

DEBATES RIACI



HISTORIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DESDE UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

RAFAEL DOMÍNGUEZ Y GUSTAVO RODRÍGUEZ ALBOR

Editorial Uniautónoma

DEBATES RIACI

HISTORIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

Rafael Domínguez y Gustavo Rodríguez Albor



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) - Instituto Dr. José María Luis Mora - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO - Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES) - Universidad Autónoma del Caribe - Universidad Complutense de Madrid - Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano - Universidad de Cantabria - Universidad de San Buenaventura de Cartagena - Universidad del Norte - Universidad Nacional de La Plata - Universidad Nacional de San Martín - Red Mexicana de Cooperación Internacional y Desarrollo (REMECID) - Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)
ARGENTINA - BRASIL - COLOMBIA - ECUADOR - ESPAÑA - MÉXICO

Catalogación en la publicación. Universidad Autónoma del Caribe.
Departamento de Bibliotecas

Domínguez, Rafael
Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva Crítica / Rafael
Domínguez y Gustavo Rodríguez Albor. -- Barranquilla, Col. Sello Editorial
Uniautónoma, 2017.

Serie: (Debates RIACI)
196 páginas : Ilustraciones.
Incluye bibliografía.
ISBN 978-958-5431-08-9

1. Cooperación Internacional - Aspectos críticos 2. Cooperación al desarrollo
3. Teoría crítica de la cooperación I. Rodríguez Albor, Gustavo - II. Tit..

CDD: 327.17 D671

Universidad Autónoma del Caribe, 2017
www.uniautonomo.edu.co
Calle 90 No. 46 112, Barranquilla, Col.

Universidad de Cantabria
Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vález Pliego" (CSYH)
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)
Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI)

© Editorial Uniautónoma, 2017
Rafael Domínguez, Gustavo Rodríguez Albor, Carlo Tassara, Daniel Lemus Delgado,
Giuseppe Lo Brutto, Gianmarco Vassalli, Simone Lucatello, 2017

Director de Publicaciones Científicas: Guillermo Mejía Mendoza

Diseño: Wendy Florian Pacheco
Diagramación: Carlos Colonna Ortega

Hecho en Colombia
© Reservados todos los derechos.
Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin
la anuencia por escrito del titular de los derechos.

Publicación revisada por dos pares anónimos externos.

PRÓLOGO

Desarrollo y Cooperación: una historia abierta 7

PRESENTACIÓN 17

I. NARRATIVA HISTÓRICO-CRÍTICA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

CAPÍTULO 1

Regímenes de verdad: el Comité de Ayuda al Desarrollo y la narrativa histórica de la Cooperación Internacional para el desarrollo 27

Daniel Lemus Delgado

CAPÍTULO 2

A propósito de la Cooperación Internacional y del desarrollo: Una visión más realista. 55

Giuseppe Lo Brutto

II. HACIA UNA NUEVA TEORÍA CRÍTICA DE LA COOPERACIÓN

CAPÍTULO 3

La Cooperación Internacional en el asimétrico sistema global neoliberal: Un análisis histórico-crítico desde el Sur 75

Gianmarco Vassalli y Gustavo Rodríguez Albor

CAPÍTULO 4

La Alianza para el Progreso. Aportes para una teoría crítica de la cooperación 105

Rafael Domínguez

III. LA COOPERACIÓN EN UN DESARROLLO INSOSTENIBLE

CAPÍTULO 5

La solidaridad tóxica en América Latina: ¿Cooperación al desarrollo o industria de la ayuda? Una trama en tres actos 165

Simone Lucatello

DESARROLLO Y COOPERACIÓN: UNA HISTORIA ABIERTA

Este libro es un aporte muy valioso para avanzar en el análisis crítico de la Cooperación Internacional para el desarrollo a partir de la Segunda Posguerra hasta nuestros días. Lo anterior nos conduce a preguntarnos: ¿en qué consiste el desarrollo? y ¿qué es la Cooperación Internacional y qué hace para contribuir al desarrollo? Las respuestas a estas preguntas son bastante problemáticas: la literatura es amplia y las posiciones muy diversas.

Lo cierto es que el concepto de desarrollo ha cambiado en el transcurso del tiempo y se ha adaptado a diferentes contextos políticos, sociales y económicos, así como sus aplicaciones prácticas a la realidad concreta. Sería interesante, por ejemplo, comparar la concepción de desarrollo de dos presidentes de los Estados Unidos: Franklin Delano Roosevelt, que en los años treinta promovió el *new deal* y una especie de estado de bienestar incluyente basado en el keynesianismo, y Ronald Reagan, que en los años ochenta promovió el neoliberalismo más desenfrenado, privatizó las funciones del Estado y abolió las principales políticas sociales del país. Por el contrario, podría ser útil buscar las similitudes que existen entre las ideas de desarrollo que están detrás de las guerras de conquistas del imperio azteca a lo largo del siglo XV y principios del siguiente y de las conquistas coloniales del imperialismo europeo entre los siglos XVI y XIX.

Igualmente, en un mismo período histórico, diferentes países, sociedades o grupos sociales pueden expresar distintas concepciones del desarrollo, que a su vez reflejan las ideas, convicciones y expectativas prevalentes en cada una de ellas (Tassara, 2016: 13). Como en el caso de Rusia a principios del siglo XX, cuando la percepción de la crisis nacional y de las recetas necesarias para enfrentarlas -que a su vez encerraban visiones distintas de futuro y de bienestar- eran radicalmente diferentes según los sectores y grupos sociales: aristocracia zarista, burguesía naciente, grandes terratenientes, clase media rural, organizaciones obreras y campesinas, y otros. En definitiva, se podría concluir que

«el concepto de desarrollo se relaciona con la idea de futuro que se presenta como meta para el colectivo humano» (Dubois, 2000a).

En este contexto, no sorprende que a lo largo del tiempo hayan sido formulados múltiples conceptos de desarrollo, a menudo contradictorios unos con otros. Sin ninguna pretensión de sistematicidad, basta recordar a continuación unos aportes que se ubican en los antípodas.

Los enfoques economicistas de Nurske (1953), que le da prioridad a la acumulación de capital como el “gran impulso” necesario para romper el círculo vicioso de la pobreza en los países en vías de desarrollo; de Lewis (1954), que identifica el desarrollo con una expansión armónica de los principales sectores productivos de un país y subraya su función social; y de Rostow (1959), con su teoría de los estadios del desarrollo asociada con el aumento de la propensión a ahorrar e invertir.

Al otro extremo -temporal y conceptual- se encuentran autores como Streeten (2008), que sostiene que el desarrollo busca «ofrecer a todos los humanos la oportunidad de llevar una vida plena», y la elaboración sobre desarrollo humano de Sen. Según este último, lo económico es una variable relevante, pero lo fundamental es la calidad de vida de las personas que va a la par de las oportunidades a las que ellas tienen acceso, ya que «El desarrollo es un proceso de expansión de las capacidades de que disfrutaban los individuos» (Sen, 2000: 56). Por ende, el filósofo y economista bengalí insta a analizar cómo viven concretamente los hombres y las mujeres en distintos contextos económicos y sociales y reivindica el círculo virtuoso que se genera entre libertades, capacidades y oportunidades. Como es evidente, por esta vía se abren nuevos caminos para estudiar la calidad de vida y el bienestar de una sociedad y de su desarrollo.

Otro enfoque reciente, que tiene sus raíces en el trabajo de varios autores latinoamericanos y en la experiencia de gobierno de los Presidentes Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia, sugiere el replanteamiento del concepto de desarrollo en términos de “buen vivir”, con base en la cosmovisión indígena y su concepción del *Sumak Kawsay*¹. Según este enfoque, el “buen vivir” se puede definir como:

¹ Es una palabra quechua que surge de la visión ancestral del mundo. En Ecuador se ha traducido como “buen vivir” aunque algunos expertos sugieren que la traducción más precisa sería la “vida en plenitud”.

La satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan [...]. (Ramírez, 2008: 387 y Senplades, 2009: 10).

Tampoco la cooperación para el desarrollo puede ser abarcada con un concepto aplicable a todo tiempo y lugar. Al contrario, sus enfoques, prioridades y modalidades operativas han cambiado de acuerdo con los enfoques y valores dominantes, el sentido de responsabilidad de los países más industrializados (Dubois, 2000b), y el nivel de asertividad de los países emergentes en promover sus puntos de vista. Por esto, es importante recordar que Sotillo (2011: 58-68) ha llevado a cabo un excelente trabajo de sistematización de las principales definiciones existentes.

Desde la academia, Gómez y Sanahuja (1999: 17) definen la Cooperación Internacional para el desarrollo como un conjunto de acciones, realizadas por actores públicos y privados, con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur del mundo, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte. Finalmente, Agudelo y Missaglia (2016: 31) señalan que la Cooperación Internacional para el desarrollo es «la estrategia coordinada de las políticas públicas de los actores del sistema internacional para promover el desarrollo humano».

Sin embargo, desde finales del siglo pasado las cosas han empezado a cambiar de manera notable. Hoy día, la mayoría de los países de renta media alta han consolidado su posición internacional y son al mismo tiempo receptores y donantes de cooperación, aunque casi exclusivamente bajo las modalidades de la asistencia técnica y el intercambio de buenas prácticas. Esto se acompaña de la creciente importancia de la cooperación Sur-Sur (CSS) y la cooperación triangular, que «han ganado mucho terreno, y del reconocimiento de las capacidades de estos países para complementar los flujos tradicionales de cooperación y contribuir a la provisión de bienes públicos globales» (Tassara, 2016: 104).

En consecuencia, puede ser útil señalar una definición formulada en 2011 por la Cancillería de México, uno de los países que más han aportado al auge de la CSS en América Latina.

El término Cooperación Internacional refiere al conjunto de acciones que derivan de los flujos de intercambio que se producen entre sociedades nacionales diferenciadas en la búsqueda de beneficios compartidos en los ámbitos del desarrollo económico y el bienestar social, o bien, que se desprenden de las actividades que realizan tanto los organismos internacionales que integra el Sistema de las Naciones Unidas como aquellos de carácter regional, intergubernamentales o no gubernamentales, en cumplimiento de intereses internacionales particularmente definidos. La Cooperación Internacional así descrita se entiende como la movilización de recursos financieros, humanos, técnicos y tecnológicos para promover el desarrollo internacional (Recuperado el 12/05/2011 de http://dgctc.sre.gob.mx/?que_es).

Obviamente, existen también opciones críticas. Por ejemplo, Martínez (1999) afirma que la Cooperación Internacional reproduce integralmente la lógica polarizadora y los intereses del sistema capitalista mundial. Mientras que Escobar (2007) cuestiona radicalmente tanto el concepto de desarrollo como el de cooperación para el desarrollo, por ser «el resultado de un discurso vehiculado por tecno-estructuras como el Banco Mundial, encaminado a representar y reafirmar el poder de los países más industrializados y de las élites especializadas en el manejo técnico de la Cooperación Internacional» (Tassara, 2016: 18).

Al contrario, Sachs (2005) plantea que la cooperación para el desarrollo es una herramienta efectiva en la lucha contra la pobreza, siempre y cuando se asuma un horizonte temporal apropiado, no se repitan los errores pasados, se cuente con los recursos necesarios, se definan metas claras y se cree una coordinación internacional eficaz. Según él, «lo cierto es que podemos ayudar a garantizar el desarrollo económico adecuado de los países más pobres. Y debemos hacerlo por nuestro interés» (Sachs, 2006).

De manera que tanto el desarrollo como el aporte de la Cooperación Internacional para su logro, hacen parte de una historia abierta a múltiples posibilidades y escenarios, en la que se registran avances y retrocesos, aciertos y errores.

Aquí se encuentra el mérito principal de este libro. Colocar la Cooperación Internacional para el desarrollo (CID) en el marco de las relaciones internacionales y comerciales entre los países más industrializados y los países en vía de desarrollo y desvelar unos de los propósitos ocultos de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Entre ellos el aprovechamiento de la CID como un recurso a favor del posicionamiento político y *geo-estratégico de los dos bloques que surgieron de la Segunda Posguerra y protagonizaron la Guerra Fría, por un lado*, y «la promoción indisimulada de los intereses empresariales privados de [los países más industrializados] en detrimento del interés público de los [países] receptores» (p. 107), por el otro.

En este marco, el libro se dedica especialmente a escudriñar críticamente la narrativa del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Es una tarea oportuna y necesaria porque el CAD, más allá de sus méritos en el apoyo a las políticas de cooperación de sus estados miembros y en la sistematización de una valiosa información estadística sobre las diferentes áreas del desarrollo, ha generado una narrativa un poco simplista y muy auto-referencial. Todo esto, «con la intención de establecerse como paradigma de verdad sobre lo que la CID debe ser [y plantear] una visión teleológica [que] establece una justificación histórica desde la que [...] las propuestas emanadas por el CAD se erigen no solo como verdaderas, sino como modélicas» (pp. 29 y 31).

Esto a menudo entorpece la capacidad de análisis de la realidad y dificulta la posibilidad de identificar los errores pasados y las innovaciones necesarias para avanzar más efectivamente en la consecución de ese mejoramiento en las condiciones de vida de los seres humanos más necesitados, que al fin y al cabo representa la esencia del desarrollo. Por el contrario, los autores nos recuerdan en cada página de la obra que pensar críticamente implica no aceptar de entrada la verdad sobre algo y que el pensamiento crítico es una estrategia intelectual por la cual el investigador llega a sus propias conclusiones sin adaptarse a un modelo pre-establecido.

Igualmente, este libro ofrece una contribución sobresaliente para una mejor comprensión de las dinámicas políticas y económicas que han

estilizado la Alianza para el Progreso. A este propósito, se podría decir que la investigación respectiva constituye un estudio de caso que valida empíricamente el enfoque epistemológico que caracteriza la obra en su conjunto, y de paso contribuye a desvelar el déficit de perspectiva histórica que caracteriza muchos estudios del desarrollo y pone «de manifiesto los límites de la mayoría de los análisis convencionales que la industria académica de la ayuda endosa sobre la CID y su arquitectura» (pp. 108 y 109).

