia Saudí a la cumbre Camp David de mayo de 2015 con otras naciones del Golfo y su desarrollo de una política exterior más independiente.

aislacionistas, pero autoidentificados como realistas, como es el caso de Rand Paul, que defendía el rechazo a nuevas aventuras exteriores como Irak o Libia y abogaba por concentrarse en la seguridad nacional, sin excluir posturas realistas más tradicionales como las planteadas por intelectuales como Richard Haass. Esta división comenzó a hacerse visible con las críticas y el rechazo de ciertos sectores del Grand Old Party (GOP) a la política exterior de George W. Bush, que se materializó parcialmente en el movimiento conocido como Tea Party (Paul, 2010). Esta pluralidad de visiones se manifestó en la campaña de primarias del Partido Republicano. Entre los candidatos había figuras cercanas al neoconservadurismo como Marco Rubio; centristas con posiciones más tradicionales como John Kasich o Jeb Bush; libertarios con visiones relativamente realistas como Rand Paul, y figuras asociadas al Tea Party y a un cierto jacksonianismo como Ted Cruz y, más tarde, Donald Trump (Paul, 2014; Haass, 2009; Inboden, 2015; Rubio, 2015; Lawler, 2016; Mead, 2017).

**La mayor parte de los planteamientos del presidente Trump lo acercaron a posicionamientos jacksonianos, ideología compartida por su base electoral.**

Tras su victoria en el proceso de primarias, el candidato presidencial, Donald Trump, comenzó a ofrecer

de una forma más nítida su visión y posicionamientos en política exterior. A lo largo de diversos discursos, así como en entrevistas y debates frente a su rival, Hillary Clinton, el candidato Donald Trump expuso, no siempre de manera detallada, su visión sobre algunos de los principales desafíos que tenía Estados Unidos, así como sus principales prioridades en política exterior. Entre los diferentes asuntos integrados en el discurso del candidato republicano en las elecciones de 2016, cabe destacar los siguientes: la lucha contra la organización Estado Islámico, la necesidad de mejorar la cooperación con Rusia para combatir el yihadismo, las críticas a rivales y aliados de Estados Unidos como China y Alemania y su política económica y comercial, el rechazo a los acuerdos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés) y el TPP por la pérdida de empleos en Estados Unidos, así como el rechazo a algunos de los principales aspectos que conformaron el legado de Obama, como el acuerdo nuclear con Irán o, en menor medida, el acercamiento a Cuba. También destacan las críticas a los aliados de Estados Unidos por no gastar lo suficiente en su propia defensa y el rechazo a conflictos que no estaban en el interés estadounidense como Irak o Libia (Washington Post, 2016; New York Times, 2016a; Trump, 2016b). A este respecto, Trump sostuvo en una entrevista concedida al *New York Times* (2016b) que «Estados Unidos no debe ser un constructor de naciones». Este posicionamiento le acercaría a posiciones realistas en política internacional, al igual que sus pronunciamientos relativos a la cooperación con Rusia o el régimen sirio para luchar contra la organización

Estado Islámico, dada su condición de amenaza para la seguridad estadounidense. Por el otro lado, sus posiciones respecto al acuerdo nuclear con Irán o el acercamiento a Cuba estarían más cercanas a una visión ideológica neoconservadora. También podría plantearse esto último respecto de su posición sobre Israel, que iría evolucionado y pasaría de la neutralidad original en el conflicto con los palestinos, hasta llegar a un expreso apoyo a Israel durante su campaña presidencial (Trump, 2016b; McCaskill, 2016)<sup>5</sup>.

Con todo, la mayor parte de sus planteamientos lo acercaron a posicionamientos jacksonianos en política internacional, ideología compartida por su base electoral. Esta es una de las corrientes identificadas por Walter Mead (2002), que aunaría elementos de política internacional, como una actitud enérgica frente a los rivales estadounidenses en el exterior e impregnada de cierto «pesimismo realista», con aspectos relacionados con la identidad y la forma de vida de las comunidades rurales estadounidenses. Entre los posicionamientos cercanos al jacksonianismo cabe resaltar la defensa de una clase trabajadora blanca empobrecida por unos acuerdos de libre comercio «injustos». También destaca la formulación de una política migratoria más restrictiva o el rechazo a unos aliados que se estarían aprovechando del contribuyente estadounidense en lugar de invertir en su propia defensa. Otros aspectos serían el rechazo a las citadas intervenciones fuera del interés estadounidense o una actitud enérgica frente a adversarios considerados hostiles, compatibles también con el realismo y el neoconservadurismo, respectivamente (Mead, 2002: 218-263; Mead, 2017: 2-7; Cha, 2016: 83-97).

La inesperada victoria del candidato Trump el 6 noviembre de 2016 llevaría a plantear el reto de plasmar esta amalgama de proposiciones y objetivos, incoherentes y contradictorios, a una política exterior digna de tal nombre.

## La política exterior de la Administración Trump

La llegada al poder de la Administración Trump hizo surgir un nuevo debate en los círculos académicos de Washington sobre la supervivencia del orden liberal internacional, a raíz de los planteamientos del candidato en asuntos internacionales durante la campaña. La realidad, sin embargo, sería más matizada (Kagan, 2017;

---

5. A pesar de los puntos en común, los intelectuales y decisores neoconservadores se contarían entre los críticos más relevantes del candidato y más tarde presidente, así como de sus políticas. Algunos apoyaron expresamente a Hillary Clinton en las elecciones presidenciales (Tracey, 2016).

Colgan y Keohane, 2017: 36-44; Patrick, 2017:52-57; Ikenberry, 2017: 2-9).

En un primer momento, los hechos parecieron respaldar las posiciones críticas con el presidente estadounidense. De tal forma que, en su discurso inaugural, Trump respaldó algunos de sus pronunciamientos electorales, en referencia claramente a sectores de la población estadounidense que se consideraban a sí mismos como los perdedores de la globalización, enfatizando su dimensión jacksoniana más clásica, y reafirmó la crítica a la inversión de las Administraciones precedentes en la defensa de terceros países mientras se renunciaba a defender los intereses propios (Trump, 2017b). En este sentido fueron también algunas de sus primeras decisiones, como la retirada de Estados Unidos del TPP, las primeras medidas migratorias, así como las primeras decisiones planteadas para combatir a la organización Estado Islámico o, más tarde, el abandono del Acuerdo de París contra el cambio climático.

**En la práctica, la designación de los principales cargos en el ámbito de la política exterior y de seguridad nacional estadounidense ofrece cierta pluralidad de visiones y procedencias.**

Asimismo, el nombramiento de nuevos cargos en la Administración pareció respaldar estos análisis iniciales; por ejemplo, el de uno de los asesores más conocidos por su cercanía a corrientes relacionadas con la *Alt Right*<sup>6</sup>, Steve Bannon, quien fue designado consejero presidencial y miembro del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos. De igual manera, el militar estadounidense James Flynn, fue designado inicialmente consejero de Seguridad Nacional (Casa Blanca, 2017a y 2017b; Haberman y Thrush, 2017; Lizza, 2017). Sin embargo, estos planteamientos del principio pronto empezarían a darse de bruces con el rechazo preliminar en los tribunales a las versiones iniciales de sus documentos sobre política migratoria o con la investigación de las supuestas relaciones de la campaña presidencial del candidato presidencial Trump con Rusia, que costaron la dimisión de Flynn a tan solo un mes de su nombramiento (Zapotosky, 2017; Apuzzo *et al.*, 2017).

En la práctica, la designación de los principales cargos en el ámbito de la política exterior y de seguridad nacional estadounidense ofrece cierta pluralidad de visiones y procedencias. La selección de este equipo despertó desde un inicio el escepticismo de ciertos analistas, conocidos por el estudio de los procesos de toma

---

6. Movimiento ideológico de la derecha estadounidense relativamente incoherente y defensor de posiciones identitarias relacionadas con la población estadounidense de origen europeo, la *Alt Right* ha alcanzado cierta notoriedad en los últimos años con la campaña presidencial y la llegada de Trump al poder. Se presenta como un movimiento alternativo frente a la derecha tradicional y su expansión se ha dado a través de redes sociales y circuitos *underground*. En ocasiones, se le ha comparado con los movimientos populistas de derecha en Europa. Véase Hawley (2017).

de decisiones durante administraciones recientes (Mann, 2016). A este respecto, y en primer lugar, una de las características principales de la Administración Trump ha sido la designación de diferentes militares de prestigio para algunos de estos puestos. Entre ellos, cabe destacar al general James Mattis, con cierta experiencia sobre el terreno en conflictos como Irak; al sustituto de James Flynn al frente del Consejo de Seguridad Nacional, Herbert McMaster, conocido por sus aportaciones intelectuales a estrategias como la de la contrainsurgencia, y al general John Kelly, que sería designado primero secretario de Seguridad Interior y, más tarde, jefe de Gabinete del presidente. Todos ellos compartían una visión más tradicional de una política internacional que los acercaría al realismo político y la defensa de los intereses nacionales estadounidenses de una manera prudente, valorando aspectos como las alianzas tradicionales sostenidas por la potencia estadounidense. A este grupo cabe añadir la figura de Rex Tillerson, CEO de Exxon, inicialmente propuesto por destacados realistas de la política exterior estadounidenses y figuras respetadas como el exsecretario de Defensa Robert Gates o la exsecretaria de Estado Condoleezza Rice. Tillerson sería un decisor que mostraría cierto pragmatismo y cercanía a visiones tradicionales de política exterior, lastradas sin embargo por su menor grado de influencia en el presidente y la falta de sintonía con los miembros de su Departamento (Mann, 2017).

En segundo lugar destacarían los ya mencionados «populistas» o jacksonianos, entre los que se incluyen figuras como el posteriormente depuesto Michael Flynn o el consejero presidencial Steve Bannon, a quien algunas publicaciones le han concedido una influencia relativamente exagerada (Von Drehle, 2017). Entre sus principales posturas, cabe resaltar las siguientes: el rechazo a intervenciones que no sean del interés nacional estadounidense, elemento compartido con los realistas; el rechazo a los acuerdos de libre comercio por el perjuicio producido para la propia población estadounidense; una política migratoria más restrictiva; un mayor acercamiento a potencias como Rusia, y una mayor hostilidad a la política económica de estados como México o China. También han mostrado su posición hostil a determinados acuerdos que no consideraban beneficiosos para la potencia norteamericana como el Acuerdo de París o el acuerdo con Irán sobre su plan nuclear, este último un aspecto de fricción destacada con los decisores más cercanos al realismo como McMaster (Hartig, 2017).

A pesar de la salida de algunos de los principales representantes de esta corriente como Flynn o Bannon, la tradicional cercanía al presidente, el condicionamiento de sus pronunciamientos electorales junto al apoyo que su base electoral le otorga, o la coincidencia de algunos de sus principales planteamientos con las intuiciones e instintos del presidente Trump, han hecho que el jacksonismo siga siendo una corriente interna que ha mantenido una cierta influencia a pesar del rechazo de otros decisores de la Administración a sus posturas (*The*

*Economist*, 2017; Haberman *et al.*, 2017). La salida de decisores como McMaster y Tillerson, y la correspondiente entrada de Mike Pompeo y John Bolton como secretario de Estado y consejero de Seguridad Nacional, respectivamente, plantean dudas sobre la adscripción de estos últimos. Por una parte, comparten varios aspectos de la agenda populista jacksoniana como el rechazo al multilateralismo y al acuerdo nuclear con Irán, así como una posición enérgica frente a los adversarios de Estados Unidos. Asimismo, la falta de un sentido de misión y de elementos wilsonianos, como la defensa de la expansión de la democracia, hace que, a diferencia de casos como el de la embajadora de Estados Unidos en Naciones Unidas, Nikki Haley, no puedan ser identificados como neoconservadores. Este es un debate que tiene cierto interés dada la naturaleza más ortodoxa de Pompeo y Bolton, en especial del segundo, respecto a figuras como Bannon (Ashford, 2018; Walt, 2018).

**Trump parece haber apostado públicamente por una visión jacksoniana de la política internacional, traducida en una política exterior enérgica y relativamente unilateral en la defensa de los intereses nacionales de Estados Unidos.**

Finalmente, cabe destacar una última corriente compuesta por cargos como el director del Consejo Económico Nacional, Gary Cohn, la asesora del Consejo de Seguridad Nacional, Dina Powell, y, especialmente, los familiares del presidente

como Jared Kushner, consejero presidencial y enviado especial del presidente en algunos asuntos clave como el proceso de paz entre israelíes y palestinos o las relaciones con China, o también la hija del presidente, Ivanka Trump, asesora presidencial. Este grupo de decisores plantearía posiciones más cercanas a sectores liberales en determinados ámbitos, como las intervenciones humanitarias, el apoyo a los acuerdos de libre comercio o la lucha contra el cambio climático. En determinadas ocasiones, este sector ha protagonizado los mayores debates frente al sector populista encabezado por Bannon e incluso frente al propio presidente Trump, a quien Cohn criticó abiertamente antes de su salida de la Administración. En cualquier caso, la cercanía de algunos de sus representantes con el presidente les ha granjeado cierta influencia en el proceso de toma de decisiones, aunque no siempre el éxito en sus objetivos (Hartig, 2017; Carey, 2017; Reuters, 2017).

