

Vía crucis de la cooperación internacional: ¿crisis terminal o resurrección? Presentación del Dossier

Via Crucis of International Cooperation: Terminal Crisis or Resurrection? Introduction to the Dossier

Daniele Benzi

Doctor por la Universidad de Calabria, ha sido profesor titular en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, y profesor asociado del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de FLACSO, Ecuador.

Si no hacemos caso omiso de la historia global contemporánea –cuya vistosa ausencia en nuestras ciencias sociales en “vías de descolonización” parecería al mismo tiempo un vetusto provincianismo colonial y notable déficit de sólidos anticuerpos contra el virus del olvido inoculado durante la *belle époque* del neoliberalismo– es imposible no darse cuenta de que, desde hace sesenta años más o menos, hablar de cooperación para el desarrollo es, ante todo, hablar de un gigantesco y a menudo lúgubre cementerio de proyectos¹ diseminados a lo largo y ancho del “Sur global”.

Desde la perspectiva del «desarrollo», sea cual fuere el contenido material, político, simbólico, ideológico o incluso científico u ontológico (¡sic!) que le asignemos a la poderosa constelación semántica –diría Gustavo Esteva– que, como todo fetiche, fantasma o simulacro, encierra una de las palabras más elusivas de la segunda mitad del siglo XX, hace falta preguntarse: ¿por qué la “ayuda” persiste y resiste como instrumento de política internacional y mecanismo distributivo discrecional y altamente disfuncional de limosna global² frente a un fracaso histórico inocultable de acuerdo incluso con los cánones más ortodoxos y con un vía crucis cuyo inicio, con periódicos altibajos, es bastante anterior a la actual fase de crisis?

¿Por qué, a pesar de los innumerables síntomas que llevan los laberintos del debate contemporáneo al uso cada vez más frecuente de expresiones tales como “crisis de legitimidad”, “crisis de paradigma”, “crisis existencial”, “crisis de identidad”, nadie se atreve a pensar seriamente que respondiendo a un criterio elemental de racionalidad

1 La expresión “cementerio de proyectos” es de Giordano Sivini (2006).

2 La idea de la cooperación al desarrollo como “un imperfecto esquema de beneficencia pública” internacional, y no la prefiguración de un incipiente Estado de bienestar mundial, la tomo prestada de Sanahuja (*s/f*).

económica y quizás de pudor ético, tal vez no sería descabellado apagar progresivamente la máquina de un enfermo en estado terminal?³

¿Por qué, en cambio, –¡paradoja de la crisis!– cada vez más actores, públicos y privados, “nuevos” y “viejos”, “emergentes” y “colapsantes”, del Norte, Sur, Este y Oeste, quieren cooperar para el desarrollo y por ello buscan desesperadamente fondos y nuevas oportunidades de financiamiento o, al revés, extrañamente ofrecen dinero fresco, echándole así aire a una actividad supuestamente en crisis existencial, de identidad, de legitimidad, etc.?

Tal vez no sea ocioso volver a recordar que, no sin ásperos conflictos, debates y frustraciones y, eventualmente, alguna deserción: “Toda la discusión [acerca del desarrollo] de 1945 a nuestros días ha sido [...] un prolongado esfuerzo encaminado a encarar de manera seria la realidad de que el sistema mundial no sólo es polarizante y está polarizado, sino que esta realidad es a un tiempo moral y políticamente intolerable” (Wallerstein, 2004: s/p). Las respuestas, sin embargo, en términos globales no han estado hasta el día de hoy a la altura del desafío que tal realidad supone. Más bien, todo lo contrario.

La “ayuda” y sus actores, en cambio, considerados de forma aislada y descontextualizados del conjunto de la política internacional y de la economía mundial, se han convertido –teórica y políticamente– en un “teatro de sombras” (Sogge, 2004). Esto es, un subsistema de poder integrado “en la esfera más amplia de la política internacional” (Sogge, 2002: 63) que desvía la atención de los verdaderos problemas al ignorar y/o simplificar abusivamente sus causas, legitima el sistema de dominación existente aun cuando lo critica e incluso logra desmovilizar las luchas que buscan cambios en el sistema y no simples maquillajes⁴. Dicho de otra forma, la cooperación internacional ha servido más o menos deliberadamente para ocultar, endulzar y finalmente perpetuar la realidad de un sistema mundial polarizado y polarizante, que juega con el “desarrollo” y la “cooperación” paulatinamente convertidos en mercancías.