Además esta publicación ofrece una visión sumamente interesante de las relaciones que existen entre crecimiento y desigualdad -en especial, pero no únicamente, en los países del Sur-, por un lado, y entre regionalismo intrusivo y procesos de integración regional por el otro. Acerca del primer tema, la obra destaca -gracias a documentos y datos estadísticos abundantes y rigurosos- cómo en esta coyuntura histórica «el crecimiento conduce a una creciente desigualdad» (p. 78), mientras que los «países que muestran los mejores indicadores económicos [son] también los que se encuentran entre los peores en distribución de ingresos» (p. 79). De la misma manera, se evidencia que en el caso latinoamericano el regionalismo intrusivo de los Estados Unidos ha impulsado y reforzado la dinámica de los procesos de integración regional.

Este prólogo no sería completo sin unas palabras sobre los editores, ambos vinculados a la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI), además de ser amigos y colegas de quien escribe. Rafael Domínguez Martín es un apreciado catedrático español con una larga trayectoria en América Latina, donde ha llevado a cabo una importante labor docente -especialmente en Colombia, Ecuador y México- y actividades de investigación y asistencia técnica en varios países de la región. Su profundo conocimiento de la CID -algo que no es común entre los académicos- enriquece la estructura temática de la obra y le da relevancia concreta al estudio de los aspectos prácticos de la cooperación.

Gustavo Rodríguez Albor es un joven y brillante investigador colombiano que ha trabajado varios años en la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID) de la Universidad San Buenaventura. Su trayectoria académica se ha articulado de manera coherente alrededor de los temas

de la CID, con énfasis en los aspectos del desarrollo económico local y de la cooperación universitaria, mientras que su experiencia de metodólogo de la investigación aportó valor agregado a la elaboración del texto.

Gracias a todo lo anterior, la obra nos ofrece un panorama crítico completo y estimulante de la Cooperación Internacional para el desarrollo, y está escrita de forma clara y precisa tanto para expertos e investigadores como para estudiantes. Estas características hacen del texto una lectura que provee unas herramientas indispensables para una mejor comprensión, holística y plural, de los elementos más controvertidos del tema indagado. Por todo ello, es un libro bienvenido y necesario para todos los que estudian el desarrollo y la Cooperación Internacional, así como para los que quieren profundizar algunos aspectos de las relaciones internacionales entre el Norte y Sur del planeta con base en un marco teórico alternativo e innovador.

Carlo Tassara^{2*}

Università degli Studi di Roma "La Sapienza"
Roma, julio de 2017

^{2*} PhD en Teoría e Investigación social, con más de 35 años de experiencia en temas de cooperación para el desarrollo, relaciones euro-latinoamericanas y políticas sociales. Es profesor de Estrategias para la cooperación en "La Sapienza", consultor internacional y docente de posgrado en la Universidad de los Andes, la Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad Externado de Colombia y otros ateneos colombianos. Ha escrito o editado veinte publicaciones, entre libros y monográficos de revistas, y unos sesenta artículos o capítulos de libros. Página web: <https://uniroma1.academia.edu/CarloTassara>

REFERENCIAS

- Agudelo Taborda, J. y Missaglia, M. (2016). La esperada transición de la Cooperación Internacional al desarrollo. En J. Agudelo Taborda y G. Rodríguez Albor (ed.). *La Cooperación Internacional en transición 2015-2030 Análisis global y experiencias para Colombia*, 29-57. Cartagena: Universidad de San Buenaventura.
- Dubois, A. (2000a). Desarrollo. En K. Pérez de Armiño. *Diccionario de Acción humanitaria y Cooperación al desarrollo*. Bilbao: Icaria y Hegoa. Versión online <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/67> (Recuperado el 14/08/2017).
- Dubois, A. (2000b). Cooperación para el desarrollo. En K. Pérez de Armiño. *Diccionario de Acción humanitaria y Cooperación al desarrollo*. Bilbao: Icaria y Hegoa. Versión online <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/44> (Recuperado el 14/08/2017).
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana.
- Lewis, W.A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester School*, 22(2), 139-191.
- Martínez Peinado, J. (1999). *El capitalismo global. Límites al desarrollo y la cooperación*. Barcelona: Icaria.
- Nurske, R. (1953). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Blackwell.
- Gómez Galán, M. y Sanahuja, J.A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: Fundación CIDEAL.
- Ramírez, R. (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Ariel - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Rostow, W.W. (1959). The Stages of Economic Growth. *The Economic History Review*, Second Series, 12(1), 1-16.
- Sachs, J. (2005). *El fin de la pobreza. Como conseguirlo en nuestro tiempo*. Barcelona: Debate.
- Sachs, J. (2006, 17 de mayo). Luchar contra la pobreza con la ayuda adecuada. *El País*. Recuperado de http://elpais.com/diario/2006/05/17/opinion/1147816805_850215.html
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Madrid: Editorial Planeta.
- Senplades. (2009). *Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).
- Sotillo, J.Á. (2011). El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos. Madrid: Editorial La Catarata e IUDC-UCM.
- Streeten, P. (2008). The Meaning and Measurement of Development. En A.K. Dutt y J. Ros (eds.), *International Handbook of Development Economics: Volume One*, 3-15. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Tassara, C. (2016). *Cooperación Internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas y escenarios futuros*. Bogotá: Universidad de La Salle.

Tradicionalmente los Estudios del Desarrollo a nivel mundial han estado plagados de un positivismo dominante que se evidencia en casi toda la literatura teórica y empírica disponible, la misma que sin reparo alguno llega a las aulas donde se forman los futuros investigadores y decisores de política. La indiscriminada e indebida aplicación del método de las ciencias naturales en el campo de las ciencias sociales, en temas como economía o el desarrollo, es un asunto que algunos autores han denominado “complejo de inferioridad” de los científicos sociales. Esto para tener una idea cercana de la posición que asumen estos investigadores al aplicar a realidad social métodos que resultaron útiles dentro de las ciencias exactas. Todo para cumplir las exigencias de “certeza” que rigen en el paradigma positivista.

De la misma forma, el análisis de los fenómenos sociales ha ido restándole importancia a la participación de la historia como base para fundamentar la comprensión de la realidad de la sociedad. Machlup (1987) al respecto considera que la investigación histórica representa en las ciencias sociales lo que los experimentos de laboratorio son a las ciencias naturales. De acuerdo con este economista austríaco, lo anterior hace necesario el “método histórico” para el estudio de la sociedad y es esto lo que lo convierte en “científico”, en la medida en que la historia se constituye en el método científico de las ciencias sociales.

Como instrumento del desarrollo, la Cooperación Internacional no ha sido la excepción, ya que en ella priman los análisis positivistas racionalizados (explícita o implícitamente) por la teoría de la interdependencia compleja. Desde este marco, se han tejido narrativas que seleccionan, clasifican, niegan y suprimen otras interpretaciones históricas con la finalidad de sustentar que ciertas pautas de cooperación son correctas para el desarrollo.

Precisamente, este libro brinda una serie de trabajos como lecturas alternativas para investigadores sociales y estudiantes y, en los que, recuperando la memoria histórica del régimen internacional de ayuda y cooperación, ofrecen una mirada crítica de los procesos de construcción y evolución histórica de esta, sus actores, así como rescatan los teóricos olvidados e inculcar cierto escepticismo metodológico con respecto a las “nuevas” agendas, instrumentos, modalidades y actores.

Esta obra está compuesta por tres secciones en las que se incorporan

desde una perspectiva histórica crítica cinco contribuciones alrededor del tema de la Cooperación Internacional. La primera sección se denomina **NARRATIVA HISTÓRICO-CRÍTICA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO**, en la cual, a través de dos capítulos, se expone el discurso tradicional y el dominio de regímenes de verdad en el campo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) mediante una revisión crítica acerca de cómo se han privilegiado ciertas interpretaciones sobre otras cuando se piensa en cooperación y desarrollo.

En el primer capítulo titulado **Regímenes de verdad: “El Comité de Ayuda al Desarrollo y la narrativa histórica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”** en el cual su autor, Daniel Lemus, analiza la narrativa histórica propuesta por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) sobre la CID. Toma para ello, contribuciones del post-estructuralismo en el campo de las Relaciones Internacionales, partiendo del supuesto que la CID es una práctica social más que ha establecido un marco de referencia paradigmático sustentado en una visión particular de historia. Así, la propuesta de Lemus en este capítulo es que, en el actual contexto de la reconfiguración de la arquitectura de la CID, la narrativa del CAD es una interpretación particular del mundo y del desarrollo que pretende erigirse como verdadera apelando a un aire de objetividad y racionalidad. Plantea que esta narrativa tiene como función establecer un régimen de verdad que da sentido y coherencia al actuar de los agentes, a la vez que generan prácticas repetitivas con la intención de colocar una interpretación como verdadera, correcta, adecuada. De este modo, se analizan tres ejemplos sobre los discursos del CAD, relacionados con la construcción de una narrativa histórica, destacando cómo estos discursos han establecido la idea de un conocimiento racional-técnico-científico como saberes superiores que contribuyen al desarrollo cuando estos saberes son puestos en marcha. Para Lemus, el del CAD es un discurso que se fundamenta en un régimen de verdad basado en la premisa de que el libre comercio, la transparencia, el uso eficiente de los recursos y la objetividad en la medición de indicadores, son los elementos que pueden llevar a los países a alcanzar el tan anhelado desarrollo.

En esta misma línea, Giuseppe Lo Brutto, en su capítulo titulado **“A propósito de la Cooperación internacional y del Desarrollo: Una visión más realista”**, argumenta que la mayoría de los estudios sobre Cooperación

Internacional se han centrado en torno al surgimiento, el papel de los actores e instrumentos, la distribución y la evolución de la ayuda, es decir, se han enfocado en su métrica y gramática. Estos estudios, considera Lo Brutto, adolecen de un análisis más profundo en torno a la esencia misma de la Cooperación Internacional como instrumento que ha sido parte de una estrategia elaborada a partir de la creación del desarrollo en la segunda posguerra. Desde su reflexión, todos los trabajos sobre la cooperación arrancan del Punto IV, la puesta en marcha de lo que hoy conocemos como Cooperación Internacional para el Desarrollo CID. Este capítulo, a través de un análisis realista cuestiona tanto la cooperación internacional, (el medio), como la esencia y fin de ese instrumento, es decir, el desarrollo.

Una segunda sección del libro, ha sido titulada HACIA UNA NUEVA TEORÍA CRÍTICA DE LA COOPERACIÓN, y en ella se incluyen en dos capítulos.

Así en el capítulo tres, "La Cooperación Internacional en el asimétrico sistema global neoliberal: Un análisis histórico-crítico desde el Sur", Gianmarco Vassalli y Gustavo Rodríguez Albor, exploran el marco global en que se encuentra inmerso el sistema de cooperación, reconociendo el papel clave de la naturaleza económica de la interdependencia en las relaciones internacionales en la actualidad que han llevado crecimiento "depredador" basado en la internacionalización de la riqueza del Norte y la generación de desigualdad en los países del Sur. Los autores apoyan este argumento analizando algunas teorías del desarrollo, con referencia a la escuela de pensamiento latinoamericano, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con sus visiones estructurales de dependencia frente a los autores clásicos del desarrollo económico como Solow, Lewis y Kuznets, hasta citar a los críticos más recientes de la construcción neoliberal expresada en el concepto de crecimiento predatorio sugerido por Bhaduri. Los autores evalúan críticamente cuáles han sido los límites de la Cooperación Internacional en la promoción de un crecimiento económico sostenible con desarrollo para América Latina y el Caribe, bajo un sistema global neoliberal asimétrico que ha llevado a un crecimiento colectivo con una persistencia de la desigualdad, tanto interna como externa, perpetradas y perpetuadas desde el Norte.

En el cuarto capítulo, "La Alianza para el Progreso. Aportes para una

teoría crítica de la cooperación”, Rafael Domínguez revisa la Alianza para el Progreso (ALPRO), entre 1961 y 1973 como episodio histórico fundamental, aunque olvidado, en clave de deconstrucción de la CID. A partir de la tragedia del fracaso de la ALPRO, el autor se propone explicitar un marco teórico alternativo tanto al *mainstream* interdependentista implícito a los Estudios del Desarrollo, como al enfoque donante-céntrico de los países del CAD, sustentado en el “imperialismo epistemológico de las teorías de las relaciones internacionales”, de las cuales el concepto y enfoque de la interdependencia forma parte medular. Esta contribución recupera el pasado de las bases de la CID, partiendo de la teoría crítica de las relaciones internacionales, complementaria de las teorías estructuralistas y de la dependencia que los gobiernos de América Latina (AL) que utilizaron en sus negociaciones con EEUU. Según el autor, dado que la teoría crítica es una teoría del cambio histórico y que las teorías estructuralista y de la dependencia también utilizan el método histórico estructural, es necesario proceder a una profunda revisión de la extensa literatura y el registro documental de la época, para sentar por inducción, tres postulados que constituyen las bases históricas de la CID: 1) la “ayuda” estuvo dominada desde sus orígenes por la noción de crédito y, por tanto, por los intereses inapelables de EEUU como “donante”; 2) la “ayuda” fue una política pública *sui generis* dada su función económica constitutiva de promoción indisimulada de los intereses empresariales privados de EEUU en detrimento del interés público de los receptores latinoamericanos; y 3) la apuesta de EEUU por los créditos canalizados a través del Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos (OEA) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sirvió para instrumentalizar estos organismos como parte del aparato institucional del multilateralismo hegemónico con el fin de controlar y disciplinar a los gobiernos de AL mediante ayuda como soborno, que ante el pánico desatado por la Revolución Cubana (1959), se contempló como la cara amable de la política de contención del comunismo.