También cabe remarcar los posicionamientos del propio presidente. En este sentido, Trump parece haber apostado públicamente por una visión jacksoniana de la política internacional, traducida en una política exterior enérgica y relativamente unilateral en la defensa de los intereses nacionales de Estados Unidos, identificándose públicamente con el presidente Jackson en determinados discursos como símbolo de crítica a las élites políticas estadounidenses. Con todo, su política exterior no puede ser definida exclusivamente en estos términos (Trump,

2017b; Mead, 2017). A pesar de sus decisiones iniciales, la evolución de la política exterior de Trump comenzó a tender a una cierta suavización de aquellas declaraciones electorales que habían hecho saltar todas las alarmas en los principales aliados de Estados Unidos; además, parte de ellas serían revertidas posteriormente. Uno de los primeros ejemplos en este sentido fue el cambio de posición ante la OTAN. Durante una visita del secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, el presidente Trump pareció desdecirse de afirmaciones previas realizadas durante la campaña y apreció los esfuerzos realizados por la organización y por sus aliados a efectos de combatir el terrorismo yihadista y, especialmente, la organización Estado Islámico. Este posicionamiento fue reiterado durante su primera visita a Bruselas en mayo de 2017, donde, sin embargo y al igual que había sucedido con sus predecesores, solicitó de sus aliados un incremento del gasto en defensa, conforme a lo recogido en la Cumbre de Cardiff de la OTAN (2014). No obstante, en esta primera visita, no se pronunció expresamente, como estaba previsto originalmente, sobre el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte sobre defensa colectiva. Esta suavización de posiciones, sin embargo, no evitó sus desencuentros con la canciller alemana, Angela Merkel, ni tampoco con el presidente francés, Emanuel Macron, en función del contexto. Las demandas enérgicas de incremento del gasto en defensa, en cualquier caso, volverían a repetirse en la Cumbre de la OTAN de julio de 2018 (Trump y Stoltenberg, 2017d; Trump, 2017g; Erlanger y Smale, 2017; McKelvey, 2017; Bennett, 2018).

Más hábiles demostraron ser sus aliados asiáticos, especialmente el primer ministro japonés Shinzō Abe, quien se reunió con el presidente electo muy poco después de la elección presidencial, o la presidenta de Corea del Sur, Park Geunhye. Ambos lograron mantener las garantías estadounidenses de seguridad para sus respectivos países, aunque no lograrían el mismo éxito en relación con sus intereses económicos ligados al mantenimiento del TPP (Hitokani, 2017: 21-27; Kim y Park, 2016). El propio presidente chino, Xi Jinping, consiguió, tras una visita al presidente estadounidense en la residencia de Mar-a-Lago, la suavización de los antiguos desencuentros, si bien el propio Trump lo condicionaría a una mayor colaboración china en el contencioso que mantenía abierto sobre el programa nuclear de Corea del Norte. Con todo, el elemento económico y comercial seguiría siendo uno de los puntos más importantes de fricción con los estados asiáticos, tanto aliados como rivales, tal y como demostraría la gira de Trump en noviembre de 2017 por Asia, en la que el presidente estadounidense defendería la negociación y firma de acuerdos bilaterales en lugar de grandes acuerdos multilaterales como el desaparecido TPP. La imposición de medidas arancelarias sobre diferentes productos chinos por valor de 250.000 millones de dólares hasta este momento, con el objetivo declarado de reducción del déficit, ha devuelto una cierta tensión a la relación, lo que ha generado temores al esta-

llido de una «guerra comercial» (Trump, 2017c y 2017i; BBC, 2017).

Corea del Norte, al igual que sucedería con Irán, se convertiría en uno de los principales desafíos de la Administración a medida que el programa nuclear y balístico seguía avanzando y se mostraba más cerca de poder alcanzar territorio estadounidense. Algunos autores llegaron a plantear la necesidad de aplicar una estrategia de disuasión (Sagan, 2017: 72-82). El país asiático fue identificado como uno de los principales desafíos para la seguridad nacional estadounidense, concediéndosele una enorme relevancia tanto en el discurso lanzado por el presidente Trump en Naciones Unidas en 2017, como en su primera gira asiática (Trump, 2017h y 2017i). Con todo, la problemática de Corea del Norte evolucionó rápidamente desde los momentos de tensión originales hasta la apertura del diálogo sobre la cuestión nuclear y el compromiso de mejorar la

**La política de Trump hacia Oriente Medio ha estado marcada por la lucha contra la organización Estado Islámico, la contención de la influencia iraní y el acercamiento a aliados tradicionales como Arabia Saudí e Israel.**

relación bilateral, después del histórico encuentro de Singapur entre el presidente Trump y el líder de Corea del Norte, Kim Jong-un, en claro contraste con el desafío iraní (Singh, 2018; Trump y Jong-un, 2018c).

Oriente Medio sería otro de los escenarios relevantes de la política exterior del presidente estadounidense. En esta ocasión, las rupturas serán más visibles respecto de la política exterior de su predecesor que en el caso asiático. En su primera gira por dicha región, en un discurso en Riad, formuló una supuesta estrategia no concretada y definida como «realismo de principios». Tanto en este discurso como en el realizado en Tel Aviv, Trump planteó como principales prioridades de su política exterior en la región la lucha contra el yihadismo, en especial contra la organización Estado Islámico, y la contención de la influencia iraní, a quien acusa de apoyar a diferentes grupos terroristas y provocar la inestabilidad de la zona. Es precisamente en este caso donde las similitudes con posicionamientos neoconservadores parecen más claras, al igual que en su rechazo al acuerdo nuclear llevado a cabo por su predecesor, generando grandes divisiones en el proceso de toma de decisiones a nivel interno, con Bannon y McMaster encabezando las principales posiciones a favor y en contra, respectivamente, de su supresión durante el primer año de mandato. Precisamente uno de los efectos más importantes de la salida de decisores como McMaster y Tillerson, y su sustitución por Bolton y Pompeo, sería el de allanar el camino para el anuncio del abandono del acuerdo con Irán en mayo de 2018, y el posterior restablecimiento de las sanciones, con el objetivo declarado de negociar un acuerdo más amplio que incluyese la intervención iraní en crisis regionales y el programa de misiles balísticos. También es visible la decisión de no postergar el reconocimiento de

Jerusalén como capital de Israel en diciembre de 2017, pese a las consecuencias negativas producidas por esta decisión en el marco de Naciones Unidas y en el desarrollo del proceso de paz. El acercamiento a aliados tradicionales de Estados Unidos, cuya relación se había visto notablemente deteriorada durante los mandatos de su predecesor, como Israel y Arabia Saudí, cuyos intereses parecían converger en esta etapa, parece haber sido la tónica en este caso (Trump, 2017e y 2017f; Pozzi, 2017; Pompeo, 2018).

Otro punto controvertido sería el de las relaciones con Rusia. En esta polémica, la investigación de la «trama rusa», que pronto costó la salida de importantes colaboradores de la Administración, ha impedido una mejora sustancial de las relaciones con dicha potencia, afectadas puntualmente por la decisión estadounidense de bombardear una base del Ejército sirio primero e instalaciones del Gobierno después, como respuesta a los supuestos ataques con armas químicas contra civiles en Idlib por parte del régimen de Asad. En cualquier caso, las relaciones bilaterales Rusia-Estados Unidos parecen haberse mantenido en una línea de cierta continuidad con su predecesor, constreñido por los citados aspectos internos de la política estadounidense, como demuestran las críticas producidas tras el encuentro del presidente Trump con el presidente Putin en la cumbre bilateral de Helsinki de julio de 2018 (Faus, 2017; Collinson, 2017; Bennett, 2018).

Los diferentes elementos de suavización y normalización de la política exterior del presidente estadounidense tuvieron, sin embargo, sus límites, especialmente en lo que respecta a la política comercial. La adopción de medidas arancelarias sobre productos relacionados con el aluminio y el acero, con el objetivo declarado de reducción del déficit, y que se establecieron tanto sobre aliados como la Unión Europea, Canadá o Japón, como con adversarios como China, condujo a situaciones de cierta tensión y represalias que han tratado de ser enfocadas a través de procesos negociadores. A esto cabe sumar los abiertos desencuentros en la materia con sus propios aliados, como los escenificados en junio de 2018 durante la reunión del G-7. El acuerdo con México sobre la renegociación del NAFTA y la suavización temporal de tensiones con la UE tras la visita del presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, a Estados Unidos en julio de 2018 parecen haber sido los únicos ámbitos de reducción de tensión en la materia (Trump, 2018a y 2018b; Grabow, 2018; Bennett, 2018; Guerrero, 2018).

Los posicionamientos ideológicos de los diferentes sectores de la Administración Trump pueden encontrarse en el marco de la Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense, que fue publicada el 18 de noviembre de 2017, sin que esta coincida plenamente con las preferencias de cada uno de ellos en concreto. La dimensión realista parece haber predominado en un documento que parece inspirado por decisores como McMaster o Mattis. Elementos como la competición con grandes potencias como Rusia o China, también incluidos en el discurs-

so de Trump (2018b) sobre el Estado de la Unión, están integrados en ella. Las menciones a conceptos como un «equilibrio de poder que favorezca los intereses estadounidenses» son constantes, así como la referencia al ya citado «realismo de principios» o a la reaganiana «paz a través de la fuerza». Sin embargo, también aparecen posicionamientos ligados a grupos ideológicos como los neoconservadores o jacksonianos en referencia a: los desafíos provenientes de «estados canalla», con los que identifica a Irán y Corea del Norte; los desafíos migratorios o comerciales priorizados por los jacksonianos del sector «populista», o las redes de alianzas y valores sostenidas por los liberales (Casa Blanca, 2017c. La Revisión de la Postura Nuclear sería otro documento que rompe con algunos de los planteamientos realizados por su predecesor y apuesta por una reforma y modernización del arsenal nuclear estadounidense, amparada en una visión realista del

**La polémica generada por la trama rusa ha evitado una mejora de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Rusia, lo que parece haber mantenido una línea de cierta continuidad entre Obama y Trump.**

sistema internacional donde la competición entre grandes potencias habría vuelto al centro del escenario político, con especial protagonismo de Rusia, China, Corea del Norte e Irán (Departamento de Defensa, 2018). Tanto la política comercial de la Administración como los cita-

dos documentos estratégicos parecen insertarse en una nueva etapa, donde la mutua desconfianza y la creciente asertividad china pueden marcar un aumento de la conflictividad entre ambas potencias (García Cantalapiedra, 2017: 329-331).

## Conclusiones

En lo que respecta a las preguntas planteadas en la parte introductoria del artículo y a la vista de todo lo expuesto anteriormente, cabe plantear en primer lugar la respuesta a la existencia de una supuesta doctrina Trump o, como mínimo, una estrategia global coherente. A este respecto, la respuesta parece ser negativa. El presidente estadounidense no ha formulado un posicionamiento de semejante entidad, que permita hablar de una estrategia global coherente para su política exterior, que apuntale su posición en el sistema internacional y facilite la defensa de sus intereses nacionales. Tampoco los documentos estratégicos publicados ni la disfuncionalidad del proceso decisorio permiten el optimismo. Aún más, la tendencia durante los dos primeros años de su Presidencia parece haber consolidado la afirmación recogida en su discurso de abril de 2016, donde planteaba que «nosotros, como nación, debemos ser imprevisibles». Afirmación

rotunda que descartaría la aparición de cualquier elemento doctrinal o estrategia coherente, con todas las consecuencias negativas que de ello se deriva, incluyendo la dificultad para prever la política exterior de la Administración y, con ello, el surgimiento de potenciales crisis con otros actores del sistema internacional.

En referencia a los principales tomadores de decisiones, es necesario mencionar si se clasifican por sus respectivos grupos ideológicos, a decisores como: Gary Cohn o los familiares del presidente en el sector liberal; Bannon y más tarde Bolton y Pompeo dentro de la corriente jacksoniana, si se les considera como tales; Mattis o Kelly en el realista, y Nikki Haley como principal simpatizante de posiciones neoconservadoras. Todos ellos han participado en los debates internos de la Administración a la hora de sacar adelante una política concreta de acuerdo con sus preferencias. A pesar de que la influencia de los nuevos decisores como Bolton y Pompeo no ha sido tan notable como se esperaba, al pervivir un cierto equilibrio con otros sectores como el realista, el cambio de decisores sí que parece haber tenido ciertas consecuencias en algunos aspectos, como el abandono del acuerdo nuclear con Irán. Todo ello nos hace plantear que el éxito de los principales decisores de la Administración a la hora de formular políticas podría haber estado condicionado por su alineamiento con las preferencias del presidente estadounidense como decisor último. Con todo, esto no debe llevar al extremo de pensar que el presidente Trump no puede dejarse persuadir por otros decisores como ya sucedió con aspectos como la política rusa, los ataques en Siria, la estrategia a seguir en Afganistán o la recuperación de las «técnicas de interrogatorio mejoradas».