Desde esta perspectiva, si la asimilación del concepto y la práctica de la cooperación con el de “ayuda” ha sido inmediata y claramente explicable a raíz de las condiciones históricas del sistema internacional de posguerra, el divorcio entre cooperación y desarrollo, en cambio, ha sido igualmente nefasto pero más lento. Con la “ayuda” y la “asistencia técnica” como instrumentales predilectos, la “cooperación al desarrollo” se ha convertido en una serie de tecnologías de ingeniería social occiden-

3 De ahí la provocación que subyace al título de este Dossier. Pese a la sugerente observación que Björn Hettne proponía hace ya casi veinte años –“La ayuda internacional, al menos como un rasgo permanente de las relaciones internacionales, es un fenómeno bastante nuevo. No sabemos, incluso, cuán permanente es” (1995: 154)– y más allá de las renovadas discusiones, endémicas en realidad, acerca de la crisis de la cooperación, es improbable sino propiamente imposible suponer que pronto la ayuda internacional será relegada al museo de las curiosidades históricas. Ver al respecto Benzi y Lo Brutto (2013).

4 Estas reflexiones, a menudo directamente ligadas a las experiencias de movimientos sociales y organizaciones populares, han sido ampliamente desarrolladas en la literatura crítica sobre el argumento. En esta presentación he utilizado como referencias a Petras (1997) y especialmente a Pineda (2009).

tal, mutantes en las formas pero idénticas en esencia y naturaleza, impuestas y si acaso aprovechadas (mucho más que deseadas) por la aplastante mayoría de las poblaciones del “Sur Global”⁵.

Es así que, pese a su retórica, sin ignorarla en las estrategias y actuaciones más sustantivas, la cooperación internacional se ha quedado de forma absolutamente consciente y deliberada al margen de las grandes cuestiones que, como la producción, el comercio, las finanzas, la tecnología, el medio ambiente o el trabajo, influyen de manera crucial en lo que algunos llaman ahora “desarrollo internacional”, es decir, la incierta e imprevisible evolución de nuestro mundo hacia uno menos jerárquico, polarizado, violento y contaminado.

Lo que resulta verdaderamente paradójico de esta historia es que, a pesar del enorme cementerio de proyectos dejado tras de sí, hoy quizás más que nunca “la ayuda para el desarrollo no solo está descontextualizada, distorsionada y acuñada, sino que alrededor de ésta se ha construido un edificio laberíntico para legitimarla y hacerla operativa” (Tandon, 2009: 204). Precisamente en este sentido “[s]u éxito ha resultado asombroso. Miles de personas se encuentran involucradas en la industria de la ayuda como está definida por el discurso dominante [...]. La mentalidad dominante y las normas de la ayuda que genera [sic] dependencia han dado lugar a una increíble cantidad de falsos problemas y falsas soluciones” (Tandon, 2009: 204).

Por ello, a pesar de los recursos decrecientes en términos relativos y como porcentaje del PIB de los grandes donantes –dejando aquí de lado la discusión sobre las trampas estadísticas y contables, la “ayuda fantasma” y la creatividad conceptual que el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) utiliza regularmente para inflar las cifras de la ayuda oficial (Tandon, 2009)⁶– en las últimas décadas se ha producido una expansión sin precedentes de la agenda y misión de la cooperación al desarrollo.

Con estas premisas en mente ya no se sabe si considerar fútiles, meras diversiones o realmente grotescos los debates acerca de la “eficacia de la ayuda”, con su pretensión de tratar asuntos profundamente políticos como si fueran meros problemas técnicos y contables. De la misma manera que, si bien es de cierto interés en algunas de sus vertientes, las discusiones en torno a la “coherencia de las políticas” dan la impresión de pasar por alto con demasiada ligereza la naturaleza rapaz, jerárquica, competitiva y desigual del desarrollo del capitalismo en tanto sistema mundial, volviendo píos

5 Tras el agotamiento del “proyecto desarrollo” en los años setenta y su conversión en el “proyecto globalización” (McMichael, 2012), el obvio y quizás resultado buscado ha sido el creciente protagonismo del asistencialismo y de las emergencias, a la vez que la “condicionalidad”, como instrumento blando para la concesión de “ayuda”, se ha cristalizado durante dos décadas por lo menos en demandas formales de diseño e implementación de las políticas económicas de Estados fuertemente endeudados pero supuestamente soberanos.

6 En realidad, como bien aclara este autor, los países que conforman el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y muy especialmente algunos de ellos, recurren simultáneamente a todas estas estrategias, puesto que el alivio o la cancelación de la deuda, las transacciones infladas, los créditos a la exportación y los costes administrativos, los sobreprecios aplicados a la asistencia técnica, así como los gastos relativos a las “operaciones de paz y humanitarias”, los refugiados o la “educación al desarrollo” (en los países desarrollados...;sic!) se contabilizan como AOD.

deseos o trasnochadas quimeras las propuestas de marcos regulatorios efectivos en el ámbito de una cada vez más improbable “gobernanza mundial”.