La tercera sección, denominada LA COOPERACIÓN EN UN DESARROLLO INSOSTENIBLE, es un capítulo que Simone Lucatello ha titulado “La solidaridad tóxica en América Latina: ¿Cooperación al desarrollo o industria de la ayuda? Una trama en tres actos”. Argumenta el autor que la región latinoamericana se encuentra atrapada en muchos dilemas del

desarrollo contemporáneo. Por un lado, el crecimiento galopante de la región debido al aumento de la demanda global de materias primas impone prácticas ambientales brutales y conflictos socioambientales sin solución en muchos países de la región (neoextractivismo). Por otro lado, la inseguridad y la violencia han alcanzado límites inaceptables. El comercio ilícito de armas, los narcóticos y la violencia asociada, siguen siendo una herida abierta en AL, que continúa dependiendo de políticas de ayuda militar norteamericana, mientras que los modelos sociales alternativos promovidos por algunas ONG -cada vez más opacas y movidas por intereses de parte- no logran satisfacer las necesidades de la población marginada. Además, la reciente adopción de la agenda universal de los ODS, impone retos sin precedentes y pone en cuestión el tema de la Cooperación Internacional en sus diferentes expresiones. Históricamente, Latinoamérica ha experimentado diferentes formas de apoyo internacional: desde la ayuda militar, a la cooperación atada de los principales donantes multilaterales, a la cooperación solidaria de las iglesias globales y recientemente con la industria de la solidaridad de las ONG globales, entre otros. Ante este contexto el autor considera válido cuestionarse: ¿En perspectiva crítica, qué impactos ha tenido esta cooperación en la región y con cuáles alcances? En este capítulo Lucatello aborda dichos temas con la pretensión de ofrecer un primer acercamiento integral al problema de la cooperación y sus distorsiones en la región a lo largo de las últimas décadas.

Finalmente, es muy grato para la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI), presentar a la comunidad científica iberoamericana y el mundo el primer libro de la Serie DEBATES RIACI, con el propósito central de convertirse en un espacio crítico de divulgación del trabajo científico y la discusión académica acerca de los temas relacionados con la Cooperación Internacional y el desarrollo.

En este sentido, esta serie de publicaciones que con este libro se inicia, pretende debatir y reflexionar en el cada vez más cambiante mundo de la cooperación y el desarrollo teniendo presente lo necesario de la crítica rigurosa y propositiva como elemento potenciador de las ideas y, en general, de las exigencias y ajustes que se requieren para contribuir desde la academia a “desarrollar una mejor cooperación”.

En el marco de la Red RIACI, la Universidad de Cantabria y la Universidad Autónoma del Caribe presentan esta primera obra que se titulado HISTORIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA CRÍTICA, resultado de contribuciones de investigadores de varias de las instituciones que integran esta comunidad, como son: Universidad Complutense de Madrid, Red Mexicana de Cooperación Internacional y Desarrollo (REMECID); Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad de San Buenaventura de Cartagena, Universidad de Autónoma del Caribe, Universidad de Cantabria y el Instituto José María Mora, lo que no solo le da el carácter de iberoamericano, sino multidisciplinar.

Los invitamos entonces a leer los contenidos de esta obra que por cerca de un año RIACI trabajó arduamente con la Universidad Autónoma del Caribe, autores y sus evaluadores. A todos ellos, nuestros agradecimientos.

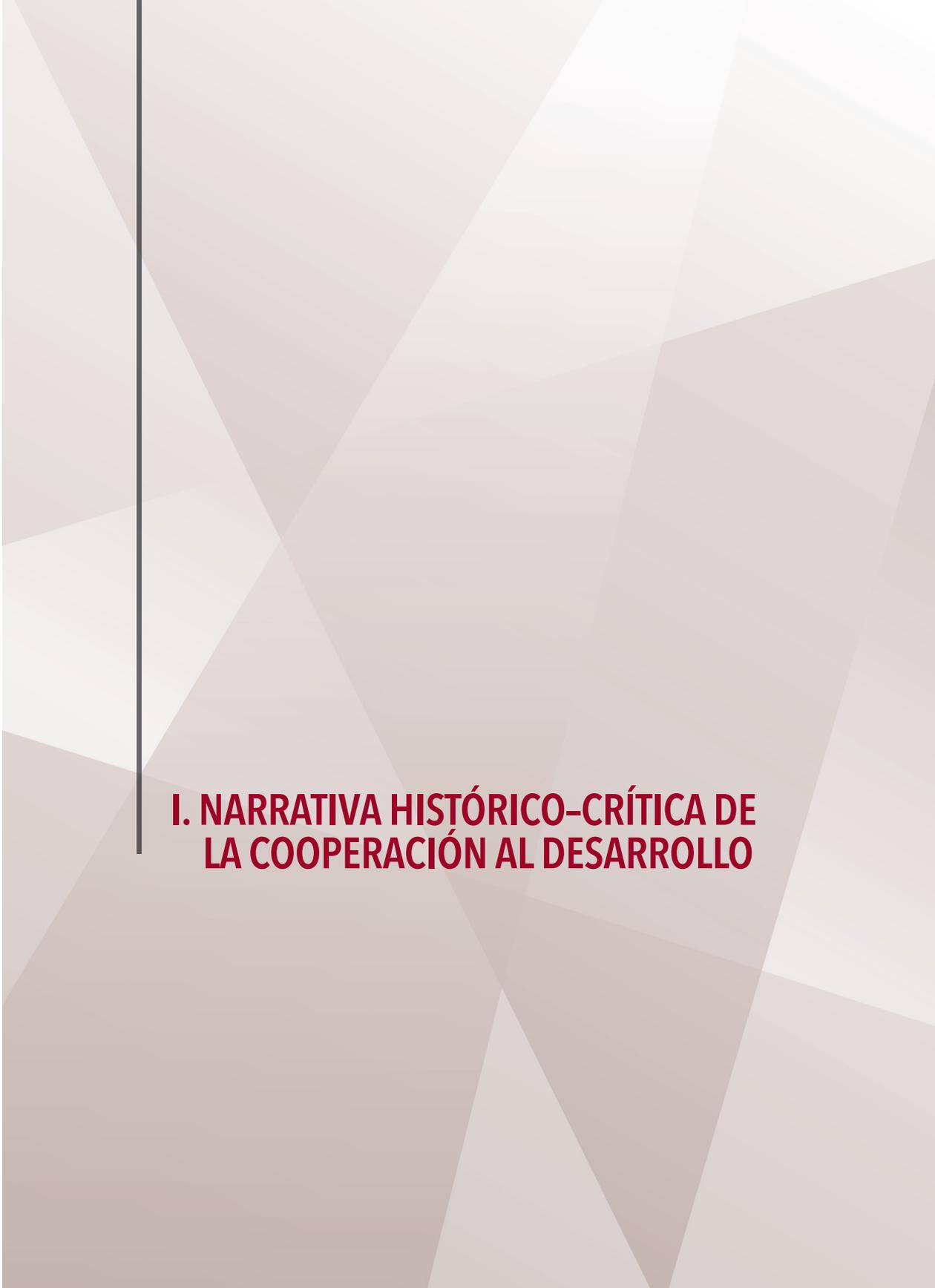
Rafael Domínguez

Universidad de Cantabria, Santander (España)

Gustavo Rodríguez Albor

Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla (Colombia)

26 de mayo de 2017



I. NARRATIVA HISTÓRICO-CRÍTICA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

REGÍMENES DE VERDAD: EL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO Y LA NARRATIVA HISTÓRICA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Daniel Ricardo Lemus Delgado¹

Introducción

La arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) está en transformación. El final de la Guerra Fría socavó los fundamentos políticos del orden internacional que prevalecieron desde la década de los cuarenta, periodo en el cual el concepto de desarrollo surgió como la nueva encarnación de la idea de progreso en Occidente y dio paso a las prácticas dominantes de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (Sagasti y Alcalde, 1999). En efecto, como lo advierte Wallerstein (2004), corría el año de 1945 y de las cenizas humeantes de la Segunda Guerra Mundial los intelectuales occidentales inventaron: un concepto de desarrollo, la idea del Tercer Mundo y el mito de la modernización. De esta manera se creó una nueva interpretación: al atraso se le llamó subdesarrollo y a partir de entonces el discurso sobre el subdesarrollo se presentó como un aspecto cultural, no biológico, como se había pretendido explicar durante el siglo XIX. Por lo tanto, solo bastaba un buen proyecto para salir del atraso. Este proyecto podía y debía ser impulsado por los países desarrollados a través de compartir su "receta" para el éxito económico y el desarrollo social.

A su vez, el fin de la Guerra Fría fue acompañado por un proceso de creciente globalización económica. Este fenómeno planteó la necesidad de fortalecer las prácticas de cooperación en un sistema internacional en el que se presentan dos desafíos formidables; por un lado, la debilidad cada vez mayor del Estado para enfrentar problemas complejos que rebasan la capacidad de resolución al interior de sus propias fronteras nacionales y; por el otro, una intensa integración económica. Estos desafíos han

¹ Profesor Investigador. Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno. Tecnológico de Monterrey. Correo electrónico: dlemus@itesm.mx

exigido replantear la manera en que se concibe el desarrollo y la fórmula exitosa para alcanzarlo desde las prácticas comunes de la Cooperación Internacional (Degnbol-Martinussen y Engnerg-Pedersen, 2003).

Desde sus orígenes, aquellas iniciativas que hacían referencia a una ayuda internacional fueron vistas como positivas porque en el imaginario colectivo estas prácticas fueron asociadas con ideas como “desarrollo”, “solidaridad” y “humanitarismo”; sin embargo, no toda la ayuda ha tenido esta finalidad y mucho de lo que se habla sobre cooperación para el desarrollo o ayuda humanitaria carece de un derecho legítimo para ser considerado como tal (Tandon, 2008). Como lo ha advertido De Haan (2009), la CID es un gran negocio que implica anualmente la transferencia de fondos que superan los 150 mil millones de dólares estadounidenses, de los cuales más de tres cuartas partes se destinan a África. En este negocio participan distintos Estados-nación, además de diferentes institutos y organismos internacionales, grupos filantrópicos y organizaciones no gubernamentales, cada cual en una búsqueda permanente por alcanzar sus propios intereses. En el caso de los Estados nación, la ayuda que estos brindan se ha convertido en parte significativa de la imagen sobre el lugar que cada país ocupa en el mundo (Watson, 2014).

En este contexto, la transformación del régimen de la CID ha posibilitado que el modelo predominante de comprender la cooperación sea complementado y cuestionado por otras modalidades de cooperación que cada día tienen un mayor impulso y crecen de manera exponencial (Lucatello y Domínguez, 2014). De este modo, los llamados “donantes emergentes” -o donantes no-CAD según la terminología de la OCDE- están aumentando su presencia en el mundo, lo que ha fomentado una participación cada vez más activa en el régimen de la CID como parte de su estrategia de consolidación como actores de mayor peso en el escenario internacional (Walz y Ramachandran, 2011). Así, los países emergentes participan en la reconfiguración de este régimen por medio de una serie de estrategias deliberadas en el seno de las instituciones multilaterales y de sus planteamientos sobre la necesidad de reformar las prácticas de cooperación, lo que se ha convertido en un medio para determinar y legitimar la agenda para la gobernanza global y el desarrollo de la llamada Cooperación Sur-Sur (CSS) (Bergamaschi y Soulé-Kohndou, 2016).

En el actual proceso de transformación de la arquitectura de la CID existen tres grandes visiones sobre lo que esta práctica debe ser. La primera de estas visiones es la de los donantes tradicionales agrupados en torno al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La segunda visión es la que promueve un grupo heterogéneo de naciones denominado genéricamente como donantes emergentes entre los que destacan países como China, India y Brasil. Un tercer grupo, entre los que se encuentran principalmente los Países de Renta Media Alta como Chile, Colombia y México, denominados Estados “puente” o “argamasa”, actúan como mediadores entre la visión del CAD y la de los “donantes emergentes” (Lemus y Santa Cruz, 2015)².

Estas visiones se concretizan en diversas prácticas en pugna de la CID. Cada una de estas formas de cooperación son a la vez una práctica social, y como tales, reflejan un paradigma sobre lo bueno, lo correcto, lo ideal. Se trata de prácticas que basadas en valores normativos que reflejan la percepción del escenario internacional por parte de los actores que lo conforman. A su vez, estas se concretizan día a día en diversas acciones y, con frecuencia, se les otorga legitimidad mediante una narrativa histórica que las justifica en relación con otras. En este sentido, el discurso es una pieza clave de este proceso porque no solamente describe al mundo de la cooperación, sino que lo constituye desde el momento en que establece fundamentos de verdad sobre una perspectiva mitificada en cuanto a los orígenes, el desarrollo y el fin de la cooperación. De esta manera, se cristaliza una versión teleológica de la CID como fundamento de verdad.

En este capítulo se plantea que las diversas modalidades de cooperación apelan a un discurso racional con la intención de establecerse como paradigmas de verdad sobre lo que la CID debe ser. Las prácticas de la CID son aceptadas en la medida en que son vistas como modelos de racionalidad, lo cual es necesario para que dichas prácticas sean consideradas como “verdaderas”. Así, la aprobación de estas prácticas depende de que sean concebidas como parte de un régimen preponderante de verdad. Una vez aceptadas pueden imponerse sobre

² En realidad, la visión del grupo de países “puentes” o “argamasa” es en el fondo una visión que emerge de la propia OCDE. Las visiones paradigmáticas sobre lo que la CID debe ser es la de la OCDE versus la del grupo de los “donantes emergentes”, encabezado por China.

otras prácticas y “verdades” de tal manera que ciertas narraciones sean consideradas verdaderas sobre otras, hecho que beneficia los intereses de ciertos actores de cooperación. En otras palabras, cuando algunos actores imponen su discurso de la cooperación como el verdadero, demuestran una mayor capacidad para moldear las relaciones que están presentes al interior de este régimen. Para conseguirlo construyen narrativas históricas que permiten justificar el presente y proyectar un futuro. Específicamente, este trabajo es un estudio de casos que analiza la narrativa histórica del CAD, a partir de tres ejemplos concretos, explicando cómo se establece un régimen de verdad.