En lo que respecta a las rupturas y continuidades con la política exterior de su predecesor, cabe destacar que las últimas han sido más comunes de lo que la mayor parte de los analistas ha destacado (Birnbbaum, 2017; Torreblanca, 2018)<sup>7</sup>. Es indiscutible la presencia de importantes rupturas en materias como la lucha contra el cambio climático, la política comercial o, crecientemente, en la política nuclear. Sin embargo, en otros aspectos como la lucha antiterrorista y, en especial, contra la organización Estado Islámico, las relaciones con Rusia, las garantías de seguridad prestadas a los aliados asiáticos y europeos, así como las exigencias de un incremento en el gasto en defensa de estos últimos, las continuidades son claras. También hay continuidad en los aspectos doctrinales, donde ambas administraciones comparten la ausencia de una estrategia global y donde el concepto de *America First* ya había sido precedido por la idea del *nation-building at home* y la renuencia a nuevas intervenciones exteriores en «guerras de elección»

---

7. Los autores citados en el debate sobre la supervivencia del orden liberal al inicio de la tercera sección deben ser incluidos también aquí.

por el concepto del *don't do stupid shit*, acompañado de la renuncia a implementar la línea roja trazada por la Administración en el caso de utilización de armas químicas en Siria. A pesar de la diferencia de naturaleza y contexto en el que se formulan dichos conceptos, la tendencia que marcan en cuanto al rol que debe jugar Estados Unidos en el mundo, con un papel menos protagónico y crecientemente centrado en sus intereses particulares, parece clara.

La definición de las prioridades estratégicas de la Administración Trump, en su discurso y principales documentos estratégicos, también se ha visto marcada por las continuidades más que por las rupturas. De tal forma, los desafíos de seguridad en Asia Oriental y los generados por el ascenso de China, ya planteados como eje central de política exterior por la Administración Obama con su estrategia de *giro hacia el Pacífico*, así como las amenazas de seguridad procedentes

**Los dos grandes problemas de la política exterior de la Administración Trump son la disfuncionalidad del proceso de toma de decisiones y la falta de una visión estratégica clara.**

de Oriente Medio, y en particular de la organización Estado Islámico, y las complejas relaciones con Rusia, a pesar de las declaraciones electorales, eran elementos ya presentes en la política exterior de su predecesor, lo cual denota un creciente interés y

progresiva centralización de la agenda estadounidense en la competición entre grandes potencias.

En un término medio, el acercamiento de la Administración Trump a ciertos aliados de Oriente Medio como Israel o Arabia Saudí, así como su posicionamiento más ideológico respecto a Irán, también podrían ser vistos como un importante punto de ruptura. Esto es cierto, pero solo parcialmente, pues la crítica del presidente Obama a sus aliados fue más retórica que real, dado que el apoyo práctico y la asistencia se mantuvieron incluso en algunos supuestos tan controvertidos como la intervención saudí en Yemen. También el alineamiento estadounidense con Israel, simbolizado por la decisión de no postergar el reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel por parte de Trump y por las críticas a determinadas decisiones tomadas en organismos multilaterales sobre la materia, fue precedida por la decisión de la Administración Obama de retirar los fondos estadounidenses a la UNESCO cuando se produjo la incorporación de Palestina como nuevo Estado. Con todo, el abandono del acuerdo nuclear con Irán del presidente estadounidense, que sí debe ser considerado una importante ruptura, parece haber estado más marcado por una visión ideológica sobre el asunto, que se acercaría a postulados neoconservadores y que puede tener importantes repercusiones para la seguridad regional.

Esta amalgama incoherente de posicionamientos nos lleva a la identificación de los dos principales problemas que afronta su Administración en su política exterior.

En primer lugar, la disfuncionalidad de un proceso de toma de decisiones problemático, que ha unido a un presidente emocional y con poca experiencia con un *staff* donde parte de los principales nombramientos –en especial en el Departamento de Estado– no han sido realizados, y donde las filtraciones son continuas, la estrategia sigue mostrándose inexistente y los esfuerzos del todavía jefe de gabinete, John Kelly, por reconducir la situación han sido notables<sup>8</sup>. En segundo lugar, la falta de una visión estratégica clara que permita a Estados Unidos afrontar los enormes desafíos en el marco del sistema internacional. Es aquí donde se deben enmarcar los principales desafíos de la Administración y no tanto en un debate exagerado sobre la supervivencia del orden liberal internacional o en las continuidades en política exterior con su predecesor que, hasta el momento, han sido más frecuentes y relevantes de lo reconocido por la mayor parte de los analistas que se han pronunciado en los debates públicos, dentro y fuera de la potencia norteamericana.

## Referencias bibliográficas

- Allison T. Graham y Zelikow, Philip D. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Nueva York: Longman, 1999.
- Apuzzo, Matt; Haberman, Maggie; Rosenberg, Matthew y Thrush, Glenn. «Michael Flynn resigns as National Security Adviser». *The New York Times*, (13 de febrero de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 05.03.2018] <https://www.nytimes.com/2017/02/13/us/politics/donald-trump-national-security-adviser-michael-flynn.html>
- Ashford, Emma. «John Bolton is Back and So Are His Dangerous Ideas». *The National Interest*, (23 de marzo de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 26.03.2018] <http://nationalinterest.org/blog/the-skeptics/john-bolton-back-so-are-his-dangerous-ideas-25050>
- BBC. «Trump hails ‘tremendous progress’ in talks with China’s Xi». *BBC News*, (7 de abril de 2017) (en línea) <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-39517569>
- Bennet, Brian. «How Trump Ended Up Looking Weak in front of Putin». *Time*, (16 de julio de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 17.09.2018] <http://time.com/5340050/donald-trump-vladimir-putin-summit-helsinki-analysis/>

---

8. Dicha disfuncionalidad es uno de los aspectos probados por trabajos recientes (Wolff, 2018; Woodward, 2018), pese a que estos han estado marcados por la controversia dadas las exageraciones o los desmentidos de algunos de los protagonistas del proceso decisorio.

- Birnbaum, Norman. «Reflexiones sobre un gran fracaso». *Política Exterior*, vol. XXI, n.º 181 (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 05.03.2018] <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/reflexiones-sobre-un-gran-fracaso/>
- Brown, Eugene y Snow, Donald M. *United States Foreign Policy. Politics Beyond the Water's Edge*. St. Martin's, Boston: Bedford, 2000.
- Carey, Henry. «Do Ivanka Trump and Jared Kushner have too much power?». *Newsweek*, (13 de abril de 2017) (en línea) [Fecha de consulta 5.03.2018] <http://www.newsweek.com/donald-trump-ivanka-trump-jared-kushner-power-583586>
- Casa Blanca. «National Security Act». *US Senate Select Committee on Intelligence*, 1947 (en línea) [Fecha de consulta: 10.02.2018] <https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/laws/nsact1947.pdf>
- Casa Blanca. «Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership and Agreement, 2017». *White House*, (23 de enero de 2017a) (en línea) [Fecha de consulta: 15.02.1-2018] <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific-partnership-negotiations-agreement/>
- Casa Blanca. «Presidential Memorandum Plan to Defeat the Islamic State of Iraq and Syria». *White House*, (28 de enero de 2017b) (en línea) [Fecha de consulta: 10.02.2018] <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-plan-defeat-islamic-state-iraq-syria/>
- Casa Blanca. «National Security Strategy». *White House*, (diciembre de 2017c) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- Cha, Taesuh. «The Return of Jacksonianism: The International Implications of the Trump Phenomenon». *The Washington Quarterly*, vol 39, n.º 4 (2016), p. 83-97.
- Clinton, Hillary. *Hard Choices*. Nueva York: Simon & Schuster, 2014.
- Colgan, Jeff D. y Keohane, Robert. «The Liberal Order is Rigged. Fix it Now or Watch it Widen». *Foreign Affairs*, vol. 96, n.º 3 (2017), p. 36-44.
- Collinson, Stephen. «Trump warns of 'dangerous low' in Russia relations». *CNN*, (26 de octubre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 05.03.2018] <http://edition.cnn.com/2017/08/03/politics/russia-us-trump-putin-sanctions/index.html>
- Departamento de Defensa. «Nuclear Posture Review». *US Department of Defense*, 2018 (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] [https://www.defense.gov/News/Special-Reports/0218\\_npr/](https://www.defense.gov/News/Special-Reports/0218_npr/)
- The Economist. «The Future of Bannionism. Donald Trump's adviser has gone,

- but his ideas stick around». *The Economist*, (25 de agosto de 2017) (en línea) [Fecha de consulta, 01.03.2018] <https://www.economist.com/news/united-states/21727089-donald-trumps-adviser-has-gone-his-ideas-stick-around-future-bannonism>
- Erlanger, Steven y Smale, Alison. «Merkel, After Discordant G-7 Meeting, Is Looking Past Trump». *The New York Times*, (28 de mayo de 2017) (en línea) [Fecha de consulta, 05.03.2018] <https://www.nytimes.com/2017/05/28/world/europe/angela-merkel-trump-alliances-g7-leaders.html>
- Faus, Joan. «El yerno de Trump, interrogado por el fiscal de la trama rusa». *El país*, (30 de noviembre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 05.03.2018] [https://elpais.com/internacional/2017/11/30/actualidad/1512023572\\_702210.html](https://elpais.com/internacional/2017/11/30/actualidad/1512023572_702210.html)
- Fukuyama, Francis. «America in Decay». *Foreign Affairs*, vol. 93, n.º 5 (2014), p. 5-27.
- García Cantalapiedra, David. «La Administración Trump, el ascenso de la República Popular China y el nuevo internacionalismo independiente». *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 69, n.º 2 (2017), p. 325-331.
- Gaudiano, Nicole. «Bernie Sanders pledge to rewrite ‘disastrous’ trade deals». *USA Today*, (31 de marzo de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 05.03.2018] <https://www.usatoday.com/story/news/politics/onpolitics/2016/03/31/bernie-sanders-pledges-rewrite-disastrous-trade-deals/82473012/>  
<https://www.usatoday.com/story/news/politics/onpolitics/2016/03/31/bernie-sanders-pledges-rewrite-disastrous-trade-deals/82473012/>
- Goldberg, Jeffrey. «The Obama Doctrine». *The Atlantic*, (10 de marzo de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 20.02.2018] <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>
- Grabow, Colin. «Americans Will Pay the Price for Trump’s Toughened Approach with China». *The National Interest*, (23 de marzo de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 26.03.2018] <http://nationalinterest.org/feature/americans-will-pay-the-price-trumps-toughened-approach-china-25061>
- Guerrero, Francisca. «Pacto con México deja a EEUU enfrentado solo a China y Trump sale en busca de aliados». *La tercera*, (29 de agosto de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 17.09.2018] [https://elpais.com/internacional/2017/12/21/actualidad/1513856371\\_750646.html](https://elpais.com/internacional/2017/12/21/actualidad/1513856371_750646.html)
- Haass, Richard N. *War of Necessity. War of Choice. A Memoir of Two Iraq Wars*. Nueva York: Simon & Schuster, 2009.
- Haberman, Maggie y Thrush, Glenn. «Bannon Is Given Security Role Usually Held for Generals». *The New York Times*, (29 de enero de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 01.03.2018] <https://www.nytimes.com/2017/01/29/us/stephen-bannon-donald-trump-national-security-council.html>

- Haberman, Maggie; Shear, Michael D. y Thrush, Glenn. «Bannon out of the White House after Turbulent run». *The New York Times*, (18 de agosto de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 01.03.2018] <https://www.nytimes.com/2017/08/18/us/politics/steve-bannon-trump-white-house.html>
- Hartig, Luke. «Inside the Battle for Trump's ear: Can Bannon beat Kushner?». *Newsweek*, (11 de abril de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 05.03.2018] <http://www.newsweek.com/inside-battle-trumps-ear-can-bannon-beat-kushner-581572>
- Hawley, George. *Making Sense of the Alt Right*. Nueva York: Columbia University Press, 2017.
- Hikotani, Takako. «Trump Gift's to Japan». *Foreign Affairs*, vol. 96, n.º 5 (2017), p. 21-27.
- Hudson, Valerie. *Foreign Policy Analysis: classic and contemporary theory*. Laham: Rowman and Littlefield Pub, 2014.
- Ikenberry, John. «The Plot Against American Foreign Policy. Can the Liberal Order Survive?». *Foreign Affairs*, vol. 96, n.º 3 (2017), p. 2-9.
- Inboden, Will. «Jeb Bush Is Staking His Own Foreign Policy Path». *Foreign Policy*, (12 de agosto de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 15.01.2018] <http://foreignpolicy.com/2015/08/12/jeb-bush-clinton-republican-islamic-state/>
- Johnson, Eliana. «Trump prepares to wound Iran deal- and the save it». *Politico*, (3 de octubre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 01.03.2018] <https://www.politico.com/story/2017/10/03/trump-iran-nuclear-deal-243427>
- Kagan, Robert. «The twilight of the liberal world order». *Brookings Institution*, (24 de enero de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 15.01.2018] <https://www.brookings.edu/research/the-twilight-of-the-liberal-world-order/>
- Kim, Jack y Park, Ju-min. «South Korea says Trump pledged commitments to its defense». *Reuters*, (10 de noviembre de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 15.01.2018] <https://www.reuters.com/article/us-usa-election-southkorea/south-korea-says-trump-pledged-commitment-to-its-defense-idUSKB-N13508O>
- Lake, Eli. «Trump Just Came Very Close to Killing the Iran Deal». *Bloomberg*, (18 de julio de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 01.03.2018] <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-07-18/trump-just-came-very-close-to-killing-the-iran-deal>
- Landler, Mark. *Alter Egos. Hillary Clinton, Barack Obama and the Twilight over American Power*. Nueva York: WH Allen, 2016.
- Lawler, Peter A. «Trump, Sanders, Cruz and New York Values». *National Review*, (16 de enero de 2016) (en línea) [Fecha de consulta, 15.01.2018] <http://www.nationalreview.com/postmodern-conservative/429888/donald-trump-bernie-sanders-ted-cruz-jacksonians-and-hamiltonians>