Alrededor de estos temas se mueven los dos artículos que abren el Dossier.

Primero, Koldo Unceta nos ofrece un marco interpretativo o radiografía de la crisis de la cooperación y esboza posteriormente una reflexión general acerca de los objetivos, instrumentos y actores que en opinión del autor deberían constituir el punto nodal de las futuras discusiones para su “posible readaptación y puesta al día”.

Rafael Domínguez, en cambio, analiza críticamente las “métricas” propuestas de redefinición institucional del concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Muestra de manera convincente que tal redefinición está estrechamente vinculada a una renovada “fatiga de la ayuda” y a las cambiantes geografías del poder y de la riqueza que se divisan en el horizonte. Éstas ya condicionan y, eventualmente, transformarán el mercado de la asistencia al desarrollo en uno que de momento parece aún más desordenado, competitivo y, de manera más notable, alejado del principio de “coherencia de las políticas” que en un inicio –se argumentaba– habría orientado la reforma de la AOD.

Ahora bien, un análisis histórico básico de los orígenes, desenvolvimiento y caracteres generales de la cooperación al desarrollo, sugiere de forma inequívoca que ésta ha sido y sigue siendo guiada por criterios y objetivos que remiten en primera instancia a parámetros geopolíticos, estratégicos, económicos, ideológicos y de control. Existe, en otras palabras, una relación simbiótica y constante entre ayuda al desarrollo, política exterior y proyección de poder de los países “donantes” (Morales, 2007). En realidad, ésta sea quizás la única correlación razonablemente plausible e invariable en el tiempo, dadas las persistentes dificultades en que se encuentran estudiosos y operadores para probar de manera convincente correlaciones positivas entre ayuda y, por ejemplo, crecimiento, tasas de ahorro, inversiones, gasto público, deuda externa, reducción de la pobreza y ni decir del “buen gobierno” o *governance* (gobernanza), una “nueva palabra” –según Wallerstein– “espléndidamente erudita y bastante inescrutable, si es que no carente de sentido” (2004, s/p), inmediata y hábilmente capturada por el *marketing* de la industria de la ayuda.

En efecto, lo que algunos consideran la “agenda oculta” o los “intereses no explicitados” de la cooperación, como si se tratara de meros accidentes o externalidades que (casi) no interfieren en nuestros modelos de escritorio y que, si bien a regañadientes, estamos obligados a aceptar y/o callar en nuestras prácticas de campo, constituyen en realidad el meollo de su evolución histórica al menos de la misma manera que la tenaz y hasta el momento elusiva búsqueda del «desarrollo».

Estos intereses no pueden ser eliminados, pero tampoco negados o ignorados. Cualquier reflexión seria sobre el futuro de la cooperación, en momentos en que el depresivo empero relativamente apacible panorama al que estuvimos acostumbrados durante la *belle époque* del neoliberalismo está siendo trastornado por el retorno –esto

es, un vía crucis con periódicas resurrecciones— de *new, emerging, non-DAC* y a menudo *aggressive* o *ruleless (but strategic) donors*, no debería ahorrarse esa cuestión. Esto implicaría un nuevo equilibrio y posiblemente integración entre debates “técnicos” sobre programas, marcos lógicos, eficacia y eficiencia de la ayuda y análisis político en un nivel tanto micro como meso y macro-sociológico.

Lo mismo podría decirse acerca del «desarrollo» o, mejor dicho, acerca del *desarrollo capitalista*, el único realmente existente desde hace unos siglos, y de las genuinas posibilidades de cooperación internacional en el marco del incierto y probablemente conflictivo futuro del capitalismo como sistema histórico mundial.

Si, en efecto, tuviéramos que haber aprendido algo a lo largo de los últimos sesenta años, es que el «desarrollo», por encima de los loables y menos loables intentos de ampliar su radio para abarcar contenidos ajenos a la estricta perspectiva económica dominante, inyectándole periódicamente adjetivos que le dieran un rostro más “sustentable”, “humano”, “participativo”, “local”, “internacional”, “institucional”, “comunitario”, “étnico”, de “género” y un largo etcétera ya desarrollado o en vías de desarrollo, es que éste jamás es ni podría ser una instancia meramente técnica o neutral. Más bien, en cuanto expresión con la que se suelen denominar, dirigir y controlar los procesos de cambio social, se expresa siempre a través de luchas y mediaciones, negociaciones y contrastes, a escala local, nacional y supranacional, que es el resultado del juego de los distintos intereses y valores de individuos, familias, clases, grupos de estatus y formas históricas de las sociedades que en su necesidad de reproducción, seguridad y búsqueda de bienestar entran en conflicto entre sí. En este sentido, cualquier fisionomía que asuma, el «desarrollo» implica en su esencia la activación, disputa y transformación de las relaciones de poder en una sociedad.