Ahora bien, las prácticas de cooperación y su discurso se construyen dialécticamente bajo una mutua relación constitutiva luego de establecerse como regímenes de verdad. El concepto de regímenes de verdad hace hincapié en la forma en que mecanismos y convenciones para validar los conocimientos están vinculados con los sistemas de poder. A partir de la propuesta de Michel Foucault (1995), sostengo que el poder y el conocimiento mantienen una estrecha relación donde poder y conocimiento se apoyan mutua y directamente, uno depende del otro. Tal cual ha advertido Devatk (2009), el conocimiento nunca es incondicional, por tanto, no hay forma en la que la “verdad” pueda ser vista como algo separado del poder; por el contrario, se necesitan sistemas de poder para producir la verdad, y, a su vez, la verdad induce directamente en el poder (Foucault, 2000).

De esta manera, lo que en cualquier periodo histórico particular se estandariza como lo “verdadero” depende de las estructuras sociales y mecanismos que existen para validar métodos particulares para alcanzar dicha verdad o autorizar a ciertas personas o instituciones como capaces de producir la “verdad”. En el mundo contemporáneo, es la “ciencia”, así como la práctica y el método que ésta emplea, a la que se le atribuye la capacidad de producir la “verdad” (Foucault, 2000). Por esta razón, la racionalidad detrás de los discursos de los países miembros del CAD, el halo de cientificidad con el que se revisten las propuestas concretas para alcanzar el evasivo desarrollo y el prestigio de los países que conforman el CAD como aquel selecto grupo de naciones que destacan por ser las más avanzadas en la ruta del desarrollo son asimismo elementos para establecer sus propias verdades sobre la cooperación.

La interacción entre ciencia, discurso y legitimidad conforma los mecanismos para establecer los regímenes de verdad. Uno de los mecanismos privilegiados para establecer dichos regímenes lo conforman las narrativas históricas. Estas narrativas presentan una visión teleológica de la CID destacando ciertos hechos pasados con la intención de presentar una visión progresiva de la CID que beneficia una visión particular. En esta visión se establece una justificación histórica desde la que se afirma que las propuestas emanadas del CAD se erigen no solo en calidad de verdaderas, sino también modélicas, en el sentido que deben ser imitadas/seguidas/implementadas como condición indispensable para alcanzar el tan anhelado desarrollo.

En este capítulo, desde una perspectiva teórica posestructuralista, se analizan tres documentos producidos desde el CAD para comprender la relación entre discurso, verdad y poder. Para ello se ha dividido este trabajo en tres grandes secciones. En la primera se presentan algunos de los postulados teóricos que sostiene el posestructuralismo en el campo de las relaciones internacionales como medio para comprender los vínculos entre los Estados en el marco de la CID, particularmente la relación entre producción de conocimiento, verdad y poder. En la segunda sección, se analiza una narrativa panorámica de la historia de la CID, las ventajas de pertenecer al CAD y una visión a futuro sobre el desarrollo y la cooperación, documentos producidos a iniciativa del mencionado comité. Finalmente, en la tercera sección, se elaboran las conclusiones sobre la importancia de la visión crítica de la CID desde un análisis posestructuralista que permita recuperar historias negadas, ocultas o suprimidas, lo cual puede dar paso a formas alternas de comprender la CID.

1. Narrativas históricas, regímenes de verdad y poder

El punto de partida de un enfoque posestructuralista es que cada forma de comprender las dinámicas de las relaciones internacionales depende de abstracciones, representaciones e interpretaciones, porque el mundo no se nos presenta en forma de categorías o teorías confeccionadas, sino que se crean dichas categorías como marcos de referencias desde nuestros propios contextos sociales (Campbell, 2013). De esta manera, cuando se piensa en la pluralidad de perspectivas teóricas que explican el

ser y el hacer de la CID, es preciso tener en cuenta que dichas perspectivas no pueden ser concebidas como simples dispositivos ópticos para "aprehender" el mundo real, sino que son las estructuras mismas de ese "mundo real" (Devatk, 2009). Al final de cuentas, las estructuras que supuestamente dotan de cierta causalidad a los eventos son constituidas como tales por la acción humana (Hansen, 2014).

Así, el enfoque posestructuralista en el campo de las relaciones internacionales es una invitación a pensar en los vínculos entre poder e identidad. De esta forma, se concibe que todas las identidades son resultado de la acción del poder que se materializan en un discurso (Campbell, 2013). Las relaciones de poder no pueden existir si no cuentan con un discurso que les justifique teórica o políticamente (Ceballos, 2000). Desde esta perspectiva se puede afirmar que la CID que despliegan los Estados en el escenario internacional responde a los intereses que se derivan de una identidad particular, que se sostiene desde la interacción entre poder y discurso. Lo que los Estados hacen o dejan de hacer en el régimen de la CID está limitado por una concepción particular de su identidad la cual ha sido forjada en parte por una narrativa histórica que ha sido establecida como un "régimen de verdad".

Estas narrativas históricas no surgen en el vacío, sino que son constituidas por el lenguaje. Ahora bien, el lenguaje no es neutral; al contrario, es un productor de significados (Hansen, 2014) y no es solamente un medio de comunicación, sino que es un mediador de una serie de hábitos, convenciones, valores y perjuicios que permite darle sentido al mundo (Devatk, 2009). De hecho, las personas no tienen un acceso inmediato al mundo; como sujetos, nuestra relación con los objetos está mediada por una secuencia de discursos en una relación que no es transparente porque no comunica la "realidad" del objeto al sujeto (Huysmas, 1997).

La narrativa histórica es un tipo particular de discurso. Muchos discursos son socialmente silenciados, subyugados, o simplemente olvidados, mientras que otros son privilegiados y, por lo tanto, llegan a ser o siguen siendo dominantes. El análisis posestructural de las relaciones internacionales descubre cómo el orden internacional -que incluye a la arquitectura de la CID- se basa no solamente en lo que se dice sino también en lo que se olvida. Esta práctica de recuerdo/olvido lleva a

naturalizar, a sentar como verdaderas, ciertas formas de actuar y de concretizar las interacciones sociales, fenómeno que ocurre también en el caso de las dinámicas de cooperación. La interpretación de un lenguaje heredado es lo que ha constituido discursos privilegiados en las relaciones internacionales (Edkins, 2007).

El discurso se refiere a una serie específica de representaciones y prácticas a través de las cuales los significados son producidos, las identidades constituidas, las relaciones sociales establecidas y las metas políticas y éticas son conseguidas (Campbell, 2013). En palabras de Foucault (2002):

(...) en toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por ciertos números de procedimientos que tienen por función conjugar sus poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad (p. 14).

Para analizar la narrativa histórica del CAD, el capítulo parte de tres premisas propuestas por Campbell (1998). Primero, la narrativa es central no para comprender un evento sino para constituirlo. Segundo, los eventos adquieren el estatus de "real" no porque estos ocurran, sino porque son recordados y asumen un lugar específico en la narrativa. Tercero, la narrativa no es una re-presentación simple de algún evento previo, sino que desempeña una función política vital en el presente, ya que estos pueden ser usados como recursos en las luchas políticas contemporáneas.

De esta manera, se retoma la propuesta de Foucault (1995) respecto a que la historia es siempre "una historia del presente". Por lo tanto, la historia se compone inevitablemente desde la perspectiva del tiempo en el que está escrita ya que se mira el pasado desde la visión del mundo del presente. Es más, el propósito para el cual se compila la historia se encuentra en el presente. Foucault se opone a cualquier intento histórico por buscar los orígenes o para rastrear la "historia" de una idea o concepto a través de los siglos, como si de alguna manera ese concepto conservara una misma identidad a través de distintos periodos, cada uno con formas diferentes de pensar. Su trabajo demuestra que las perspectivas en diversas épocas son radicalmente incompatibles entre sí (Castel, 2013).

Por lo tanto, la historia no muestra una gradual revelación de lo que es verdadero. Más bien, la historia es una fuente de multiplicidad de interpretaciones. Por lo tanto, no existe una única y gran historia, sino múltiples historias entrelazadas que varían en tiempo, ritmo y efecto en cuanto a poder y conocimiento. La historia es una serie de imposiciones sobre el conocimiento y el poder (Devatk, 2009). Desde esta óptica es posible afirmar que la historia de la CID, como cualquier otra, carece de una teleología. En este sentido, no existe una historia con un origen privilegiado ni con un final que se haya predeterminado de antemano. Lo que en realidad ocurre es la presencia de múltiples discursos, de muchas historias, cada una de ellas con distintos orígenes y con "infinitas posibilidades en el futuro" (Ceballos, 2000: 23). Por lo tanto, el paso que se nos invita a dar es reconocer que la historia no conduce a la esencia secreta de las cosas, sino al secreto de que las cosas no tienen esencia (López Alcañiz, 2013).

El discurso histórico, como cualquier otro tipo de discurso, no es producido solamente por los individuos, sino que en gran parte es heredado, lo que implica que este discurso es constituido intersubjetivamente. En otras palabras, es embebido y constituido al interior de formas de interacción en un contexto social amplio (Huysmas, 2007). Por ello la producción de un conocimiento histórico que se concretiza en narrativas particulares es una entre varias maneras para establecer un régimen de verdad.

Para Foucault (1995) lo que se considera verdad es una cosa de este mundo: se produce a partir de múltiples formas de restricción. La verdad, además, provoca frecuentes consecuencias sobre el poder. Cada sociedad tiene su régimen de verdad, su "política general" de la verdad. Es decir, los tipos de discurso que acepta y hace funcionar como verdaderos; los mecanismos e instancias que permiten a uno distinguir los enunciados verdaderos y falsos, los medios por los cuales se sanciona cada uno, las técnicas y procedimientos que otorgan valor en la adquisición de la verdad; la situación de los que están encargados de decir lo que se considera verdadero (Rabinow, 1984). En este sentido, los "regímenes de verdad" son consecuencia del discurso y de las instituciones que lo soportan, y se refuerzan y redefinen constantemente a través del sistema educativo, los medios de comunicación y la difusión de ideologías políticas y económicas. En este sentido, la batalla por la verdad no es por alguna verdad absoluta que puede ser descubierta y aceptada, sino que

es una batalla acerca de las reglas según las cuales se separa lo verdadero y de lo falso. Así, se trata de una batalla sobre el estado de la verdad y con ello, el papel económico y político que dicha verdad desempeña en un contexto social determinado (Rabinow, 1984).

Por lo tanto, el discurso histórico sobre la CID promovido desde el CAD refuerza la legitimidad de este organismo en la promoción de una visión particular de desarrollo al pugnar por establecer un régimen de verdad sobre lo que es el desarrollo y la manera de superar la pobreza. En este sentido, en la siguiente sección, se analiza la narrativa histórica de la CID desde esta perspectiva como parte de un mecanismo para establecer un régimen de verdad.

2. La narrativa histórica de la CID desde el CAD

El CAD ha propuesto un modelo de buenas prácticas de la CID y para que sea efectivo ha sido necesario constituirlo en la fórmula verdadera que permite alcanzar el desarrollo. Evidentemente, esta apreciación se basa en un discurso que apela a la racionalidad y cientificidad como sustento. En nombre de esa misma racionalidad, su discurso se ha erigido como un régimen de verdad que está en pugna con otras propuestas paradigmáticas de desarrollo, que, a su vez, también se revelan a sí mismas como verdaderas. Particularmente, entre estas propuestas destacan las emanadas del grupo de países denominados donantes emergentes tales como China, India y Brasil y aquellos que sustentan las prácticas de la CSS. En este apartado se analizan tres narrativas vinculadas al establecimiento de un régimen de verdad: la historia de la CID según el CAD, las razones para ser país miembro del CAD y la Declaración de París.

2.1. El cuento que se nos narra sobre la CID: un breve panorama histórico desde la perspectiva del CAD

El relato histórico de la CID y su relación con el CAD se ha retomado del libro *De la Ayuda al Desarrollo: la Lucha Mundial contra la Pobreza*. Este libro pertenece a la serie OCDE *Insights* y fue escrito por Brian Keeley (2012). La finalidad de esta colección, conforme a la OCDE, es explicar los temas importantes que enfrenta la sociedad de una manera clara

y comprensible; es decir, se trata de la difusión del conocimiento a un sector de la sociedad no precisamente especializado en el tema. La razón por la cual se eligió este documento es que se trata de una producción académica reciente que refleja la visión de la OCDE sobre la ayuda y el desarrollo. De origen, el título mismo plantea una visión progresiva de la historia, de tal forma lo que fue en su origen algo incompleto e imperfecto -solamente la ayuda-, se ha transformado en algo mejor: el desarrollo.

Los hitos que se presentan en esta narración histórica tienen como finalidad presentar una visión de progreso, resultante de las actividades en las que el CAD ha participado a lo largo de su existencia, y que desde este discurso siempre han sido encaminadas a “construir un mundo mejor”. Esto es posible porque estas actividades se basan en el conocimiento “verdadero” adquirido como resultado de la experiencia y el saber científico y técnico. Entre líneas, se impone la visión de que las ideas que tenemos hoy sobre de lo que significa cooperar y cómo alcanzar el desarrollo siempre son mejores que las que tuvimos ayer y, en consecuencia, nuestras concepciones sobre cooperación y desarrollo planteadas en un horizonte futuro serán superiores. Esta es la esencia del progreso emanada de la modernidad occidental. Ahora bien, la ruta para alcanzar dicho futuro parte de las prácticas que son propuestas por el grupo de expertos del CAD.

En esta narración del pasado de la CID se establece que la idea de la ayuda internacional había existido desde el siglo XIX. Sin embargo, si existe un momento fundacional de la CID, este es el pronunciamiento del discurso del presidente Truman en enero de 1949, fecha en la cual se anunció el Plan Marshall para la reconstrucción europea. Desde esta perspectiva, el discurso de Truman se originó en un contexto histórico único y particular que dio origen a las instituciones internacionales en las cuales se sentaron las bases de la actual gobernanza mundial. Este contexto se caracterizó por el establecimiento de un nuevo orden internacional y contempló la creación de las instituciones relevantes en nuestros días, como son las Naciones Unidas, el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. Igual de importante fue el establecimiento y difusión de nuevas normas internacionales que moldearon el “deber ser” de los Estados en la arena internacional, tal como ocurrió con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Keeley, 2012).