- Lizza, Ryan. «How Climate Change Saved Steve Bannon's Job». *The New Yorker*, (2 de junio de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2018] <https://www.newyorker.com/news/ryan-lizza/how-climate-change-saved-steve-bannons-job>
- Lobell Steven E., Ripsman, Norrin M. y Taliaferro, Jeffrey W. (eds.). *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Lobell, Steven E.; Ripsman, Norrin M. y Taliaferro, Jeffrey W. *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Nueva York: Oxford University Press, 2016.
- Mann, James. «Donald Trump's Foreign Policy Team: Built to Fail». *The New York Times*, (17 de diciembre de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 10.01.2018] <https://www.nytimes.com/2016/12/17/opinion/sunday/donald-trumps-foreign-policy-team-built-to-fail.html>
- Mann, James. «The Adults in the Room», *The New York Review of Books*, (26 de octubre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 30.01.2018] <http://www.nybooks.com/articles/2017/10/26/trump-adult-supervision/>
- McCain, John. «Senator John McCain Opposing Iran Nuclear Agreement». *mccain.senate.gov*, (9 de septiembre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] <https://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm/floor-statements?ID=677006e7-0969-4031-8617-4751657aea17>
- McCaskill, Noland D. «Trump backs away from 'neutral stance' on Israel». *Politico*, (21 de marzo de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 08.01.2018] <https://www.politico.com/blogs/2016-gop-primary-live-updates-and-results/2016/03/donald-trump-israel-aipac-palestinians-221060>
- McKelvey, Tara. «Trump and Macron: an unlikely friendship is borne». *BBC*, (14 de julio de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 15.02.2018] <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-40613719>
- Mead, Walter R. *Special Providence. American Foreign Policy and How it Changed the World*. Nueva York: Routledge, 2002.
- Mead, Walter R.. «The Jacksonian Revolt». *Foreign Affairs*, vol. 96, n.º 2 (2017), p. 2-7.
- Morello, Carol y De Young, Karen. «Saudi's Arabia King Salman skipping Camp David Summit». *The Washington Post*, (10 de mayo de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/saudi-arabias-king-salman-skipping-camp-david-summit/2015/05/10/2b6cad27-55df-47e1-a6c6-11a04020c788\\_story.html?utm\\_term=.cbd1aca6cab](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/saudi-arabias-king-salman-skipping-camp-david-summit/2015/05/10/2b6cad27-55df-47e1-a6c6-11a04020c788_story.html?utm_term=.cbd1aca6cab)
- Netanyahu, Benjamin. «Transcript of Netanyahu Speech to Congress». *The New York Times*, (3 de marzo de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 10.02.2018]

- <https://www.nytimes.com/2015/03/04/us/politics/transcript-of-netanyahus-remarks-to-congress.html>
- Neustadt, Richard E. *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. Nueva York: Free Press, 1990.
- New York Times. «Transcript of the First Debate». *The New York Times*, (27 de septiembre de 2016a) (en línea) [Fecha de consulta: 10.02.2018] <https://www.nytimes.com/2016/09/27/us/politics/transcript-debate.html>
- New York Times. «Donald Trump's New York Interview: Full Transcript». *The New York Times*, (23 de noviembre de 2016b) (en línea) [Fecha de consulta: 10.02.2018] <https://www.nytimes.com/2016/11/23/us/politics/trump-new-york-times-interview-transcript.html>
- Packer, George. *Assasin's Gate. America in Iraq*. Nueva York: Farrar, Strauss & Giroux, 2005.
- Patrick, Stewart. «Trump and World Order. The Return of Self Help». *Foreign Affairs*, vol. 96, n.º 2 (2017), p. 52-57.
- Paul, Ron. «A Tea Party Foreign Policy». *Foreign Policy*, (27 de Agosto de 2010) (en línea) [Fecha de consulta: 01.12.2017] <http://foreignpolicy.com/2010/08/27/a-tea-party-foreign-policy/>
- Paul, Rand. «The Case for Conservative Realism». *The National Interest*, (23 de octubre de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 01.12.2017] <http://nationalinterest.org/feature/rand-paul-the-case-conservative-realism-11544>
- Pompeo, Mike. «After the Deal: A New Iran Strategy». *US Department of State*, (21 de mayo de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 17.09.2018] <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>
- Powell, Charles. «La política exterior y de seguridad de Barack Obama». *Real Instituto Elcano*, (29 de diciembre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 01.12.2017] [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt20-2015-powell-politica-exterior-seguridad-barack-obama-hacia-nuevo-paradigma-geopolitico-estadounidense](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt20-2015-powell-politica-exterior-seguridad-barack-obama-hacia-nuevo-paradigma-geopolitico-estadounidense)
- Pozzi, Sandro. «128 países votan en la ONU contra la declaración de Trump sobre Jerusalén». *El país*, (22 de diciembre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta, 10.02.2018] [https://elpais.com/internacional/2017/12/21/actualidad/1513856371\\_750646.html](https://elpais.com/internacional/2017/12/21/actualidad/1513856371_750646.html)
- Restuccia, Andrea. «GOP to attack Climate Pact at home and abroad». *Politico*, (9 de julio de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] <https://www.politico.com/story/2015/09/gop-congress-climate-pact-paris-213382>
- Reuters. «Trump adviser Cohn drafted resignation letter, decided to stay: NYT». *Reuters*, (25 de agosto de 2017) (en línea) [Fecha de consulta:

- 15.01.2018] <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-cohn/trump-adviser-cohn-wrote-resignation-letter-decided-to-stay-nyt-idUSKCN1B-51JX>
- Rose, Gideon. «Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy». *World Politics*, vol. 51, n.º 1 (1998), p. 142-172.
- Rothkopf, David. *Running the World. The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*. Nueva York: Public Affairs, 2005.
- Rothkopf, David. *National Insecurity. American Leadership in an Age of Fear*. Nueva York: Public Affairs, 2015.
- Rubio, Marco. «Restoring America's Strength. My Vision for US Foreign Policy». *Foreign Affairs*, vol. 94, n.º 5 (2015), p. 108-115.
- Sagan, Scott D.. «The Korean Missile Crisis. Why Deterrence is the Best Option». *Foreign Affairs*, vol. 96, n.º 6 (2017), p. 72-82.
- Siddiqui, Sabrina. «Marco Rubio: I will absolutely roll back Obama Cuba Policy». *The Guardian*, (10 de julio de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2017] <https://www.theguardian.com/us-news/2015/jul/10/marco-rubio-cuba-obama-policy-roll-back>
- Singh, Michael. «3 Steps Trump Should Take Before Meeting Kim Yong-un». *Foreign Policy*, (23 de marzo de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 26.03.2018] <http://foreignpolicy.com/2018/03/23/three-steps-trump-should-take-before-meeting-kim-north-korea-united-states/>
- Smith, Tony (2008). «Wilsonianism after Iraq». En: Ikenberry, G. John (ed.). *The Crisis of American Foreign Policy. Wilsonianism in the Twenty-first Century*. Princeton: Princeton University Press, 2008, p. 66-74.
- Torreblanca, José Ignacio. «Adiós a la diplomacia americana». *Política Exterior*, vol. xxii, n.º 181 (2018) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2018] <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/adios-a-la-diplomacia-americana/>
- Tovar, Juan. *La doctrina en la política exterior de Estados Unidos. De Truman a Trump*. Madrid: Catarata, 2017.
- Tracey, Michael. «Hillary's Neoconservatives». *The American Conservative*, (19 de agosto de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 17.09.2018] <https://www.theamericanconservative.com/articles/hillarys-neoconservatives/>
- Trump, Donald. «Read Donald Trump's Full Speech to AIPAC». *Time*, (21 de marzo de 2016a) (en línea) [Fecha de consulta: 10.02.2018] <http://time.com/4267058/donald-trump-aipac-speech-transcript/>
- Trump, Donald. «Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech». *The New York Times*, (28 de abril de 2016b) (en línea) [Fecha de consulta: 10.02.2018] <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html>

- Trump, Donald. «The Inaugural Speech». *White House*, (20 de enero de 2017a) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>
- Trump, Donald. «Remarks by the President on 250th Anniversary of the Birth of President Andrew Jackson». *White House*, (15 de marzo de 2017b) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-250th-anniversary-birth-president-andrew-jackson/>
- Trump, Donald. «Remarks by President Trump After Meeting with President Xi of China». *White House*, (7 de abril de 2017c) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-meeting-president-xi-china/>
- Trump, Donald y Stoltenberg, Jens. «Joint Press Conference of President Trump and NATO Secretary General Stoltenberg». *White House* (12 de abril de 2017d) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-press-conference-president-trump-nato-secretary-general-stoltenberg/>
- Trump, Donald. «President Trump Speech to the Arab Islamic American Summit». *White House*, (21 de mayo de 2017e) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/21/president-trumps-speech-arab-islamic-american-summit>
- Trump, Donald. «Remarks by President Trump at the Israel Museum». *White House*, (23 de mayo de 2017f) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-israel-museum/>
- Trump, Donald. «Remarks by President Trump at NATO Unveiling of the Article 5 and Berlin Wall Memorials-Brussels, Belgium». *White House*, (25 de mayo de 2017g) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-nato-unveiling-article-5-berlin-wall-memorials-brussels-belgium/>
- Trump, Donald. «Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly». *White House*, (19 de septiembre de 2017h) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/>
- Trump, Donald. «Remarks by President Trump at APEC CEO Summit Da Nang Vietnam». *White House*, (10 de noviembre de 2017i) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>
- Trump, Donald. «Remarks by President Trump on Jerusalem». *White House*, (6 de diciembre de 2017j) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-jerusalem/>

- Trump, Donald. «Remarks by President Trump to the World Economic Forum». *White House*, (26 de enero de 2018a) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2018] <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-world-economic-forum/>
- Trump, Donald. «President Donald J. Trump's State of the Union Address». *White House*, (30 de enero de 2018b) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2018] <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>
- Trump, Donald y Jong-un, Kim. «Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong-un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit». *White House*, (12 de junio de 2018c) (en línea) [Fecha de consulta: 17.09.2018] <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit/>
- Vaisse, Justin. *Neoconservatism. The Biography of a Movement*. Cambridge, MA.: Belknap Press of Harvard University Press, 2010.
- Von Drehle, David. «Is Steve Bannon the Second Most Powerful Man in the World?». *Time*, (2 de febrero de 2017) (en línea) [Fecha de consulta, 05.03.2018] <http://time.com/4657665/steve-bannon-donald-trump/>
- Washington Post. «A Transcript of Donald Trump Meeting with the Washington Post Editorial Board». *Washington Post*, (21 de marzo de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 10.02.2018] [https://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/wp/2016/03/21/a-transcript-of-donald-trumps-meeting-with-the-washington-post-editorial-board/?utm\\_term=.daf12535e654](https://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/wp/2016/03/21/a-transcript-of-donald-trumps-meeting-with-the-washington-post-editorial-board/?utm_term=.daf12535e654)
- Walt, Stephen. «Welcome to the Dick Cheney Administration». *Foreign Policy*, (23 de marzo de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 26.03.2018] <http://foreignpolicy.com/2018/03/23/welcome-to-the-dick-cheney-administration/>
- Wolff, Michael. *Fire and Fury. Inside the Trump White House*. Londres: Henry Holt & Co., 2018.
- Woodward, Bob. *Fear: Trump in the White House*. Nueva York: Simon & Schuster, 2018.
- Zapotosky, Matt. «Federal appeal court rules 3 to 0 against Trump on travel ban». *The Washington Post*, (9 de febrero de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 05.03.2018] [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/federal-appeals-court-maintains-suspension-of-trumps-immigration-order/2017/02/09/e8526e70-ed47-11e6-9662-6eedf1627882\\_story.html?utm\\_term=.d49986d6e4f1](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/federal-appeals-court-maintains-suspension-of-trumps-immigration-order/2017/02/09/e8526e70-ed47-11e6-9662-6eedf1627882_story.html?utm_term=.d49986d6e4f1)

# RELACIONES INTERNACIONALES

**DIÁLOGOS:** Mabel Gómez Oliver

## ESTUDIOS

La política exterior del tercer gobierno peronista en la Argentina (1973-1976): conflictos, vaivenes y el aporte de la historia a los estudios internacionales.