Los tres artículos que completan este Dossier se enfocan en algunos de los puntos apenas mencionados.

Así, el trabajo de Edgar Zamora, que utiliza las herramientas del materialismo histórico geográfico elaborado por David Harvey, nos presenta un estudio de caso que arroja luz sobre los nexos existentes entre la construcción de nuevas espacialidades capitalistas funcionales a las dinámicas globales de acumulación, proyectos de cooperación internacional y la reorganización de territorios en contextos de altísima tensión social y conflicto armado tales como el Magdalena Medio colombiano.

Adriana Erthal y Danilo Marcondes de Souza Neto, por su parte, asumiendo la hipótesis de que el cambio geopolítico que supone la creciente influencia mundial de China “incide sobre los cálculos estratégicos de los actores principales de la asistencia para el desarrollo en ALC”, nos brindan un importante material de reflexión para nuestra región, y sugieren que el probable incremento de la cooperación china reforzará tendencias ya en acto, como la transformación de las prioridades de la asistencia, un desplazamiento de donantes, una mayor exclusión de la sociedad civil y, finalmente, ciertas dinámicas de fragmentación regional.

El artículo que cierra el Dossier, relativo a las prácticas de la cooperación agrícola de Brasil y China en distintos países africanos, nos brinda finalmente un análisis que desde una perspectiva etnográfica y de campo indaga sobre las narrativas y modalidades operativas de la nueva cooperación Sur-Sur, enfatizando, para ambos casos estudiados, en la estrecha vinculación entre iniciativas públicas y negocios privados.

En fin, vía crucis de la cooperación internacional: ¿crisis terminal o reSURrección?

Ambas y ninguna probablemente, sino un objeto político y de estudio cada vez más complejo, poliédrico y multidimensional que, para los países pequeños como el Ecuador, cuya visión estratégica de largo plazo y nivel del debate alrededor de estos temas aún queda bastante lejos de lo deseable, es necesario entender de manera analítica, crítica y, sobre todo, integral.

Bibliografía

- Benzi, Daniele y Lo Brutto, Giuseppe (2013). “La cooperación Sur-Sur en América Latina a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente)”. En *Volver al desarrollo o salir de él. Límites y potencialidades del cambio desde América Latina*, Aceves, Liza y Sotomayor, Héctor Coord.): 217-250. México: Clacso, Ediciones EyC, Facultad de Economía BUAP.
- Hettne, Björn (1995). *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*. Harlow: Longman Development Studies, 2. Edición.
- McMichael, Philip (2012). *Development and Social Change: A Global Perspective*. Los Angeles: SAGE Publications Inc.
- Morales López, Henry (2007). ¿Por qué tanta frustración? La cooperación internacional en la década de la Agenda de la Paz en Guatemala. Ciudad de Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.
- Petras, James (1997). “Imperialism and NGOs in Latin America”. En *Monthly Review*, Vol. 49, N° 7: 10-27.
- Pineda, Yalkiria (2008). “Cooperación al Desarrollo: una visión desde el subdesarrollo”. Ponencia presentada en el X Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo, La Habana.
- Sanahuja, José Antonio (s/f). “Cooperación al desarrollo y globalización: Entre la beneficencia pública internacional y el Estado de bienestar mundial”. Consultado en http://www.fongdcam.org/manuales/educaciondesarrollo/datos/docs/A_docs/5_2_Beneficencia%20o%20welfare.pdf, el 06-08-2013.
- Sivini, Giordano (2006). *La resistenza dei vinti. Percorsi nell’Africa contadina*. Milano: Feltrinelli.
- Sogge, David (2002). *Dar y tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?* Barcelona: Icaria Editorial.
- _____ (2004). “La trampa de la ayuda internacional. Los resultados adversos de la retórica humanitarista”. Consultado en <http://www.cadtm.org/La-trampa-de-la-ayuda>, el 05-08-2013.
- Tandon, Yash (2008). ¿Quién ayuda a quién? El efecto de la Ayuda al Desarrollo en el Tercer Mundo. Madrid: Editorial Popular.
- Wallerstein, Immanuel (2004). “Después del desarrollismo y la globalización, ¿qué?”. Consultado en <http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-37db-83c3.pdf>, el 04-08-2013.