La narración de la historia de la CID representa un acto de recuperación histórica del Plan Marshall a partir de la legitimación desde nuestro presente, en el cual se promueve una manera “correcta” de impulsar el desarrollo. Así, el Plan Marshall es visto como piedra fundacional de la CID en dos dimensiones. En la primera, de carácter material, se destaca que, teniendo como nación líder a los Estados Unidos, este plan para la reconstrucción de la Europa Occidental proporcionó entre abril de 1948 y enero de 1951 recursos por más de 13 mil millones de dólares estadounidenses de la época, es decir, el equivalente a más de 106 mil millones de dólares estadounidenses en el año 2006, los cuales fueron indispensables para la recuperación propuesta. Pero la segunda dimensión, de carácter discursivo, resultó igual de importante, ya que cataloga este acto fundacional de la CID como una buena acción, como lo correcto, lo adecuado. Para esto se ha apelado a expresiones como las de Winston Churchill al referirse a este evento como “el más magnánimo acto en la historia” (Churchill en Keeley, 2012: 70), pretendiendo promover así la legitimación moral de los actos originarios de la CID.

Asimismo, se recurre al juicio que de este programa hizo el Ministro de Asuntos Exteriores, Ernest Bevin, al señalar que se trataba de un acto de “generosidad... más allá de la creencia” (Churchill en Keeley, 2012: 70). La misma narración destaca que actualmente, a más de 60 años de su implementación, el Plan Marshall sigue siendo bien visto, como un ejemplo exitoso de ayuda al desarrollo. De modo que a menudo se invoca este plan cuando hay una llamada masiva a la intervención en una crisis social o económica, afirmando su impacto en el área de asistencia para el desarrollo y su carácter ejemplar acerca de cómo la asistencia a gran escala puede marcar la diferencia. Aquí subyace el supuesto de que, si este ejemplo paradigmático se puso en marcha y funcionó en Europa, ¿por qué no se puede hacer lo mismo en todas partes? (Moyo, 2009)³.

Más allá del éxito del Plan y de las condiciones preexistentes en los países de la Europa Occidental, así como el contexto de la Guerra Fría, que proporcionó condiciones particulares a una relativamente rápida y

³ Es importante destacar que Dambisa Moyo, economista zambiana que estudió en Harvard y trabajó en el Banco Mundial, hace una crítica a la ayuda al desarrollo “dentro de la caja”; es decir, es una crítica a la forma actual en que se lleva a cabo la AOD, pero concibe que en sí misma la AOD puede ser un mecanismo para solucionar los problemas de la pobreza.

eficaz recuperación económica europea, debemos preguntarnos sobre la intención de presentarlo como un proyecto eficaz (recursos aprovechados adecuadamente) y noble, en el sentido de la “generosidad” detrás de tal iniciativa (un acto bueno). La razón es que la implementación de este Plan significó además la fundación de la OCDE y con ello del CAD. En efecto, en esta narrativa se destaca que la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), organismo que gestionó el Plan Marshall en Europa, se transformaría en la década de 1960 en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta organización se presenta como el “conjunto de los países desarrollados” que, al trabajar juntos, les preocupaba también trabajar para solucionar las necesidades de los países en desarrollo. Así, “bajo el paraguas de la OCDE se establecieron dos cuerpos dedicados enteramente a las cuestiones de desarrollo, el CAD y el Centro de Desarrollo, los cuales continúan su trabajo de hoy” (Keeley, 2012: 70).

Al realizar el balance histórico de las décadas de los cincuenta y sesenta se advierte que este periodo ha sido descrito como los “años de gloria” de la asistencia para el desarrollo. La narrativa histórica que se presenta destaca dos tendencias en el ámbito de la ayuda al desarrollo. La primera de estas tendencias es que esta época coincidió con un enorme cambio político en África y Asia con el desmembramiento de los antiguos imperios coloniales y el surgimiento de más de treinta países. Esta situación representó un enorme desafío para la cooperación ya que muchas de las nuevas naciones, creadas sobre una base de artificialidad como legado de fronteras establecidas conforme a los intereses de los imperios y no a las realidades locales, tenían que hacer frente a desventajas geográficas, así como a la falta de una infraestructura básica y capacidades mínimas para garantizar el abasto alimentario el agua potable. La segunda tendencia es que la ayuda brindada se dio bajo la lógica de un mundo bipolar envuelto en la Guerra Fría, en el cual la ayuda era vista como una moneda de cambio para obtener el respaldo político, como un mecanismo para ganar y retener aliados, a la vez que era un medio legitimación de modelos de desarrollo.

En este contexto, la narrativa histórica de la CID desde el CAD destaca dos aportaciones que los países desarrollados llevaron a cabo. La primera, que la ayuda brindada para el desarrollo de los países atrasados

económicamente debía ser vista como un imperativo moral⁴. La segunda, que este imperativo debía sujetarse a una norma concreta de ayuda, la cual se fijó a instancias de la Comisión Pearson en el caso de los principales países donantes –miembros del CAD– en 0,7 % del PIB, cifra que solo muy pocos países la han alcanzado y por cortos periodos⁵.

Cuando se abordan las décadas de los años setenta y ochenta, estas se presentan como el período en que se empieza a desvanecer el optimismo y entusiasmo inicial por la ayuda brindada al desarrollo. Se destacan tres importantes cambios en el terreno de la CID. El primero de ellos, un cambio de enfoque. Hasta entonces, la ayuda había sido principalmente enfocada hacia la mejora de infraestructura con base en la creencia de que esto proporcionaría un impulso para el crecimiento económico; sin embargo, en la década de los setenta, la idea de que el crecimiento económico en sí mismo sería suficiente para superar la pobreza empezó a ser cuestionada. En lugar de ello, se planteó que la ayuda debía ser cada vez más dirigida a satisfacer las “necesidades humanas básicas”, ya que el crecimiento económico por sí solo no podía garantizar que las personas recibieran la nutrición y la educación adecuada.

El segundo cambio se derivó del impacto del endeudamiento externo para el desarrollo. Cada vez más, los donantes comenzaron a insistir en que los países en desarrollo debían hacer cambios sustanciales en su gestión económica. Dos ideas llegaron a dominar: la estabilización y ajuste estructural. Se les pedía a los países en vías de desarrollo que primero “estabilizaran” sus economías, por ejemplo, mediante la reducción de desequilibrios. En segundo lugar, se les solicitaba que llevaran a cabo reformas estructurales fundamentales tales como la liberalización del comercio. La ayuda venía adjunta con más “condiciones” y el asesoramiento sobre políticas. La narrativa aquí presentada destaca que probablemente se llegó demasiado lejos en la intervención de los donantes en las economías de los países desarrollados, imponiendo un modelo económico ortodoxo que exigía la reducción del gasto del gobierno incluso en sectores claves como la salud y la educación.

4 Esta apreciación coincide con la propuesta derivada de un marco teórico constructivista de Lumsdaine (1993), quien sostiene que, en el contexto de la ayuda internacional, los Estados que están afiliados a ciertas instituciones –en este caso el CAD– pueden conducir a una internacionalización de las metas y valores de esas instituciones, entre las cuales se encuentra el deber moral de brindar la ayuda.

5 Esta cifra también fue aprobada en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se celebró en el año 2002, en la ciudad de Monterrey, México.

El tercer cambio, que se destaca es el hecho de que los asuntos relacionados con el combate contra la pobreza mundial ocuparon un mayor espacio en los medios de información, particularmente en crisis humanitarias específicas como el evento *Live Aid* de 1985, organizado para recaudar fondos en beneficio de las víctimas de la hambruna en Etiopía. Aunque la atención mediática sobre los problemas del desarrollo mundial no era totalmente nueva, la mayor visibilidad en medios de estos temas favoreció la consolidación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y de las instituciones filantrópicas como actores importantes de la CID. Al respecto, esta narrativa presenta un juicio de opinión al señalar que “en el lado positivo, esto ha ganado una afluencia de fondos y las ideas frescas; menos positivo ha sido que ha contribuido en gran medida a la complejidad y la burocracia del mundo del desarrollo” (Keeley, 2012: 74).

La narrativa histórica de la CID después del fin de la Guerra Fría remarca los desafíos que este nuevo contexto internacional significó para las prácticas de cooperación para el desarrollo. Así, en esta narrativa se establece que el colapso del bloque soviético tuvo ramificaciones importantes para el mundo en desarrollo. Por una parte, las motivaciones geopolíticas para la cooperación al desarrollo desaparecieron. Por otra parte, se presentó el fenómeno conocido como la fatiga al desarrollo con la consecuente disminución de recursos para impulsarlo y la aparición de una crítica continua sobre el hecho de que la ayuda, como estaba planteada, no contribuía realmente a la superación del atraso.

La década de los noventa también es considerada como un periodo en que hay una transformación fundamental en el orden de las ideas. Este cambio es “nuevo pensamiento” sobre el desarrollo, con la primicia de “colocar a las personas en el centro del cuadro” (Keeley, 2012: 75). Esta idea se concretizó en la creación del Informe de Desarrollo Humano y el Índice de Desarrollo Humano propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cuya filosofía subyacente declaraba que “las personas son la verdadera riqueza de una nación” (p.31).

Ante este panorama desolador –esfuerzos que no habían fructificado en superar la pobreza, disminución del financiamiento al desarrollo, críticas hacia las prácticas tradicionales de cooperación al desarrollo-, esta narrativa nos muestra que la comunidad internacional, bajo el

impulso del CAD, encontró los medios adecuados para fijar objetivos orientados a obtener resultados, “lo que podría proporcionar un criterio real para mostrar como las prácticas de ayuda funcionaban o no” (Keeley, 2012: 76). Y pieza clave para ello -siguiendo esta misma narrativa- fue el saber concentrado en la publicación de la obra *Shaping the 21st Century* (OCDE, 1996), que inspiró la creación de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Ahí se establecieron una serie de objetivos ambiciosos para el desarrollo con la mira puesta en el año 2015. Los ODM también encarnaron el cambio de década de 1990 que “hacía pensar el desarrollo en términos de nivel de vida de las personas y de las perspectivas de vida” (Keeley, 2012: 76).

La otra cara de los ODM se encuentra en la necesidad de garantizar que los recursos de los donantes se utilicen tan eficazmente como sea posible. Estos son dos de los temas en que el CAD ha hecho contribuciones en años recientes: primero, cómo incrementar la eficacia de la ayuda y, segundo, cómo comprender mejor las condiciones que permiten que la ayuda funcione. La contribución del CAD al respecto se reflejó en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, aprobada en el año 2005, la cual lleva a pensar cada vez menos en ayuda y pensar, cada vez más, en cooperación, matizándose y que pasa a ser vista como una asociación entre los donantes y los países en desarrollo.

En esta última parte del discurso se resalta, una vez más, la relación entre conocimiento, verdad y poder. Cada propuesta del CAD sobre cómo concebir la cooperación se desprende de un mundo de ideas fruto de un conocimiento real y verdadero. El análisis basado en premisas racionales y científicos le permite tener la propuesta correcta sobre las prácticas de cooperación, lo que ha llevado a la conformación de marcos de acción basados en los principios de armonización, alineación, apropiación, rendición de cuentas y gestión por resultados. Así, el conocimiento como fruto de verdad se expresa en un discurso que da pautas al establecimiento de normas que condicionan las prácticas futuras de cooperación. El pasado es recuperado en el presente para moldear lo que se debe hacer o no. Evidentemente, este deber ser resultado de un régimen de verdad, en el cual la narrativa histórica juega un papel fundamental. Otros discursos, como aquel que plasma, por ejemplo, las razones para pertenecer al CAD, refuerzan esta lógica.

2.2 Las razones para pertenecer al CAD

En el documento *¿Qué es el CAD?* (CAD, 2015), de manera breve se presentan una serie de razones por las cuales vale la pena pertenecer a este organismo. En primero lugar se establece que el CAD es “el principal foro internacional de países proveedores de cooperación para el desarrollo” (CAD, 2015: 1). Esta primera frase es contundente. La idea en el fondo es que existen otros organismos que promueven la cooperación, pero el más importante de todos es el CAD.

Ahora bien, lo importante es saber cuál es el fundamento sobre el cual se realiza una afirmación tan temeraria. El mismo documento nos da la respuesta:

El Comité hace seguimiento de los flujos de financiación al desarrollo, examina y ofrece directrices sobre las políticas de cooperación para el desarrollo, fomenta el intercambio de buenas prácticas y contribuye a configurar la arquitectura global en esta materia. El CAD ha alcanzado un prestigio internacional por su objetividad, neutralidad y trabajo de calidad” (CAD, 2015: 1).

La justificación que fundamenta el principio de primacía, es decir, de superioridad del CAD sobre otras formas de organización de la cooperación, se basa en la afirmación de que se trata de un modelo racional, científico y tecnocrático que apuesta a alcanzar su legitimización en la medida en que el saber adquirido se vuelve práctico y concreto; es decir, en una visión utilitarista y pragmática del conocimiento. Esto es posible porque el saber emanado del CAD se fundamenta en la “neutralidad” y “objetividad”, lo que le permite convertirse en juez y parte de la cooperación, permitiéndose “dar seguimiento a los flujos de financiamiento” (CAD, 2015: 1).

La primacía del CAD como el principal mecanismo de promoción del financiamiento al desarrollo apela también a una justificación histórica. Así, se postula que “desde su creación en 1961, el CAD ha establecido principios en el ámbito de la cooperación para el desarrollo” (CAD, 2015: 2). Es decir, en una narrativa fundacional del para qué de la cooperación el mismo CAD se identifica como el pilar fundacional de los principios de la cooperación. En otras palabras, se afirma que desde sus orígenes el CAD ha tenido el poder, desde el discurso, para establecer qué es cooperación al desarrollo y qué no lo es.