**Maria Cecilia Miguez**

¿Qué ha pasado con la cooperación internacional para la participación de las OSC colombianas?. **Erlí Margarita Marín-Aranguren**

Mare crimum: complots y conspiraciones como mecanismo político para el relevo de cúpulas en los regímenes comunistas. **Ivan Witker**

## DOSSIER: Desafíos a la Seguridad y la Defensa en el siglo XXI

La integridad e independencia del Poder Judicial como garantía frente a la amenaza del Crimen Organizado Transnacional. **Jordi Feo Valero y Salvador Herencia Carrasco**

Amenazas externas y Política de Defensa de Japón. Las modificaciones del gobierno de Abe. **Marina Zalazar**

Drones. **Angel Pablo Tello**

La Seguridad Internacional contemporánea: contenidos temáticos, agenda y efectos de su ampliación. **Mariano Cesar Bartolomé**

Latin America Marine Corps: between the past and the future. **Marcos Pablo Moloeznik**

Conceptualizando las relaciones argentino-estadounidenses recientes en materia de seguridad y defensa ¿Una relación de afinidades electivas? **Luis Maximiliano Barreto**

El posicionamiento argentino frente al terrorismo internacional en la Asamblea General de la ONU (1992-2017). **Javier Pretti, Aldana Clemente, Carlos Sebastián Ciconne**

Nuevas Dinámicas del Poder Naval en el Siglo XXI: la competencia por el control en el espacio marítimo. **Mariana Altieri**

Latin American armed humanitarianism in Haiti and beyond. **Monica Hirst**

El concepto de la agresión en el Derecho Internacional y su influencia en el derecho doméstico argentino. Debates sobre su pertinencia y limitaciones **Juan Alberto Rial**

## REFLEXIONES

La presidencia argentina del G20. **Pedro Villagra Delgado**

## Sumario

**AÑO 27 - Nº 55**

**Julio/Diciembre 2018**

*El segmento digital que acompaña a este número contiene las siguientes secciones y está disponible en nuestro sitio web:*

***Cronología,  
Documentos,  
Investigaciones,  
Jurisprudencia,  
Legislación,  
Parlamentarias,  
Política Exterior  
Argentina,  
Publicaciones,  
Tesis***

Director Fundador  
Prof. Dr. **Norberto Conani**



**Instituto de  
Relaciones  
Internacionales**  
*previendocidad y construyendo*

Facultad de Ciencias  
Jurídicas y Sociales  
Universidad Nacional  
de La Plata

Calle 48 n° 582 5º piso (1900)  
La Plata Tel Fax 0221 4230628  
iri@iri.edu.ar

REPUBLICA ARGENTINA

**www.iri.edu.ar**

# Reseñas de libros

## Desarrollo y cooperación internacional entre pasado y futuro

DOI: [doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.285](https://doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.285)

Tancredi Tarantino  
*Doctorando en Ciencias Sociales,  
Universidad de Salamanca*

Unger, Corinna R.  
**International Development. A Postwar history**

Bloomsbury Academic, 2018  
252 págs.

Cuando en 2016 la Bill and Melissa Gates Foundation decidió donar 100.000 gallinas a Bolivia, muchos vieron en este gesto la típica interpretación asistencialista del desarrollo. Pese a que la fundación del magnate americano trató de justificar el programa, poniendo énfasis en el empoderamiento de las mujeres rurales, en la nutrición adecuada de los niños, en el incremento de los ingresos familiares y en la eliminación de mecanismos burocráticos y jerárquicos de la cooperación internacional, la reacción del Gobierno boliviano y de una parte importante de la sociedad civil internacional fue muy

dura. La idea de que Bolivia, por ser una economía principalmente agrícola, en lugar de impulsar la industrialización tenía que enfocarse en pequeños programas rurales, fue percibida como un insulto por el Gobierno de Evo Morales. Finalmente, el país andino terminó rechazando la ayuda filantrópica de los Gates por considerarla parte de una visión dicotómica del desarrollo: el Norte global desarrollado y el Sur global subdesarrollado.

Con esta anécdota casi tragicómica, el libro *International Development. A Postwar history* de Corinna R. Unger, profesora de Historia global y colonial en el European University Institute de Florencia (Italia), nos introduce al mundo moderno y no siempre lineal del desarrollo. Una obra necesaria que, a través de una reconstrucción histórica minuciosa de las diferentes etapas de las teorías y de las prácticas del desarrollo en el siglo xx, nos permite recorrer hechos e individuar actores de la historia contemporánea que han determinado el actual panorama internacional del desarrollo y de la cooperación internacional. Los que aparentemente podrían considerarse como cambios radicales, e inclusive puntos de ruptura, en la forma de entender e

impulsar el desarrollo, resultan ser parte de procesos históricos y políticos mucho más dilatados.

A lo largo del siglo xx, la autora individúa por lo menos cuatro períodos determinantes en la evolución de las políticas de desarrollo. El primero es ciertamente la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, con la incursión de los Estados Unidos en la escena de la ayuda internacional, el papel jugado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, y el intento de las potencias coloniales —en particular, Bélgica, Reino Unido y Francia— de seguir ejerciendo su poder en las colonias. El desarrollo como herramienta de la geopolítica internacional tuvo su apogeo con la Guerra Fría y la descolonización, otras dos etapas fundamentales en la vía del desarrollo. Por un lado, al final de los años cincuenta, la Unión Soviética invirtió muchos recursos en la elaboración de un plan de industrialización capaz de competir con Estados Unidos para atraer aquellos países «subdesarrollados» que empezaban a independizarse de las potencias imperialistas europeas. Por otro lado, los nuevos líderes de las excolonias comenzaron a elaborar sus propios planes de desarrollo y, a nivel internacional, se abrió el camino a una época de inversión en infraestructuras, proyectos energéticos y represas, que hoy en día representan una de las expresiones más recurrentes y contradictorias del desarrollo. El cuarto momento clave en la evolución de las teorías del desarrollo fue ciertamente la crisis financiera de

los años setenta. El aumento del precio del petróleo en 1973, la sucesiva recesión económica y la política monetarista adoptada por Ronald Reagan y Margaret Thatcher llevaron a una crisis de la deuda externa de los países en desarrollo que acentuó aún más las desigualdades sociales y económicas globales. La recesión, además, impuso a los principales actores del desarrollo una reorganización con criterios empresariales de su propia *governance*, con una consecuente profesionalización del sector que ha continuado fortaleciéndose hasta el día de hoy.

Entre los años setenta y ochenta surgieron también las primeras críticas severas a los modelos impulsados por los diferentes actores del desarrollo. Fueron sobre todo los mismos países receptores de la ayuda los que comenzaron a cuestionar las teorías dominantes del desarrollo, mostrando su frustración por la falta de resultados positivos. La larga noche neoliberal —como fue denominada en América Latina— de los años ochenta y noventa, con su ola de privatizaciones, liberalizaciones y programas de ajuste estructural impuestos por el FMI y por el Banco Mundial, no hicieron más que endurecer las críticas y la desconfianza hacia los modelos de desarrollo promovidos a nivel internacional. Frente a esta falta de legitimidad, desde inicios del siglo xxi, los principales actores de la cooperación internacional han tratado de ponerse a cubierto, encontrando en la sostenibilidad el nuevo mantra del desarrollo.

Sin que una crítica profunda al actual modelo de desarrollo se desprenda abiertamente del libro de Corinna R. Unger, después de haber recorrido esta escrupulosa reconstrucción histórica, es posible afirmar que parece contradictorio que una agenda internacional que, desde hace décadas, promueve el desarrollo por medio de proyectos extractivistas a gran escala y que en los últimos años ha estado flirteando, más o menos abiertamente, con el capital financiero, indique la sostenibilidad como el nuevo camino a seguir. Es justamente el extractivismo energético, infraestructural y financiero, impulsado también por los principales actores del desarrollo, lo que desata la insostenibilidad ambiental y social que ahora se quiere superar. El nuevo reto de la sostenibilidad podría entonces reflejar una sincera autocritica ante el fracaso de los modelos de desarrollo que se han sucedido hasta hoy. O podría simplemente tratarse de un vestido nuevo, ciertamente más bonito y más limpio, pero con el cual, en el fondo, no se quiere impulsar ningún cambio estructural en las estrategias globales del desarrollo. Una ambigüedad que parece estar aún muy lejos de resolverse.

---

## Una revisión crítica a la evolución de la OCDE

DOI: doi.org/10.24241/rci.2018.120.3.287

José María Larrú  
*Profesor titular, Departamento de Economía, Universidad CEU San Pablo (Madrid)*

Leimgruber, Matthieu y Schmelzer, Matthias (eds.)

### **The OECD and the International Political Economy Since 1948**

Palgrave, 2017

363 págs.

La obra editada por Matthieu Leimgruber y Matthias Schmelzer *The OECD and the International Political Economy Since 1948* (Palgrave, 2017) es una monografía con contribuciones de 16 historiadores que analiza críticamente la evolución de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE [OECD, por sus siglas en inglés]) desde sus orígenes.

La parte introductoria contiene tres capítulos. El primero ofrece la presentación de la obra y un recorrido sumario sobre la literatura histórica de la OCDE. El segundo recuerda los inicios de la organización, creada en 1948 –por entonces denominada la Organización Europea para la Cooperación Económica, (OECE)–, en un principio para gestionar la ayuda financiera del Plan Marshall, y cómo se ha ido transformando hasta el presente, tras refundarse en 1961 ya como OCDE, superando entonces

su circunscripción europea inicial. A los miembros fundadores –Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía–, se le sumarían seis miembros en los años sesenta que constituirían el bloque económico «occidental» (Canadá, Estados Unidos, Japón, Finlandia, Australia y Nueva Zelanda), a los que seguirían cinco más en los noventa y otros siete desde 2000 para completar la actual membresía de 36 países que incluyen tanto latinoamericanos (México y Chile) como asiáticos (Corea del Sur). Los autores presentan la OCDE bajo el lema de «ideas, pares y números», en referencia a la evolución de las teorías económicas defendidas (desde el intervencionismo keynesiano a la planificación indicativa primero, el monetarismo y la economía de oferta después, para continuar con el neoliberalismo y su reconsideración actual que intenta promover una globalización inclusiva); la revisión por pares de las políticas de sus miembros, y la compilación de estadísticas que harán un servicio innegable a la investigación económica y social. Esta parte introductoria se cierra con una breve referencia a la archivística usada para elaborar el volumen.

El cuerpo de la obra se compone de tres secciones con cuatro capítulos cada una. En la primera se presenta un capítulo interesante sobre cómo debieron convivir a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta dos instituciones internacionales europeas:

la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas y la OEEC. En aquellos años surgieron múltiples iniciativas multilaterales: la Unión Europea de Pagos (1950), la Agencia para la Productividad Europea (1953-1961), la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA, 1952), la Comunidad Económica Europea (1957) y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés, 1960). La Comisión Económica para Europa (CEPE o UNECE, por sus siglas en inglés) se creó en 1947 con sede en Ginebra y con el principal mandato de promover la cooperación entre los estados miembros para suavizar todo lo posible la división continental surgida tras la Segunda Guerra Mundial y la expansión soviética. Su primer secretario ejecutivo fue el premio Nobel de Economía Gunnar Myrdal quien, como narra el capítulo, hizo cuanto pudo por mantener buenas relaciones y una cooperación mutua con la OCDE. Sin embargo, tuvo que lidiar con presiones estadounidenses, que eludieron encargar a esta comisión la gestión del Plan Marshall, así como con la forma tan «peculiar» de gobernar de Stalin. No obstante, ambas instituciones lograron convivir (aún lo hacen ambas, con 56 países en la CEPE) y complementarse. La CEPE heredaría de alguna manera el espíritu conciliador de la Liga de Naciones y su trabajo técnico en favor de todos los países europeos, mientras que la OCDE lograría homogeneizar un sistema de estadísticas compartido y ser un foro de diálogo ideológico y de impulso a la liberalización comercial.

El siguiente capítulo se dedica al estudio de caso de Yugoslavia como ejemplo de país *neutral* en los años de Guerra Fría dura, y cómo Tito vio en la OCDE –sin ser Yugoslavia nunca un Estado miembro de esta organización– una oportunidad de resistencia a las presiones y bloqueo económico soviéticos. El tercer capítulo de esta primera sección presenta los casos de acceso a la OCDE de Japón, Australia y Nueva Zelanda durante los sesenta, con una heterogénea carga de intereses e influencia en la primera ampliación de una organización que nació enteramente europea. Fue la etapa de formación y consolidación de lo que hoy seguimos considerando *Occidente*. La sección se cierra con un capítulo dedicado al estudio de cómo la voz de este *Occidente* resonó e influyó en la primera Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) en 1964, en la que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD o DAC, por sus siglas en inglés) tuvo una importancia sobresaliente.

La segunda sección se titula «Gestionando la economía» y en sus cuatro capítulos se presta atención al papel que tuvo el acero durante la Guerra Fría; la influencia del «Grupo de Trabajo 3» sobre las orientaciones de política económica; el papel que han tenido las «presiones mutuas» como forma de funcionamiento y evolución ideológico-económica en los años sesenta y setenta y, en último lugar, la emergencia de los «ajustes positivos» (ajuste estructural) y la economía de oferta, ante los fracasos de los remedios de demanda keynesianos ante la crisis

de los setenta e inicios de los ochenta por la subida del precio del petróleo y otras materias primas.

La última sección es un «cajón de sastre» que recoge –a mi parecer, con escasa lógica y coherencia interna con el resto de la obra– la revisión histórica de la OCDE en cuatro temas: las migraciones, la educación, el medio ambiente y el género. Esta parte es la que me parece menos hilada, no hay una justificación precisa de por qué se eligen esos temas y no otros, e incluso cada capítulo cubre un período temporal inconexo.

La obra hace una aportación valiosa desde el punto de vista del análisis histórico-crítico. El trabajo de búsqueda de fuentes secundarias originales ha sido sobresaliente y un libro revisionista sobre la OCDE es muy necesario, sobre todo en España, donde la reforma de estudios universitarios se ha llevado por delante la clásica asignatura de «Organización económica internacional» que aportaba los conocimientos necesarios para poder leer esta obra. Quien esté interesado en completar la monografía con el caso español puede acudir al manual de Manuel Varela Parache de 1965, primer catedrático español de la materia y protagonista directo de buena parte de la historia española en la OCDE. Fue el ingreso en esta organización (y en el FMI) lo que permitió salir a España del aislacionismo de la posguerra civil y elaborar el Plan de Estabilización de 1959 con el que se inició el desarrollismo que modernizó el país bajo un crecimiento económico que no ha tenido parangón desde entonces.

## **Lecciones en la historia para mejorar los esquemas de cooperación internacional**

DOI: doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.290

Lorena E. Vera Márquez  
*Consultora, Instituto de investigaciones  
Dr. José María Luis Mora (México)*

Rodríguez Albor, Gustavo y Domínguez, Rafael (coords.)

### **Historia de la cooperación internacional desde una perspectiva crítica**

Editorial Uniautónoma, 2017

195 págs.

Ayala Martínez, Citlali y Müller, Ulrich (coords.)

### **Towards Horizontal Cooperation and Multi-Partner Collaboration. Knowledge sharing and development Cooperation in Latin America and the Caribbean**

Nomos, 2017

180 págs.

En el marco de este número especial de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, en el que se presentan diferentes enfoques que se han discutido y analizado durante la época contemporánea de la cooperación internacional (CI), reconociendo el derecho a las diferentes formas de desarrollo, se presentan a continuación dos libros que compilan interesantes visiones de la historia de la CI y sus modalidades.

El primer libro trata sobre la historia de la CI desde una perspectiva crítica y es el primero de una serie de monogra-

fías para posicionar y difundir los debates regionales en torno a las temáticas de la CI y el desarrollo, los cuales se han ido robusteciendo en la región por el interés y especialización de la comunidad académica. Ello no solo de forma descriptiva mediante la presentación de casos emblemáticos o hitos de la historia de la CI en diversos temas, sino también por la generación de material crítico y propositivo que permite reflexionar sobre las diferentes realidades en las que se implementa la CI y cuestionar, comparar y articular la evolución positiva o negativa de los temas y aterrizarlos en propuestas prácticas para lograr una incidencia más real en el desarrollo. Se augura el éxito al esfuerzo conjunto de la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI) y sus socios, esperando la publicación de próximos volúmenes de esta serie.

Los coordinadores del libro hacen énfasis en la necesidad de retomar la historia como herramienta para fundamentar, analizar y comprender las realidades sociales, e invitan a mantener una visión crítica del entorno socioeconómico y político. El texto en general plantea que la CI se ha ido moldeando y adaptando a los diferentes tiempos y diversidad de enfoques del *desarrollo* a los que esta práctica responde, cambiando así las modalidades, prioridades y percepciones de los actores mismos. En particular, la obra centra el análisis en el marco de las relaciones internacionales en el entorno capitalista, cuestionando los propósitos y narrativa de la Ayuda Oficial del Desarrollo (AOD), así como el marco de

las dinámicas políticas y económicas que exacerbaban las diferencias de crecimiento y la desigualdad y obstaculizan las integraciones regionales.

El libro está dividido en tres secciones que van hilando el tema de la CI en torno a su discurso histórico, la crítica y la ejemplificación crítica. El primer apartado se titula «Narrativa histórico-crítica de la cooperación internacional al desarrollo» y cuenta con dos capítulos. Primero, Daniel Lemus analiza la narrativa histórica en torno a la arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, a partir de la confrontación de tres visiones: donantes tradicionales, donantes emergentes y países de renta media-alta. En este capítulo se revisa el discurso del CAD y su uso para la construcción de un marco de referencia para la construcción de la arquitectura global de la CID y su reconfiguración conforme a los diferentes contextos globales. Dentro de la misma sección, Giuseppe Lo Brutto señala que hace falta un análisis de la esencia de la CI como instrumento para el desarrollo y de la concepción de *desarrollo* que detonó el cambio de visión de la AOD a la CID, pero que es un concepto que hoy en día sigue siendo analizado y reconfigurado por las realidades regionales y locales y los diversos actores que han entrado en la escena de la CI. Destaca que la manera en que se entiende el desarrollo es la forma en que se define la CID, y la historia global nos ha demostrado que socialmente el desarrollo se va entendiendo como un

fenómeno mucho más complejo que antes. Prueba de ello es la actual estructura de la agenda global de desarrollo o Agenda 2030 y sus objetivos a alcanzar (los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, ODS), los cuales han trascendido hacia una visión transversal, multidimensional y multiactoral del desarrollo, entendido más como bienestar social que como sistema económico. Aunque es un tema criticado por el autor y considerado como ilusorio debido a que la agenda se construye en el marco de un sistema en crisis, ejemplifica y cuestiona cómo a través del Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (TOSSD, por sus siglas en inglés) se puede facilitar el entendimiento de la nueva era de la CI que refleja la Agenda 2030.

La segunda sección del libro, denominada «Hacia una nueva teoría crítica de la cooperación», incluye dos capítulos que hacen énfasis en la región de América Latina y se argumenta la dificultad de encajar las diferentes realidades en un sistema depredador que no está configurado para repartir por igual, sino para polarizar las desigualdades. El capítulo tres, de los autores Gianmarco Vassalli y Gustavo Rodríguez Albor, analiza diferentes teorías del desarrollo y las contrasta con la escuela de pensamiento latinoamericano. Estos autores enmarcan el análisis en el sistema global neoliberal y cuestionan los límites de la CI ante la promoción de un desarrollo sostenible para una región que siempre ha estado marcada por la desigualdad a pesar de contar con grandes yacimientos de recursos naturales. En el análisis realizado en el capítulo se reto-

man también algunos casos africanos y se muestra el fracaso de la cooperación multilateral en la promoción de la agenda global de desarrollo y sus objetivos (primero los Objetivos de Desarrollo del Milenio [ODM], hoy ODS). El siguiente capítulo, escrito por Rafael Domínguez, hace una profunda revisión histórica sobre la Alianza para el Progreso, como uno de los episodios clave para entender cómo afrontan los países de América Latina la cooperación regional. El autor argumenta que, en general, existe una desmemoria histórica, ya que los procesos históricos no han sido referentes para la construcción del régimen internacional de la CI.

En la última sección de la obra, titulada «La cooperación en un desarrollo insostenible», Simone Lucatello argumenta en su texto las distorsiones que impiden una integración regional en América Latina, señalando los diferentes matices de la CID y enfatizando las relaciones perversas que se gestan entre los discursos de la CI, la atención regional al tema de la seguridad y el papel que desarrollan las ONG en la región.

Los cinco capítulos que conforman la publicación articulan el análisis histórico como eje transversal para lograr un mejor entendimiento del contexto actual del escenario internacional referente a la CID, e invitan a hacer uso de esta para mejorar los procesos que actualmente se están gestando y, bajo argumentos comprobados —como se evidencia a partir de los hechos históricos—, buscar mejorar los mecanismos futuros. En este sentido, el segundo libro aquí reseñado representa un ejemplo de evolución positiva

en el marco de la CID, ya que muestra el *knowledge sharing* o «transferencia de conocimientos» como una de las acciones que se ha ido posicionando y consolidando como buena práctica en el marco de la CI reforzando su utilidad en los esquemas actuales de cooperación.

En esta publicación, los nueve autores participantes nos presentan el tema de la transferencia de conocimientos, considerado hoy en día como una de las prácticas de CID que ha evolucionado en su concepción, manejo y gestión, permitiendo generar acciones que realmente inciden en la detonación de procesos de desarrollo —sin considerar un modelo de desarrollo en particular, sino haciendo referencia a la libertad del intercambio de conocimiento para adaptarlo a prácticas locales—, al ser considerado como un proceso de aprendizaje multidireccional entre los actores involucrados.

El libro cuenta con siete capítulos y comienza analizando a nivel conceptual el tema de la transferencia de conocimientos y su vínculo con la CID, en especial en el primer capítulo, de Citlali Ayala, en el que se presenta la evolución del *knowledge transfer* al *knowledge sharing*, argumentando la madurez narrativa del término, su adopción particular en la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, así como los beneficios de su efectividad para todos los actores involucrados. Por su parte, Ulrich Müller hace un recuento histórico de su concepción y vinculación con diferentes perspectivas y señala con más detalle las condiciones o competencias que se deben considerar

en diferentes dimensiones para su efectividad. En el tercer capítulo, los autores Iris Dagmar Barth, Ulrich Müller y Anna Julia Fiedler Chapter centran su análisis en el valor añadido de esta práctica, en particular en base a algunas experiencias en América Latina, y problematizan la medición del valor añadido, cuestión muy importante para la elaboración de indicadores certeros, en especial que puedan ser plasmados en el marco de la Agenda global de desarrollo y abonar a los ODS.

Los siguientes capítulos ejemplifican, con casos en América Latina y el Caribe, muchos de los aspectos que se enlistan en el segundo capítulo y su vinculación con el marco internacional de cooperación para el desarrollo. Los autores describen experiencias con base en plataformas regionales de colaboración y comunidades epistémicas, en Ecuador, Bolivia, Colombia, México, la Comunidad del Caribe (CARICOM), y en temas puntuales como agricultura, comunidades indígenas y resiliencia.

Ambas publicaciones presentan un debate crítico de la CID y proponen y demuestran la efectividad de aprender de la historia considerándola como un eje articulador en la evolución de la cooperación. Además de ser una interesante compilación de autores, cabe destacar que en cada capítulo de los libros se refuerzan los temas con una basta y actualizada bibliografía de referencia que permite al lector profundizar en los diferentes debates que se presentan.

## **Superar la brecha entre ricos y pobres: ¿vamos por el camino correcto?**

DOI: [doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.293](https://doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.293)

Guillermo Santander Campos  
*Investigador, Universidad Complutense de Madrid (UCM)*

Hickel, Jason

## **The Divide: A Brief Guide to Global Inequality and its solutions**

Penguin Random House, 2017  
351 págs.

El libro parte de una premisa fundamental: es necesario desactivar la narrativa actual en torno al desarrollo que, de manera deliberada, nos induce a pensar que vamos por el buen camino para lograr un mundo más equitativo. Según Hickel, prevalece un relato oficial que pone el énfasis en los éxitos logrados, soterrando aquellos resultados más pesimistas que se derivarían de una valoración más amplia y profunda de las políticas de desarrollo aplicadas en las últimas décadas. Esto provoca que no se cuestione el sistema económico en el que descansan estas políticas, aunque persistan elevados niveles de pobreza y se haya producido un incremento de la desigualdad, alentando la falsa esperanza de que por la vía que se ha seguido en las últimas décadas será posible alcanzar un reparto de la riqueza más justo a escala global. Sería necesario, por tanto, deshacer esta narrativa, para frenar el consentimiento social con el que este modelo

ha operado y pretende seguir operando. Y a esto se dedica esta obra que tiene la capacidad de resultar de interés para cualquier persona interesada en el ámbito de las políticas de desarrollo, más allá de su nivel de especialización.

Sin negar algunos avances que se han logrado en materia de desarrollo, Hickel cuestiona e ilustra cómo se han utilizado indicadores y estadísticas en este sentido, ocultando algunas tendencias que cuestionan seriamente los logros alcanzados, en muchas ocasiones muy concentrados en Asia del Este y, particularmente, en China. Ámbitos geográficos donde, además, no se habrían seguido escrupulosamente las políticas defendidas desde los centros de poder internacional. Todo ello para incidir en la idea de que la pobreza no existe, sino que es creada, y en que el problema fundamental no es que los países ricos no hayan logrado encontrar la fórmula para promover el desarrollo en los países pobres -como suele plantearse-, sino que directamente han actuado para impedirlo. Una reflexión que lleva al autor a considerar que políticas como la ayuda al desarrollo no solo mantienen el problema dentro del «paradigma de la caridad», sino que además distraen de los cambios más profundos que realmente es necesario acometer en el sistema económico internacional para reducir la brecha existente entre los países ricos y los países pobres.