De acuerdo a una publicación preparada por Helmut Führer (1994) para el CAD/OCDE desde 1969 el pilar de dicho discurso ha sido el concepto de AOD. Conforme a la OCDE (2008):

Se define la Ayuda Oficial al Desarrollo como los flujos o las corrientes dirigidas a países que figuran en la lista de países receptores del CAD y a instituciones multilaterales de desarrollo con destino a receptores de esa misma lista de países y que: i. Son proporcionadas por organismos oficiales, incluidos gobiernos estatales y locales, o por sus organismos ejecutivos. ii. Cada una de cuyas transacciones: a) se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económicos de los países en desarrollo b) es de carácter concesional y lleva un elemento de donación de al menos el 25 por ciento (calculado a un tipo de descuento del 10 por ciento) (OCDE, 2008:1)

De esas condiciones *sine qua non* se desprende que la AOD puede asumir dos formas convencionales: las subvenciones (*grants*) y los préstamos concesionales (*Concesional loans*). Se trata de un discurso que no queda solamente en el aire, como una simple categorización de lo que sí es y lo que no es cooperación, sino que esta misma clasificación permite concretizar prácticas que perpetúan lo correcto de cooperar como camino para el desarrollo. Dicho de otro modo, no son palabras huecas, sino orientaciones concretas que han impulsado –a la vez que reprimido, negado y silenciado– ciertas prácticas sociales que llamamos CID en desmedro de otras.

Esta idea del CAD como un foro en el que se presenta la interacción de ciertos donantes en la arquitectura de la CID que desde el discurso establecen relaciones de poder se encuentra también en el hecho de que el CAD:

(...)actualiza periódicamente la lista de países susceptibles de recibir AOD. El Comité ha creado una serie de reglas relacionadas con los términos financieros y las condiciones de ayuda, y ha convenido en desvincular la ayuda que se brinda a los países menos adelantados y a los países pobres altamente endeudados (CAD, 2015: 1).

Así, el discurso de los países miembros del CAD no solamente determina ontológicamente aquello que es la CID –incluyendo/excluyendo prácticas sociales que pueden ser catalogadas como cooperación o no– sino, tal vez más importante aún, establece dos grandes grupos de países: los susceptibles de recibir cooperación y lo que no.

Un impacto más derivado de la relación entre conocimiento, discurso y poder se observa en las propuestas metodológicas de cómo llevar a cabo la cooperación y cómo dichas metodologías moldean la agenda de la CID. Así, el CAD (2015) se presenta como un foro que:

(...) contribuye a dar forma a la agenda internacional (...) mediante la elaboración de directrices políticas en diversas áreas, tales como la reducción de la pobreza, la igualdad de género, la armonización de la cooperación, la coherencia de las políticas o la evaluación de la ayuda para el desarrollo (CAD, 2015: 1).

Nuevamente apelando a una narrativa histórica, se destaca que en el año de 1996 en el seno del CAD se formularon los Objetivos Internacionales de Desarrollo, los cuales se convirtieron más tarde en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y se impulsó el tema la eficacia de la ayuda.

Esta narrativa histórica deja entrever una versión teleológica de la historia de los países conforme se expresa en la visión clásica de progreso como meta alcanzable en una evolución que conduce de una etapa a otra. El paso de estas etapas -de país no desarrollado a uno desarrollado- implica una responsabilidad de asumir el nuevo rol que es demarcado por una serie de principios y compromisos adquiridos al interior del CAD. Así se afirma:

La adhesión al CAD confirma el compromiso de un país con la promoción del desarrollo internacional. A medida que estos países han ido creciendo y desarrollándose, muchos de ellos se han propuesto formar parte del Comité. Irlanda finalizó el proceso de adhesión en 1985, España en 1991, Luxemburgo en 1992, Grecia en 1999, Corea en 2010, e Islandia, la República Checa, la República Eslovaca, Polonia y Eslovenia en 2013" (CAD, 2015:2).

Ahora bien, si ese incentivo moral no fuera suficiente, el CAD propone incentivos más prácticos: "La adhesión al CAD ofrece numerosas ventajas. Brinda a los países proveedores de cooperación para el desarrollo la oportunidad de aumentar su credibilidad internacional y su influencia" (CAD, 2015:2). Ahora es preciso mirar hacia el futuro.

2.3. La Declaración sobre la Visión de la OCDE con motivo de los cincuenta aniversarios de su existencia

Al final de cuentas el CAD, que es el cuerpo que agrupa a los países donantes de AOD que, a su vez, son miembros de la OCDE (28 Estados donantes en la actualidad, más la Comisión Europea), no puede entenderse sin la visión de la OCDE hacia el futuro porque, como se ha establecido anteriormente, el uso de una narrativa particular del pasado permite establecer regímenes de verdad. Estos regímenes no solo fortalecen una idea del presente a través del otorgamiento de legitimidad a ciertas prácticas sociales como la CID, sino que también proyectan hacia el futuro dicho presente. En otras palabras, la multiplicidad de futuros posibles se reducen a unas trayectorias cerradas definidas discursivamente desde el aquí y el ahora por medio de ciertas interpretaciones del pasado. De ahí la importancia de considerar como se concibe la OCDE hacia el futuro y su vínculo con su pasado.

Con motivo de los cincuenta aniversarios de la OCDE, los miembros de este organismo elaboraron una declaración en la que reafirmaron sus objetivos fundacionales y propusieron una visión sobre futuros cambios. El documento establece que se trata de una visión sobre la evolución, es decir, sobre el perfeccionamiento y las mejoras de la OCDE. De nuevo aquí se aprecia esta visión teleológica presente también en los dos documentos analizados anteriormente. La idea de plantear el futuro que se quiere alcanzar es con la intención de "asegurar su eficaz e influyente rol en un mundo que cambia rápidamente" (OCDE, 2011: 2). Es decir, el discurso enfatiza que esta visión del futuro ayudará a este organismo a mantener una influencia importante en el escenario internacional, la cual se deriva entre otras cosas, de la eficacia que puede demostrar este organismo. La eficacia, un término que va muy de la mano con la visión pragmática, racional, científica y tecnocrática de la modernidad, y que es definida por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como la "Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera".

¿Qué se puede esperar de la OCDE? Según a su propio discurso, este organismo es la continuación del pasado en el futuro; es decir, de lo que se dice que se ha hecho en el pasado. La historia no se muestra como una ruptura sino como una continuidad en su esencia. Así, la OCDE "seguirá

ayudando a los países a desarrollar en conjunto políticas para promover el crecimiento económico y sanos mercados laborables, impulsar la inversión y el comercio, apoyar el desarrollo sostenible y mejorar el funcionamiento de los mercados” (OCDE, 2011: 2). Una visión que también subraya la determinación para hacer de este organismo una red política mundial más eficaz e inclusiva. El mismo documento enfatiza que:

A lo largo de su historia, la OCDE, cuyos orígenes se encuentran en el Plan Marshall, ha ayudado a los países en el fomento del buen gobierno y la reforma y la mejora de sus políticas económicas para generar un mayor crecimiento económico. El éxito de estos esfuerzos ayudó a construir un consenso más amplio sobre la economía de mercado y la democracia (OCDE, 2011: 2).

De esta manera, la OCDE se presenta como un impulsor histórico de dos principios básicos del liberalismo: la democracia y la economía de mercado. Entre líneas se observa una verdad que se presenta de manera velada y que puede encerrarse en el siguiente razonamiento. Si la OCDE a lo largo de su historia se distingue por su eficacia para promover el desarrollo de los menos avanzados en esta ruta se debe a que no se ha desapegado de los principios de libre mercado y democracia; luego entonces, democracia más libre mercado impulsados eficazmente generan desarrollo. Fin de la historia.

De hecho, democracia y libre mercado, en esta visión teleológica, no solamente constituyen el fin de la historia de la OCDE. Al mismo tiempo representan la cohesión del grupo al constituirse como valores que conforman la identidad de sus miembros. En una situación que cambia y se transforma, lo que perdura, lo permanente, lo inalterable lo que expresa la continuidad de la historia son estos dos valores. Así se refleja en el documento:

En este mundo cambiante, los miembros de la OCDE siguen formando una comunidad de naciones comprometidas con los valores de la democracia sobre la base de Estado de Derecho y los derechos humanos, y la adhesión los principios de economía de mercado abierta y transparente” (OCDE, 2011: 3).

Cabe señalar que, por tratarse de una visión teleológica, es una misión de carácter universal, pues identificando los desafíos de política económica, social y ambiental pretende que se puedan diseñar políticas

para mejorar el bienestar de las personas en todo el mundo. Esta mejora, evidentemente, solo pueden ocurrir si se recorre la ruta de democracia y economía de mercado *urbi et orbi*.

No es de extrañar, por lo tanto, que la OCDE se presente a sí misma como un líder mundial en cuanto al “diseño de las reformas estructurales que promuevan el crecimiento y la equidad” (OCDE, 2011: 2). Igualmente, se afirma que su secretaría y sus comités de expertos nacionales destacan por su “alta calidad”, su capacidad para recolección de datos y análisis “de clase mundial”, generar evaluaciones “robustas” de inter pares, realizar recomendaciones de políticas públicas basadas en “pruebas de evidencia” que ayudan a los países en la evaluación de sus propias políticas y en la difusión de las mejores prácticas sobre el desarrollo. Se afirma que se trata de un trabajo en colaboración con los reguladores y los responsables políticos, líderes de la industria, los sindicatos y la sociedad civil. De esta manera, se atrae a las principales partes para que compartan ideas y aprendan unos de otros, mientras que se desarrollan las mejores prácticas, directrices de política e instrumentos legales.

En ese documento la OCDE propone también lo que denominó un nuevo paradigma de desarrollo bajo la premisa de que todos los países pueden prosperar y contribuir al crecimiento económico sostenible a nivel mundial, aprendiendo mutuamente, generando ideas conjuntas, estableciendo políticas, normas y principios. Este modelo no rompe con los dos principios antes expuestos y se basa en la rica experiencia de la organización en la Cooperación Internacional.

En cuanto a la AOD, la Declaración sobre la Visión de la OCDE reafirma el compromiso con la ayuda y con la consecución de los ODM. ¿Cómo se planteaba hacer esto? La respuesta la encontramos nuevamente en la línea de la eficacia, hija de la racionalidad y consistente con la idea de progreso científico. Así se establece que:

Vamos a continuar nuestros esfuerzos para hacer más eficaz la ayuda mediante una mejor alineación prioridades de los donantes y socios, confiriendo a los países en desarrollo capacidad para crear y asumir un mayor control de su propio futuro y el fortalecimiento de la rendición de cuentas mutua (OCDE, 2011: 3).

La última promesa que se plasma en este documento es continuar con

lo que se dice que la OCDE ha sido. Por lo tanto, se señala que:

La OCDE seguirá ampliando su red con nuevas ideas y nuevos socios, manteniendo la alta calidad de su análisis, instrumentos y normas, la objetividad de sus recomendaciones, y su riguroso proceso de revisión de pares. Damos la bienvenida a la colaboración con todos los países interesados en el intercambio de conocimientos y experiencias, promover la reforma, y contribuir según los estándares de la OCDE. Nosotros, los miembros de la OCDE, reforzará la cooperación donde hay beneficio mutuo con los países que buscan lazos más cercanos, incluyendo una posible adhesión (OCDE, 2011: 3).

Al final de cuentas, ampliar la red de países que conforman la OCDE y eventualmente el CAD es expandir las fronteras del régimen de verdad sobre lo que se cuenta que es la cooperación y el desarrollo:

A medida que avanzamos, la OCDE funcionará como una red orientada a los resultados, rigurosa pero flexible, basada en un alto nivel con el objetivo de desarrollar opciones eficaces e innovadoras de política para los gobiernos de todo el mundo. Vamos a garantizar que la OCDE incorpore las mejores prácticas de gestión y continúe mejorando su propia eficiencia y eficacia. La OCDE seguirá siendo objetiva, inclusiva y con la capacidad para concretizar esta visión (OCDE, 2011: 3).

De esta manera, la narrativa histórica de la CID desde esta perspectiva, se convierte en un mecanismo para establecer y mantener un "régimen de verdad".

Conclusiones

En este primer capítulo se ha analizado la creación de un régimen de verdad en el campo de la CID a partir de tres documentos del CAD. Básicamente, se ha puesto interés en destacar la manera en que la construcción de una narrativa histórica desde el CAD es un mecanismo importante para establecer un régimen de verdad respecto a lo que debe ser la CID. Estos discursos no son palabras huecas, elementos con fines solamente propagandísticos o ejercicios retóricos que formulan y reformulan la identidad de los actores de la CID. Al contrario, dichos discursos constituyen un marco de referencia que inciden directamente en las prácticas de cooperación; sustentan a una élite tecnocrática; imponen

modos particulares de otorgar y utilizar la ayuda; establecen mecanismos para medir la contribución de dicha ayuda; orientan la utilización de recursos; implantan modelos de monitoreo generando estructuras para la condicionalidad de la ayuda; instituyen parámetros sobre lo adecuado, lo correcto, lo bueno, y determinan roles donde se objetiviza a los receptores de la ayuda negando la posibilidad de una relación horizontal. En futuros estudios se puede analizar cómo estos discursos se materializan en las prácticas concretas de cooperación vinculadas al CAD.

Por ahora, se puede concluir que estos discursos destacan tres elementos. El primero de ellos es la visión teleológica de la historia, que introduce la idea de progreso como un camino evolutivo hacia el perfeccionamiento sobre la manera en que se entiende el desarrollo y las pautas que se deben seguir para alcanzarlo; una meta para cuyo logro, funge el CAD como guía.

El segundo elemento es la apelación a una aproximación objetiva a los problemas del desarrollo, comprendiendo esta objetividad como un elemento central del conocimiento racional y científico-técnico, que permite no solamente alcanzar un mayor grado de certeza -verdad- sino con ello también dar legitimidad a ciertas pautas para la actuación en el régimen de la CID. En ese sentido, objetividad como sinónimo de cientificidad es una capacidad que no solamente permite describir el mundo, sino también transformarlo desde esta perspectiva; por lo tanto, es un ejemplo de la relación dialéctica entre verdad-discurso y poder-acción en el campo de la CID.

El tercer elemento hace referencia a dotar de superioridad a los países que conforman el CAD como donantes de la CID. Es una superioridad que queda de manifiesto en el discurso cuando se apela al hecho de que el CAD tiene su origen en el Plan Marshall. Este plan, se señala, no solo es el mejor ejemplo de la voluntad política para brindar ayuda al desarrollo a los países que en su momento lo requirieron, sino también es prueba concreta de que sí es posible alcanzar el desarrollo si se siguen las medidas adecuadas. Así, se nos dice que desde sus orígenes los miembros de CAD han acumulado experiencia en el campo de la CID y han propuesto desde esta experiencia aquellos cambios que impulsan el desarrollo como la idea de la eficacia de la ayuda y la transparencia.