Para ir fundamentando esta interpretación, el autor adopta una perspectiva histórica que le permite ilustrar

cómo la emergencia del sistema económico capitalista no ha sido un proceso natural y espontáneo, como en ocasiones trata de presentarse por parte de la ortodoxia del pensamiento económico, sino que responde a una historia de violencia, extorsión y empobrecimiento masivo. Recorriendo desde las diversas oleadas imperialistas iniciadas en el siglo xv, hasta las nuevas formas de colonialismo que detecta en la actualidad -y deteniéndose particularmente en procesos como la imposición de los programas de ajuste estructural por parte del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en los años ochenta del siglo xx-, Hickel incide en que el sistema económico mundial ha estado siempre diseñado para enriquecer a una pequeña minoría en detrimento de una vasta mayoría de la población mundial.

Una dinámica que se habría visto desafiada por la «revolución desarrollista» impulsada en muchos países pobres en los años sesenta y setenta del pasado siglo, que trataba de proteger las industrias nacionales y cuestionaba los fundamentos en los que los países ricos pretendían hacer descansar el sistema económico internacional. Según Hickel, es precisamente para contrarrestar el incremento del poder político del Sur que esto suponía para lo que se activó una «contrarrevolución neoliberal» por parte de los países ricos y la clase empresarial, que sintieron amenazados sus intereses y no estaban dispuestos a renunciar a privilegios de los que se estaban beneficiando.

do, como el acceso barato a mano de obra y materias primas. Una respuesta que, en definitiva, evidenciaba la batalla política que subyace a los procesos de desarrollo.

Probablemente, más que el carácter novedoso de sus principales aportaciones, el principal valor del libro descansa en que supone un toque de atención necesario para la actual agenda internacional de desarrollo. Sin mencionarlos, obliga a poner en cuestión la capacidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para alcanzar un mundo más justo y equitativo entre países ricos y países pobres. ¿Contribuye esta agenda a mantener la narrativa que Hickel señala que es preciso desactivar? ¿O introduce elementos que precisamente cuestionan el relato hasta ahora vigente? La respuesta probablemente dependerá de la profundidad con la que esta agenda se quiera leer en los próximos años. En cualquier caso, cabe cuestionarse si la comunidad internacional y los países ricos estarán dispuestos a corregir las asimetrías existentes y transformar las relaciones de poder en las que descansa el actual sistema económico internacional. Una cuestión que, desde luego, esta agenda no aborda.

En definitiva, el libro de Hickel supone una lectura oportuna y estimulante para comprender la división existente entre los países ricos y pobres, al tiempo que aporta herramientas analíticas que permiten identificar algunas de las profundas e ineludibles transformaciones que habrá que impulsar en el

futuro en ámbitos como la democratización de la arquitectura institucional internacional, las relaciones comerciales, la acción climática o la fiscalidad internacional. Al menos, si realmente se pretende mitigar esa brecha.

---

## **Una propuesta de regeneración de Naciones Unidas con el apoyo de la sociedad civil internacional**

DOI: [doi.org/10.24241/rci.2018.120.3.295](https://doi.org/10.24241/rci.2018.120.3.295)

Jordi Bonet-Martí  
*Profesor, Área de Ciencia Política,  
Universitat de Girona*

Ziegler, Jean  
**Hay que cambiar el mundo**  
Akal, 2018  
253 págs.

Jean Ziegler constituye un raro ejemplo de supervivencia del prototipo de intelectual *engagé soixante-huitard*. A pesar de haber ejercido como profesor de Sociología política en las universidades de Ginebra y de la Sorbona, sus libros y artículos no se dirigen al público académico, sino que buscan «despertar conciencias» en favor de «los condenados de la tierra», siguiendo la estela de su mentor Frantz Fanon. Así, desde la publicación de su primer artículo en *Les Temps Modernes*, «L'armée blanche en Afrique» (1963), hasta sus recientes libros *Los nuevos amos del mundo* (2013) y *Destrucción masiva*.

*Geopolítica del hambre* (2012), Ziegler ha orientado su prosa militante hacia la denuncia del poder del capitalismo financiero global, a quien considera responsable de las situaciones de hambre y pobreza que acechan al planeta.

A este respecto, puede resultar chocante encontrar aquí una enconada defensa del modelo de diplomacia multilateral representado por las Naciones Unidas y la reivindicación del espíritu de la Carta del Atlántico firmada por Churchill y Roosevelt a bordo del USS Augusta en agosto de 1941. Sin embargo, la perplejidad inicial va remitiendo a medida que avanzamos en la lectura y el autor nos muestra cómo su apuesta política por una mayor humanización de las relaciones sociales conlleva necesariamente una humanización de las relaciones internacionales. El libro es poco dado al matiz. Para el autor, la única alternativa posible a la estrategia imperial, en que una superpotencia se otorga la misión histórica de garantizar la paz y la estabilidad mundial, es el modelo de diplomacia multilateral representado por las Naciones Unidas, y su apuesta es poner este modelo al servicio de una mayor justicia global. Los 11 capítulos y el posfascio que conforman este libro constituyen así un llamado a recuperar el espíritu fundacional de las Naciones Unidas. Es aquí donde el requerimiento del filósofo alemán Ernst Bloch, «adelante hacia nuestras raíces», adquiere pleno sentido. Consciente de las dificultades de Naciones Unidas para dar respuesta a los grandes retos globales, Ziegler nos

apremia a recuperar su matriz ilustrada y hacerlo en alianza con la sociedad civil internacional y con los gobiernos que se resisten al dictado de los poderes del capital financiero global.

Fiel a su estilo, Ziegler mezcla en el libro episodios biográficos como miembro del Parlamento federal suizo, Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación y vicepresidente del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, con la aportación de datos y reflexiones sobre las situaciones de desigualdad y vulneración de los derechos humanos. Sin embargo, su autor no ejerce únicamente el oficio de fiscal, sino que realiza también un alegato de defensa de su trabajo político y diplomático. Jean Ziegler es consciente del carácter controvertido de su figura política. Sus posicionamientos políticos en defensa de Palestina, a favor de la Revolución cubana, contra la opacidad de la banca suiza y como Relator Especial para el Derecho a la Alimentación le han valido críticas en la prensa, intentos de veto y la oposición de los gobiernos de Estados Unidos e Israel que han utilizado sus encuentros con Gadafi y Sadam Husein para intentar desacreditarle. Ziegler aprovecha la publicación de este libro para defender su trabajo, situando dichos encuentros en el marco de su labor diplomática y denunciando los motivos que subyacen a la campaña lanzada en su contra.

*Hay que cambiar el mundo* constituye también una muestra del optimismo con relación a la reforma de las orga-

nizaciones internacionales, para mostrarnos que a pesar de sus limitaciones y sus imperfecciones todavía existe un lugar para la esperanza. Frente al recuerdo amenazante del destino de la Sociedad de las Naciones, Ziegler defiende la necesidad de incorporar mecanismos sancionadores para hacer frente las violaciones de derechos humanos, apuesta por la extensión del principio de justicia universal y el fortalecimiento del derecho a la injerencia humanitaria y del principio de responsabilidad para proteger. Así mismo, en la línea del informe *In Larger Freedom* elaborado por el exsecretario general de Naciones Unidas Kofi Annan, Ziegler apuesta por una reforma del Consejo de Seguridad que establezca una rotación de los miembros permanentes y limite el derecho a veto cuando estén en juego cuestiones referidas a los derechos humanos.

A pesar de que no estamos frente un trabajo académico, y las propuestas de cambio no sean novedosas, el especialista en relaciones internacionales encontrará en este libro un testimonio en primera persona que le permitirá acercarse a los entresijos de la diplomacia *onusiana*: desde las misiones de Naciones Unidas en la península de Corea, Congo y Líbano hasta la denuncia argentina contra los fondos buitres, la gestión del Programa Mundial de Alimentos y las maniobras diplomáticas que preceden a la nominación de los altos cargos, incluyendo la elección de la Secretaría General.

En un momento en que la guerra civil de Siria, la tragedia de los refugiados que asola el Mediterráneo, el regreso al unilateralismo de Donald Trump y la retórica aislacionista del *Brexit* están minando la credibilidad de Naciones Unidas, la lectura de este libro constituye un motivo para la esperanza, incluso para aquellos que no comparten sus posicionamientos políticos. Los nuevos retos globales requieren una reestructuración urgente de las instancias de gobernanza global que solo será posible a través de una presión sostenida de los movimientos sociales transnacionales en alianza con los países del Sur global. En este sentido, el nuevo libro de Ziegler aporta elementos de reflexión para que la sociedad civil internacional asuma la responsabilidad y el reto de llevar a cabo esta tarea.

---

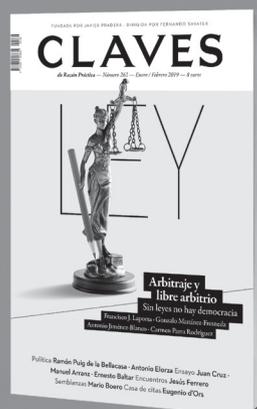
ESTA ES LA CLAVE:

A veces hablamos de democracia como si fuera un procedimiento político espontáneo ajeno a la ley, pero eso es un espejismo. Sin leyes no hay democracia.

FRANCISCO J. LAPORTA



ESTA Y OTRAS  
CLAVES EN



Dirigida por  
Fernando  
Savater

A LA VENTA EN KIOSCOS, LIBRERÍAS Y VERSIÓN DIGITAL EN



SUSCRIPCIONES

Tel.: 902 10 11 46

[suscripciones@prisarevistas.com](mailto:suscripciones@prisarevistas.com)

# Listado de revisores 2018

Los artículos publicados en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* pasan por un riguroso proceso de evaluación externa por pares (*peer review*) de anonimato doble. Durante el año 2018 los revisores fueron los siguientes (por orden alfabético):

1. **Abril, Ruth**  
CEU Cardenal Herrera (Valencia)
2. **Alcalde, Xavier**  
Institut Català Internacional per la Pau (ICIP)
3. **Álvarez Velez, M<sup>a</sup> Isabel**  
Facultad de Derecho (ICADE), Universidad Pontificia Comillas (Madrid)
4. **Andolz, Sonia**  
Universitat de Barcelona; ESADE Law School; Universitat Ramon Llull (Barcelona)
5. **Apaydin, Fulya**  
Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)
6. **Arribas, Sonia**  
Universitat Pompeu Fabra (Barcelona)
7. **Astor, Avi**  
Universitat Autònoma de Barcelona
8. **Ayllón Pino, Bruno**  
Universidad Complutense de Madrid.Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM)
9. **Barbet, Berta**  
Universitat Autònoma Barcelona
10. **Benzi, Daniele**  
Universidade Federal da Bahia (Brasil)
11. **Bianculli, Andrea**  
Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)
12. **Botella, Elisa**  
Universidad de Salamanca
13. **Caballero, Sergio**  
Universidad de Deusto, Bilbao
14. **Campos, Rubén**  
Club de Madrid
15. **Carballo, Francisco**  
University of London

- 16. Cardenal, Ana Sofía**  
Universitat Oberta de Catalunya
- 17. Cascante, Katty**  
Universidad Complutense de Madrid
- 18. Castro Ruano, José Luis de**  
Universidad del País Vasco (UPV-EHU)
- 19. Chatterje, Precious**  
The University of Manchester
- 20. Comini, Nicolás**  
Universidad del Salvador
- 21. Cornago, Noé**  
Universidad del País Vasco (UPV-EHU)
- 22. Eguizábal, Cristina**  
Universidad de Miami
- 23. Eseverri, Cecili**  
Universidad Complutense de Madrid
- 24. Fathir, Laila**  
Search for Common Ground (Washington DC)
- 25. Fernández Sola, Natividad**  
Universidad de Zaragoza
- 26. Flanders, Ryan**  
Master de la Universidad Pontificia de Comillas (Madrid). Licenciado en la University of Colorado at Boulder
- 27. Flores, Joaquín**  
Universidad Nacional Autónoma de México – FES Cuautitlán
- 28. Gago, Egoitz**  
Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano
- 29. Galais, Carol**  
Universitat Oberta de Catalunya
- 30. Gil Gutiérrez, Cintia**  
Colaboración en UAM Iztapalapa México
- 31. Granados Quiroz, Ulises**  
Instituto Tecnológico Autónomo de México
- 32. Guarín, Sergio**  
Fundación Ideas para la Paz (Bogotá)
- 33. Gutiérrez Camps, Arnau**  
Universitat Autònoma de Barcelona; Diputació de Barcelona
- 34. Jiménez, Claudia**  
Universitat Autònoma de Barcelona

- 35. Juan-Torres, Míriam**  
More in Common (Londres)
- 36. Kraus, Peter A.**  
University of Augsburg (Alemania)
- 37. LaBarbera, M. Caterina**  
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Madrid)
- 38. Lahnit, Fatima**  
Institute for Statecraft (Londres)
- 39. León, Mauricio**  
Universidad Central del Ecuador
- 40. Lo Brutto, Giuseppe**  
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México)
- 41. Maggiorelli, Lorenzo**  
Universidad de los Andes
- 42. Makarychev, Andrey**  
University of Tartu (Estonia)
- 43. Malacalza, Bernabé**  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET - Universidad Nacional de Quilmes (Buenos Aires)
- 44. Martínez Martínez, Rafael**  
Universitat de Barcelona
- 45. Martínez, Nacho**  
Colectivo La Mundial
- 46. Moncagatta, Paolo**  
Universidad San Francisco de Quito
- 47. Onuki, Janina**  
Universidade de São Paulo- Instituto de Relações Internacionais (Brasil)
- 48. Pasetti, Francesco**  
CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)
- 49. de Pedro, Nicolás**  
The Institute for Statecraft (Londres)
- 50. Pereira Loureiro, Felipe**  
Universidade de São Paulo- Instituto de Relações Internacionais (Brasil)
- 51. Pirralha, André**  
RECSM - Universitat Pompeu Fabra (Barcelona)
- 52. Quero, Jordi**  
Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)
- 53. Ramírez-Cendrero, Juan M.**  
Universidad Complutense de Madrid

- 54. Rochin, Nalia**  
Biderbost, Boscan & Rochin (Salamanca)
- 55. Rodrigues-Silveira, Rodrigo**  
Universidad de Salamanca
- 56. Rodríguez Manzano, Irene**  
Universidad de Santiago de Compostela
- 57. Rodríguez Nuño de la Rosa, Virginia**  
Actualmente, vinculada a REEDES (Santander)
- 58. Rodríguez, Erika**  
Universidad Autónoma de Madrid
- 59. Rodríguez, Saúl M.**  
Universidad de Ottawa
- 60. Romanos, Eduardo**  
Universidad Complutense de Madrid
- 61. Ruiz-Giménez Arrieta, Itziar**  
Universidad Autónoma de Madrid
- 62. Sanahuja, José Antonio**  
Universidad Complutense de Madrid
- 63. Sánchez Andrés, Antonio**  
Universidad de Valencia
- 64. Sánchez Montijano, Elena**  
CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)
- 65. Sánchez, Francisco**  
Universidad de Salamanca
- 66. Sanjaume, Marc**  
Universitat Pompeu Fabra (Barcelona)
- 67. Serbin Pont, Andrei**  
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) (Buenos Aires)
- 68. Serra, Francesc**  
Universitat Autònoma Barcelona
- 69. Soriano, Juan Pablo**  
Universitat Autònoma de Barcelona
- 70. Sotillo, José Ángel**  
Universidad Complutense de Madrid
- 71. Souchaud, Sylvain**  
Institut de recherche pour le développement, unité de recherche “Migrations et société” (IRD) (Paris)
- 72. Staiano, Francesca**  
Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata (Buenos Aires)

- 73. Stein, Alfredo**  
Global Urban Research Centre, School of Environment and Development University of Manchester
- 74. Tokatlian, Juan Gabriel**  
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires)
- 75. Toussaint, Mónica**  
Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora (México)
- 76. Uscanga, Carlos**  
Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Relaciones Internacionales
- 77. Vagni, Juan José**  
Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba. Centro de Inv. y Est. sobre Cultura y Sociedad (CONICET – UNC) (Argentina)
- 78. Valenzuela, Esteban**  
Universidad Alberto Hurtado (Santiago de Chile)
- 79. Vázquez, Mariana**  
Universidad de Buenos Aires
- 80. Vergés, Joan**  
Universitat de Girona
- 81. Welp, Yanina**  
Center for Democracy Studies, Universidad de Zurich
- 82. Woertz, Eckart**  
CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)
- 83. Zahredinne, Danny**  
Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais (Brasil)

# Tempo exterior

Segunda etapa  
Vol. XVIII (II)  
nº 36 / Xaneiro-Xuño 2018  
P.V.P. 10 euros

[www.igadi.gal](http://www.igadi.gal)

REVISTA DE ANÁLISE E ESTUDOS INTERNACIONAIS

## Carta aos lectores

**China despois do  
XIX Congreso do PCCh:  
o tempo do xíismo**  
Xulio Ríos

**Xi Jinping, o temoneiro de ferro.  
Regreso ao pasado  
para encamiñar o futuro**  
Marola Padín Novas

**Xi Jinping, Trump and  
the torch passing**  
Alfredo Toro Hardy

**China's Assertive Foreign  
Policy Strategy.  
Insights from the 19th Party  
Congress**  
Alejandra Peña

**O marco institucional da  
cooperación chinesa para o  
desenvolvemento.  
Entidades, funcionamento,  
particularidades: cara a  
un novo esquema**  
Ramón Fernando Flores  
Figueroa



**Asistencia sanitaria en África:  
estratexia diplomática da China  
ou compromiso internacional?**  
Rosa María Rodrigo

**A Igrexa Católica na China: da  
introdução á "sinicización"**  
André Saraiva Santos e  
Larissa Ma Kehan

**"America First, Obama Last":  
Un balance da política exterior  
de Donald J. Trump**  
Jared D. Larson

**A crise migratoria do Triángulo  
Norte Centroamericano  
e o impacto do programa  
"America First"**  
Alexandre Rey Parrado

**Some Reflections about Normative  
Contestation/Cross Fertilization  
into the United Nations Human  
Rights System: The Case of  
"Defamation of Religions"**  
Antonietta Elia

## Libros

Resumo-Resumen-Abstract

Centro Cívico Sur, Rúa Luís Braille, 40  
36003 Pontevedra  
Tel. +34 986 843 436 / +34 698 144 536  
[info@igadi.org](mailto:info@igadi.org) / [www.igadi.org/te](http://www.igadi.org/te)

INSTITUTO  
GALEGO  
DE ANÁLISE  
E DOCUMENTACIÓN  
INTERNACIONAL



I  
GA  
DI

# REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS

## INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

### CONTENIDO

Con un enfoque académico, el texto debe tratar cuestiones relativas a la realidad internacional –en los ámbitos político, económico, social y/o cultural– destacando a la vez, y a partir de datos actualizados, los principales retos, tendencias, perspectivas, etc., del tema abordado, y combinando información y análisis.

El trabajo enviado tiene que ser un original inédito y debe significar una aportación real al conocimiento científico del área de estudio.

Los textos aceptados pasan a tener el copyright de CIDOB y no pueden ser reproducidos sin su autorización. Se editan en castellano. Una vez sale la copia impresa, los artículos se publican en la versión electrónica de acceso abierto de la revista y bajo la licencia de Creative Commons.

### EVALUACIÓN - PEER REVIEW

Después de una primera revisión por parte del Consejo editor, los artículos pasan por un proceso de evaluación externa por pares (*peer review*) de anonimato doble.

Una vez finalizado el proceso de evaluación, el dictamen puede ser de cuatro tipos: negativo (no se puede volver a presentar el artículo); positivo (se publica); condicionado con pequeños cambios; condicionado con cambios importantes (la nueva versión deberá volver a pasar por revisión).

Mientras el manuscrito esté en proceso de evaluación, el autor no lo presentará a otras editoriales y/o revistas.

Se intentará notificar una respuesta antes de **5 o 6 semanas**.

Los autores pueden sugerir un máximo de tres revisores (nombre y apellidos, afiliación institucional, datos de contacto). Deben evitarse propuestas que puedan incurrir en conflictos de intereses. Se desaconseja, pues, proponer a revisores que sean o hayan sido supervisores académicos o laborales del autor, así como a personas a quienes el autor haya supervisado académica o laboralmente. De la misma forma, se desaconseja, en la medida en que el campo de estudio lo permita, proponer a revisores que trabajen en las mismas instituciones académicas que el autor.

### TÍTULO

Debe ser una indicación concisa del contenido. Puede ir seguido de un subtítulo que sólo contendrá información complementaria: **máximo 10-12 palabras (90 caracteres con espacios)**, ambos incluidos.

Entregar en **castellano e inglés**.

### EXTENSIÓN Y PRESENTACIÓN

**8.000 palabras**, incluidas notas y referencias bibliográficas ( $\pm 10\%$ ).

El autor/a facilitará un resumen en castellano e inglés del contenido del artículo de máximo 120 palabras en un solo párrafo, así como **4-6 palabras clave**. El cuerpo del manuscrito debe contener una introducción que sitúe el contexto histórico y el marco analítico, un espacio principal en el que se desarrollará y analizará el tema abordado (se recomienda subdividirlo en bloques temáticos separados por un intertítulo), así como unas conclusiones que recojan las ideas principales y el resultado del estudio.

Junto con el trabajo, el autor/a hará llegar un breve curriculum vitae con sus datos básicos: teléfono, dirección postal, filiación institucional o lugar de trabajo, así como la dirección pública de correo electrónico.

Se aceptarán **cuadros y gráficos a una tinta**. Se ruega **limitar su número**. No se admite su inserción en **formato de imagen**. Entregar en **formato Excel**.

Los artículos presentados para su evaluación serán aceptados en castellano, inglés, francés y portugués.

Enviar el texto por e-mail en word o RTF a: publicaciones@cidob.org

### CRITERIOS DE EDICIÓN

Antes de ir a imprenta, las pruebas del texto editado serán enviadas en formato electrónico a los autores (y en su defecto, al editor) para su revisión y, en su caso, corrección de posibles errores. Estas pruebas deberán ser devueltas en un plazo no superior a una semana a partir de la fecha de envío. No se permitirán modificaciones o alteraciones sustanciales del contenido del texto editado.

El Consejo Editor se reserva el derecho de modificar el formato de los acrónimos, siglas, referencias bibliográficas, notas, cargos oficiales, etc., en el interés de la coherencia global que requiere una publicación periódica. Los autores deben seguir las pautas generales expuestas a continuación:

#### 1. Acrónimos / siglas

Siempre que se cite por primera vez un acrónimo o una sigla, incluir, entre paréntesis, su significado completo.

#### 2. Notas

No confundir nota a pie de página con referencia bibliográfica. Se utilizarán excepcionalmente. La nota sirve para clarificar o complementar aspectos del contenido del texto. Si la nota necesita *ser referenciada*, se añade entre paréntesis el apellido del autor citado, el año y la página (p.ej., Innerarity, 2009: 26). Presentar las notas agrupadas al final del texto o a pie de página. Se ruega limitar este recurso a un máximo de 25-30 notas.

#### 3. Referencias bibliográficas

Aceptaremos y aplicaremos la norma ISO 690-1987 y su equivalente UNE 50-104-94 que establecen los criterios a seguir para la elaboración de referencias bibliográficas.

Presentarlas ordenadas alfabéticamente y agrupadas al final del texto. Deben tener su correspondencia en el texto, donde se incorporará la referencia entre paréntesis, indicando únicamente el apellido del autor citado, el año y la página: (Barbé, 2006: 32) o (Krastev *et al.*, 2010: 108).

##### a) Para libros

Krastev, Iván; Leonard, Mark; Wilson, Andrew (eds.) *¿Qué piensa Rusia?* Barcelona: CIDOB, 2010, p. 108.

##### b) Capítulos de libros

Polyakov, Leónid. "Un autorretrato ideológico del régimen ruso", en: Krastev, Iván; Leonard, Mark; Wilson, Andrew (eds.) *¿Qué piensa Rusia?* Barcelona: CIDOB, 2010, p. 37-42.

##### c) Artículos de publicación en serie (revistas, periódicos, colecciones)

Kennan, George F. "The Sources of Soviet Conduct". *Foreign Affairs*, vol. 25, n.º 4 (July 1947), p. 566-82.

##### d) Para publicaciones en serie completas

*Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, n.º 88 (primavera 1983)-. Barcelona: Fundació CIDOB, 2009.

##### e) Publicación electrónica

Alvarado, David. "Mohamed VI, año X: Mito y realidad de la transición marroquí". *Notes Internacionals*

*CIDOB*, n.º 7 (octubre 2009), p. 6 (en línea) [Fecha de consulta 12.10.2010]

[http://www.cidob.org/es/publicaciones/notes\\_internacionals\\_cidob](http://www.cidob.org/es/publicaciones/notes_internacionals_cidob)

##### f) Usar "et al." para citar un trabajo firmado por más de dos autores.

Usar las letras (a, b, c, etc.) para distinguir citas de diferentes trabajos de un mismo autor en un mismo año (Barbé, 2001a).

Una vez haya salido la copia impresa, todos los artículos se editarán en la versión electrónica de la revista

REVISTA  
CIDOB  
D'AFERS  
INTERNACIONALS  
120 DICIEMBRE 2018  
Nueva época

# CIDOB

BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

Número coeditado con:



Con la colaboración de:



*Dado que la perspectiva histórica está ausente de la mayoría de las publicaciones sobre los Estudios del Desarrollo y la Cooperación Internacional, este número 120 de Revista CIDOB d'Afers Internacionals da prioridad a los enfoques críticos alternativos y a la revisión histórica de esta temática, que tradicionalmente se ha abordado desde la orientación tecnocrática de solución de problemas y desde la teoría neoinstitucionalista de la interdependencia. De este modo, aquí se ofrece un conjunto de trabajos originales –por su aporte empírico, comparativo y/o teórico– que analizan en perspectiva histórica el régimen internacional gobernado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la cooperación entre países en desarrollo (o cooperación Sur-Sur) y entre estos y el Comité de Ayuda Económica Mutua, así como la construcción de un régimen de cooperación internacional alternativo por parte de China.*