Es una superioridad que se sostiene discursivamente en la identidad que comparten los países miembros del CAD al ser parte de la OCDE. Una identidad fundamentada en la apuesta por un mundo democrático y una economía de mercado abierta y transparente.

De esta manera, en el actual contexto de cambio y de transformación en la arquitectura de la CID, la narrativa histórica del CAD tiende a recurrir a un discurso sobre el pasado para establecer que, desde sus orígenes, las prácticas de los donantes tradicionales han destacado por su objetividad, en búsqueda de la eficacia y sostenidas por un imperativo moral. En este pasado se refrenda la importancia de pertenecer al CAD o trabajar de manera conjunta con este organismo y pensar en un futuro que sea moldeado por las raíces históricas de la cooperación en la cual se destaca el papel fundamental que el CAD ha desempeñado en esta historia. Por lo tanto, conforme la visión paradigmática emanada del enfoque posestructuralista en el campo de las relaciones internacionales, puede afirmarse que, en el caso concreto de la CID, el CAD ha tejido un discurso que fundamenta una verdad sobre otras. Este discurso tiene capacidad de acción, influye en el poder; poder que a la vez confirma el discurso en una relación dialéctica mediante la narración de cómo se ha sido empleado. Así, las “batallas” en la reconfiguración de la arquitectura de la CID tienen lugar también en las narrativas históricas que se construyen desde el presente para moldear lo que llaman una única posibilidad de mañana.

Referencias

- Bergamaschi, I. y Soulé-Kohndou, F. (2016). Los Emergentes del Sur ante la Gobernanza mundial de la ayuda al desarrollo: estrategias reformadoras, rivalidades y tentativas, *Foro Internacional*, 223, 82-119.
- Campbell, D. (1998). *National Deconstruction: Violence, Identity, and Justice in Bosnia*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Campbell, D. (2013). Postestructuralismo. En T. Dunne, M. Kurki y S. Smith (Editores), *International Relations Theory: Discipline and Diversity*, pp. 223-246. Oxford: Oxford University Press.
- Castel, R. (2013). Michel Foucault y la historia del presente. *Con-Ciencia Social*, 17 (1), 93-99.
- Ceballos, H. (2000). *Foucault y el poder*. México, D.F.: Ediciones Coyoacán.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2015). *Adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo*. Recuperado de: [https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/SPANISH%20-%2002-02-15%20-%20Joining%20the%20DAC%20\(2\).pdf](https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/SPANISH%20-%2002-02-15%20-%20Joining%20the%20DAC%20(2).pdf)
- Degnbol-Martinussen, J. y Engnerg-Pedersen, P. (2003). *Aid: Undertanding International*

- Development Cooperation*. Londres: Zed Books.
- De Haan, A. (2009). *How the Aid Industry Works: An Introduction to International Development*. Sterling, VA: Kumarian Press.
- Devatk, R. (2009) Post-estructuralism. En S. Burchill y A. Linklater (Edit.) *Theories of International Relations*, pp. 183-211. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Edkins, J. (2007). Postestructuralism. En M. Griffiths (Editor), *International Relations Theory for the Twenty-First Century*, pp. 68-98. Nueva York: Routledge.
- Hansen, L. (2014). Post-estructuralism. En J. Baylis, S. Smith y P. Owens (Edito.), *The Globalization of World Order: Introduction to International Relations*, pp. 169-183. Oxford: Oxford University Press.
- Huysmas, J. (2007). James Der Derian: The Unbearable Lightness of Theory. En I.B. Neumann y O. Waever (Editores), *The Future of International Relations* (pp. 361-387). Nueva York: Routledge.
- Führer, O. (1994). *History of the Development Assistance Committee and the Development Co-Operation Directorate in Dates, Names and Figures*. Recuperado en: <http://www.oecd.org/dac/1896816.pdf>
- Foucault, M. (1995). *Discipline & Punish: The Birth of the Prison*. Nueva York: Vintage Books.
- Foucault, M. (2000). *Power: Essential Works of Foucault 1954-1984*. Nueva York: The New Press.
- Foucault, M. (2002). *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Keeley, B. (2012). *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*. Paris: OCDE.
- Lemus, D. y Santa Cruz, A. (2015). La política de la Cooperación Internacional para el desarrollo: los países argamasa y el caso de México como proceso de localización normativa invertida. *Relaciones Internacionales*, 48, pp. 59-85.
- López Alcañiz, V. (2013). Contra memoria. Historia, genealogía y ontología del presente en Michel Foucault, *Historiografías*, 6, 13-31.
- Lucatello, S. y Domínguez, J.C. (2014). Introducción: Los objetivos del Desarrollo del Milenio y el debate post-2015. Retos y tensiones en la definición de una nueva agenda. En S. Lucatello y J.C. Domínguez (Coordinadores), *Desarrollo y Cooperación Internacional: Miradas Críticas y Aportes para la Agenda Post-2015*, pp. 9-29. México, D.F.: Instituto Mora.
- Lumsdaine, D.H. (1993). *Moral Visions in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Moyo, D. (2009). *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. Nueva York: Farrar, Straus and Goroux.
- OCDE. (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>
- OCDE. (2008). *¿Es AOD? Factsheet - Noviembre 2008*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/stats/Es%20AOD%20Nov%202008.pdf>
- OCDE. (2012). *OECD 50th Anniversary Vision Statement*. Recuperado de: <https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewiHxvSqz2MnPAhWJ54MKHd2HAJ0QFggdMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fmcm%2F48064973.pdf&usq=AFQjCNGOIJwUYZUB2fCZMAN5q2a0FrNQEA>
- OCDE. (2012). Shifting development goals and motivations. En *From Aid to Development: The Global Fight against Poverty*, pp. 63-83. Paris: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123571-5-en>
- Sagasti, F. y Alcalde, G. (1999). *Development Cooperation in a Fractured Global Order: An*

- Arduous Transition*. Ottawa, ON, Canada: International Development Research Centre.
- Rabinow, P. (1984). Introduction, en P. Rabinow (Edit.), *The Foucault Reader: An introduction to Foucault's thought*, p. 3-29. Londres: Penguin.
- Tandon, Y. (2008). *Ending Aid Dependence*. Ciudad del Cabo: Fahamu Books
- Wallerstein, I. (2004). "El ascenso y futura decadencia del sistema mundo capitalista: conceptos para un análisis comparativo". En I. Wallerstein, *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos*, pp. 85-114. Madrid: Akal
- Walz, J. y Ramachandran, V. (2011). *Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Watson, I. (2014). Introduction. En: I. Watson (Edit.), *Foreign Aid and Emerging Powers: Asian Perspective on Official Development Assistance*, pp. 1-33. Nueva York: Routledge.

A PROPÓSITO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DEL DESARROLLO: UNA VISIÓN MÁS REALISTA

Giuseppe Lo Brutto¹

Introducción

La mayoría de los estudios sobre Cooperación Internacional (CI) se han centrado en su surgimiento, el papel de los actores e instrumentos, la distribución y la evolución de la Ayuda; es decir, se han centrado en su métrica y gramática. A estos estudios, consideramos, les falta un análisis más profundo en torno a la esencia misma de la CI como instrumento que ha sido parte de una estrategia elaborada a partir de la creación del desarrollo en la segunda posguerra. Efectivamente, todos los trabajos sobre la CI hacen coincidir con el discurso de Truman y, en específico su Punto IV, la puesta en marcha de lo que hoy conocemos como Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) vista como un -esfuerzo para el desarrollo-, donde la donación ha sido el mecanismo de la cooperación y los administradores los Estados.

Hoy, sin embargo, su reconfiguración hace que los administradores no sean exclusivamente los Estados, sino que empieza a jugar un papel cada vez más importante el financiamiento privado. En este sentido, esta nueva dinámica ha puesto en tela de juicio toda la gramática y la métrica que han suportado lo que hoy se conoce como Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SCID). Este trabajo, a partir del entendimiento de la CID y de su reconfiguración, pretende enmarcarse en un marco crítico de la realidad, cuestionando tanto a la Cooperación Internacional, como a la esencia de ese instrumento, es decir, el desarrollo.

¹ Profesor-investigador titular del posgrado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vález Pliego" (ICSyH) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Doctor en Economía Política del Desarrollo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) CONACyT -México. Coordinador del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales (GI CSS-IR) de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDS). Correo electrónico: giuseloby@msn.com

1. ¿Qué entendemos cuando hablamos de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID)?

En la mayoría de los estudios de grado y postgrado que se centran en la CI, la atención se enfoca casi exclusivamente en torno al significado de la Cooperación Internacional, dejando de lado lo que se ha definido en la introducción de este capítulo como la esencia misma de la CI, es decir, el desarrollo. Es así como en casi todos los textos de Cooperación Internacional, esta es entendida como aquel esfuerzo conjunto entre todos los actores que participan en el proceso para alcanzar un objetivo común. Es decir, viene considerada como el medio para canalizar la ayuda hacia los países beneficiarios con el objetivo de impulsar el desarrollo de los individuos; tanto de quienes reciben, como de quienes la ofrecen y en particular de los receptores.

Al mismo tiempo, es considerada un elemento primordial para entender la dinámica internacional en el escenario actual, así como un instrumento de política exterior de cada país, que abarca un conjunto de servicios y capitales con cierto grado de concesionalidad a fin de promover el progreso económico y social, siendo el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SCID) el resultado de aquel orden internacional configurado después del segundo conflicto bélico mundial (Alonso, 2012; Lo Brutto, 2014).

Es importante remarcar la diferencia, que puede entablarse entre el término cooperación y el concepto de ayuda para el desarrollo, según el tipo de operación que envuelve cada una. En la primera caben operaciones que pueden favorecer a los países menos industrializados o desarrollados (rebajas arancelarias, etc.) con un coste para el país donante, mientras que la segunda se limita a la transferencia, directa o indirecta, de recursos de los países industrializados a los subdesarrollados, para promover el progreso de estos últimos (Bruna, 1997). Para Alonso (2012) el concepto de Cooperación Internacional es considerado como el conjunto de recursos y posibilidades que los países industriales ponen a disposición de los países en desarrollo, con el objetivo de facilitar su progreso económico y social, mientras que la ayuda internacional al desarrollo (AID) está definida por aquel ámbito en el que existe efectiva transferencia de recursos, bajo unos determinados niveles mínimos de

concesionalidad que son establecidos internacionalmente (Alonso, 2012: 10). El capítulo que más nos interesa para los fines de este trabajo es el de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

A partir de lo anterior, la definición que proviene del entorno institucional de la cooperación subraya que los conceptos -ayuda extranjera, asistencia extranjera o ayuda internacional-, se refieren a flujos financieros considerados como AOD, esto es, préstamos y donaciones. Las características básicas de estos fondos son dos: en primer lugar, deben venir del sector público y tener como objetivo principal el desarrollo económico o el nivel de vida del país receptor y, en segundo lugar, deben tener un nivel mínimo de concesionalidad del 25%.

En este contexto, el Punto IV del discurso del expresidente norteamericano Truman en 1949 ha sido considerado como el momento en que surgió la idea misma de la ayuda, a partir de la manera en que se acuñó el término subdesarrollo. De tal manera se introdujo la idea que los países subdesarrollados debían transitar hacia el desarrollo, haciendo de la Cooperación Internacional un mecanismo de alivio para esas "zonas atrasadas", que a través de medidas económicas y políticas particulares habrían alcanzado aquel estatus en un tiempo determinado. Como puede notarse, al concepto de desarrollo se le asignó una carga ideológica específica que habría de condicionar las prácticas de la CI durante las décadas posteriores asociándolas al concepto de ayuda y transformándose en CID.

A partir de ahí se establecerían los significados, la ideología anticomunista, las estrategias y políticas aplicables en las regiones subdesarrolladas, y se señalarían los mecanismos de ayuda para financiarlas.

En torno a la inquietud sobre la teorización del concepto de desarrollo, parece importante mencionar que varios han sido los científicos sociales que a lo largo de la historia habrían tenido entre sus preocupaciones el problema del progreso y del mismo desarrollo en un contexto en el cual, la sociedad habría superado primero la Edad Media, entrando en lo que se define como modernidad y, sucesivamente, alcanzando la globalización que hoy la caracteriza. En efectivo el desarrollo ha sido considerado un argumento persuasivo para alcanzar la civilización; una ideología para legitimar una relación de dominación; un meta-relato

que ha pretendido construir la comprensión de la modernidad como proyecto global.

Esa idea del desarrollo como progreso se puso en evidencia con la obra de Adam Smith, que en *An Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*- de 1776, hizo énfasis en la historia de un gradual progreso económico de la sociedad humana. Asimismo, William Godwin en *Inquiry concerning political justice*, de 1793, criticando el liberalismo y el derecho de propiedad, trazaría un programa de progreso basado en la abolición del Estado y del trabajo. El mismo Marx utilizó el concepto de desarrollo para analizar la evolución del capitalismo en *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie* en 1867, y que fue considerado la crítica de la economía política clásica e ideología del propio capitalismo. Por su parte, J.B. Bury, en *The idea of progress. An inquiry into its origin and growth* de 1920, definió la idea de progreso como el ídolo del siglo, recordando que la expresión "civilización y progreso" se había convertido en un lugar común.

En ese contexto, después de la II Guerra Mundial, la ideología del desarrollismo (modernización) produjo una brutal distorsión de la realidad, ya que el desarrollo fue entendido como el destino histórico de la humanidad. Además, dada la supuesta superioridad tecnológica e intelectual de los europeos, se dedujo la obligación moral de los desarrollados de ayudar a los pueblos que se consideraron subdesarrollados, justificando de esa manera las relaciones de dominación en un nuevo contexto entre aquellos que se presentaron con el oficio de donantes que cooperaban y aquellos que eran beneficiarios y recibían la ayuda para desarrollarse.

La aparición del término subdesarrollo sugirió no solamente la idea de un cambio posible dirigido hacia un estadio final, sino la posibilidad de provocarlo. Por ello, el desarrollo tomó desde sus inicios un sentido transitivo equivalente a un principio de organización social, y el subdesarrollo fue considerado como un estado que existía naturalmente. De esa manera, el ejercicio del poder estaría ligado al uso de las palabras y el discurso del desarrollo justificaría la intervención en nombre de la libertad y de la modernización. Esta construcción ha permitido a los Estados Unidos (EEUU), por ejemplo, afirmar su hegemonía con una

propuesta generosa que se pretendía por encima del enfrentamiento ideológico capitalismo/comunismo.

Truman impuso entonces una nueva norma y medición, el Producto Interior Bruto (PIB), que permitiría a los EEUU ponerse a la cabeza del crecimiento económico con una propuesta hegemónica considerada no solo como la mejor, sino la única posible. A partir de 1949 más de dos mil millones de personas pasarían a cambiar de nombre, sin saberlo, siendo considerados "atrasados o subdesarrollados", por lo que se buscaría su occidentalización aún a expensas de los valores ajenos a ella. En este sentido, la modernización sería considerada como la única fuente capaz de destruir supersticiones y relaciones arcaicas, sin importar el costo social, político y cultural. Además, la industrialización y la urbanización serían consideradas las rutas progresistas inevitables hacia esta modernización, pues solo mediante el desarrollo material podría producirse el progreso social, cultural y político. Por lo tanto, la creencia sería que la inversión de capital fuese el elemento más importante del crecimiento económico y el desarrollo (Lo Brutto, 2014: 43).

Es en tal contexto donde surge la CI, que sería asociada a esa forma particular de entender y practicar al desarrollo según lo establecido por la doctrina Truman. A partir de ahí, encontraríamos varios autores que empezaría a plantear las relaciones entre desarrollo y crecimiento. Entre ellos se menciona a J. A. Schumpeter, quien consideró el desarrollo como proceso de cambio a largo plazo, siendo uno de los primeros en plantear las relaciones entre el desarrollo y el crecimiento económico permanente, aunque no constante: "El capitalismo, pues, es por naturaleza una forma o método de cambio económico y no sólo no es, sino que jamás puede ser estacionario" (Schumpeter, 1946: 103).

El desarrollo como -progreso económico- volvería a reaparecer en la obra del nobel de economía Gunnar Myrdal- de 1957. Además, en su trabajo *The Challenge of world poverty. A world anti-poverty programme in outline*, de 1970, criticaría las teorías del desarrollo surgidas en la segunda posguerra vinculadas con la idea implícita de bienestar. Otro premio Nobel de economía, Simon Kuznets en *Modern economic growth* de 1966, sistematizó los cambios estructurales inherentes al proceso de desarrollo económico.

En la nueva era del desarrollismo (1950-1970), el concepto de desarrollo fue entendido como un proceso de crecimiento económico sostenido, acompañado y reforzado por cambios estructurales, medido por el aumento del PIB por habitante. Arthur Lewis en *Theory of economic growth* de 1955, Gunnar Myrdal (1957) y Simon Kuznets (1966), así como buena parte de la obra de Raúl Prebisch (exponente de cabecera del pensamiento cepalino de la segunda década del siglo XX) en el campo estructuralista, pusieron los cimientos de esta concepción. En este sentido, también Arthur Lewis había señalado hacia 1945, que el tema central en cuanto al desarrollo fuese el crecimiento y no la distribución.

A tal propósito, Barán, en su obra de 1957 *The political economy of growth*, señalaba que el subdesarrollo era consecuencia del imperialismo y del colonialismo, destacando el rol de los sectores agrícolas e industriales en los países subdesarrollados, y apostando por el desarrollo proveniente del sector industrial. Sin embargo, reconocía que el desarrollo no sería posible sin la existencia de un mercado interno y por la competencia ventajosa de los países desarrollados.

Pese a la muy sofisticada y atenta obra sobre el contexto de los países en desarrollo de Albert O. Hirschman en *The Strategy of Economic Development* de 1958, la obra considerada clave en la noción del desarrollo como estrategia (de modernización económica y social) por el pensamiento occidental, fue escrita por W.W. Rostow. Titulada *The Stages of Economic Growth: A non-communist manifesto*, publicada en 1960, tenía el supuesto que esa sola variable podría caracterizar a toda la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, parece importante señalar como algunos años más tarde Barán y Hosbawm en *The stages of economic growth* de 1978, calificarían el esquema construido por Rostow de ficticio y pretencioso, señalando su incompetencia para hacer predicciones reales.

Dentro de estas visiones que tienden a entender la relación entre crecimiento y desarrollo económico de manera íntimamente ligada, existen al mismo tiempo diferencias sobre los elementos que inciden y garantizan el alcance de los mismos, visiones que en distintos momentos han sido determinantes en la establecer las rutas de la CID. No obstante esta visión lineal del desarrollo, que ha determinado claramente la manera

de entender y ejecutar la Cooperación Internacional, hay que remarcar que también ha habido autores que han considerado la CID como:

(...) un campo específico de actuación que se enmarca en la esfera no mercantil de las relaciones centro-periferia con un objetivo teórico concreto, el desarrollo de los países receptores y, como tal, ha sido un factor más de apoyo y consolidación del propio sistema (Maestro, 2000: pp 1-8).

En el marco de los estudios críticos sobre la CID, ésta ha sido también definida como:

(...) aquel instrumento que ha constituido y aún constituye una parte más o menos relevante de las relaciones entre el centro y la periferia del sistema mundial de formaciones sociales. En este sentido, es decir, la CID y el mismo concepto de desarrollo emergen históricamente como subproducto del conflicto Este/Oeste y del conflicto Norte/Sur, es decir, de los procesos abiertos por los movimientos de liberación nacional y las dinámicas de la descolonización al cabo de la II Guerra Mundial y al comienzo de la Guerra Fría (Benzi, 2011: 3).

Desde sus comienzos, este sistema de ayuda manifiesta que, aunque "(...) en un primer plano aparece como la generosidad pública hacia los necesitados, en el fondo nos encontramos con importantes contraflujos que trabajan discretamente en favor de los ricos" (Sogge, 2015: 7). La Cooperación Internacional ha sido entonces, siguiendo esta perspectiva crítica, uno de los modos naturales históricos de asistencia que ha funcionado como dispositivo de normalización, control, inclusión y reproducción. En ese sentido, con una carga ideológica alternativa al pensamiento dominante y con el objetivo de proponer un esquema diferente a la tradicional forma de entender a la CI, ha sido también concebida como:

Una cooperación que puede ser orientada por la democracia y la suficiencia material para la desconexión. [Es decir, se trataría] de una nueva cooperación reformista que tiene que enmarcarse en la lucha por la transformación del sistema capitalista. Esta cooperación anti-sistema tiene que hacer suyos los derechos de libertad, igualdad y fraternidad. Finalmente, esta cooperación anti-sistema debe proponerse como horizonte y dejar de ser precisamente cooperación para el desarrollo, llegando a ser simplemente cooperación entre los seres humanos diversamente iguales (Maestro, Martínez, 2006: 21).

Lo que denotan estas perspectivas es que la misma CI puede ser entendida dejando de lado los tecnicismos e instrumentalizaciones típicos de los estudios en el campo de las relaciones internacionales, e interpretada a partir de una visión distinta y una manera diferente de entender el desarrollo.

Se podría decir que la CID es, por lo tanto, producto de una situación internacional muy particular que dio como resultado la división del mundo en dos bloques ideológicos (el sistema comunista y el capitalista), de modo que sin la existencia de la Guerra Fría los programas de ayuda internacional nunca habrían existido (Griffin, 1991). Así pues, la manera de entender y procurar el desarrollo, han definido la CID.

En ese orden, durante las 4 etapas históricas que caracterizan la CID (1949-1960; 1960-1970; 1970-principios del siglo XXI; primera década siglo XXI-actualidad), es evidente como los cambios que ha asumido el SCID son parte de una continua reconfiguración del sistema capitalista. Como fenómeno histórico-social, este sistema de Cooperación Internacional para el desarrollo ha tenido un comienzo, una evolución y tendrá un fin. Es decir, en cualquier momento su reconfiguración podrá dar pie al surgimiento de otro sistema que responderá a la lógica de un mundo cada vez más multipolar. Si bien es posible que en el largo plazo la función del CAD-OCDE desvaneciera (Tandón, 2008), o al menos su papel protagónico en cuestiones de ayuda y cooperación al desarrollo, es improbable que esto ocurra en el corto y hasta mediano plazo, por las razones señaladas por Domínguez (2011):

1. Porque es empíricamente demostrable el papel desempeñado por el sistema de ayuda en los momentos de crisis y transiciones geopolíticas del pasado.
2. A pesar de la muy profunda y tal vez irreversible crisis de identidad, la experiencia muestra de manera fehaciente que la industria de la ayuda, a pesar de sus innumerables -fracasos técnicos-, ha demostrado una extraordinaria capacidad de adaptación, mimetismo y supervivencia.
3. El problema constitutivo y las contradicciones recurrentes del sistema de ayuda (consistente en generar y reproducir dependencia, además

de insertarse de manera ubicua en la política exterior y proyección de poder de un país) más bien parecen, si no la única, ciertamente una de sus principales razones de ser.

Para los fines de este trabajo, es relevante señalar que a finales de los años sesenta y principios de los años setenta (s. XX), el concepto de desarrollo como equivalente del crecimiento entró en crisis, y a la era del desarrollismo siguió, a partir de los años ochenta, la era de la globalización. En ella fueron señalándose los límites sociales (pobreza, desigualdad, desempleo y brechas entre hombres y mujeres) y ambientales del desarrollo, y se criticó la ceguera del concepto de desarrollo económico ante las restricciones a las libertades de las personas. Los términos de desarrollo humano y sostenible dieron respuesta a esas críticas y significaron rupturas conceptuales a partir del trabajo de *Dudley Seers* en *The meaning of development* de 1969.

Además, el Informe de la Comisión Brundtland *Our common future* (1987) y el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (1990), fueron los textos clave en materia de desarrollo sostenible y humano que se enmarcarían en esta nueva crítica al concepto de desarrollo. Sin embargo, estos términos fueron apropiados por los organismos internacionales y, tras neutralizar su contenido crítico y movilizador, sirvieron para apuntalar la hegemonía intelectual global en torno al desarrollo como crecimiento económico, frente a los que denunciaban el mal-desarrollo como fracaso global o sistémico, tal como lo señalaba Samir Amin (1990) o desde la perspectiva post-desarrollista de Arturo Escobar (1995), que rechazaba el desarrollo como forma de entender la existencia humana (Domínguez, 2016).

En ese nuevo contexto, la cooperación no quedaba exenta de las implicaciones de las nuevas maneras de entender el mismo concepto de desarrollo. Es así que en la década de los años noventa se conocería en el mundo de la CID como de -fatiga de la ayuda-, es decir, surgiría mucha desconfianza por parte de la sociedad civil hacia un instrumento que hasta entonces había reflejado su pleno fracaso en términos de desarrollo. Además, la nueva era de globalización en que transitó el sistema económico y político internacional en los años noventa (s. XX) y las transformaciones que la economía mundial ha sufrido en esta última

década, pueden considerarse eventos importantes que han caracterizado las modalidades de la CID. No obstante, sin entender el rol que el desarrollo, su financiamiento y sus transformaciones han tenido en un contexto cada vez más cambiante y con un sistema de relaciones económicas y políticas internacionales que ha ido reconfigurando la arquitectura, las reglas y el entendimiento de conceptos y categorías de la CID, sería imposible comprender este nuevo escenario que se va configurando al atardecer de esta segunda década del siglo XXI.

En este sentido la Cooperación Sur-Sur (CSS), que tanto debate e interés ha suscitado en la academia y en las relaciones internacionales, se ha valido del diálogo político, la cooperación financiera y técnica para lograr acuerdos comerciales y de integración, lo que en su conjunto representaría los pilares sobre los cuales se ha erigido este tipo de cooperación y que le ha permitido hacer frente a la cooperación tradicional, proponiéndose como alternativa, con todas las limitantes del caso, con el objetivo de cambiar las reglas del juego del desarrollo internacional (Domínguez, 2015). Para tener un panorama completo sobre este aspecto se señala que fue a partir de la segunda mitad del siglo XX, cuando se empezó a hablar de la CSS como una forma de emancipación y la liberación del -Tercer Mundo-, al tiempo que se consolidaban distintos acuerdos a nivel bilateral, multilateral o a nivel regional (Muhr, 2014: 2). Nacida en contraposición al eje Norte-Sur en los años setenta, se caracterizó en ese momento por poseer un perfil más político-ideológico que económico-comercial (Informe sobre la crisis económica y social del mundo que Fidel Castro presentara en 1983 en la VII Cumbre de Países no Alineados de La Habana). Esta modalidad de cooperación ha cobrado nuevamente relevancia en las relaciones políticas y económicas internacionales a partir de la primera década del siglo XXI. Dentro de un abanico relativamente amplio de posiciones, se podrían distinguir, a *grosso modo*, dos grandes vertientes que casi no dialogan entre sí: la que trata de reubicarla conceptualmente como una variante de la tradicional cooperación Norte-Sur, es decir, limitando el análisis a los programas de ayuda y asistencia técnica entre países considerados en desarrollo y a sus repercusiones sobre la AOD, fomentando implícita y explícitamente la colaboración y triangulación de los "donantes emergentes" con los "oficiales" en una óptica de complementación; y aquellas posiciones que, generalmente

procedentes de una tradición tercermundista, tienden a identificar la cooperación Sur-Sur con las relaciones Sur-Sur a menudo idealizándolas de manera excesiva (Benzi y Lo Brutto, 2013).

Para explicar el auge de la CSS en la región latinoamericana se menciona: la favorable coyuntura económica de 2004-2008 en los casos brasileño y particularmente venezolano; y la tendencia decreciente de la ayuda tradicional, en tanto que la mayoría de las naciones latinoamericanas son etiquetadas por los organismos internacionales como de “renta media”, lo cual favorece el uso de este instrumento para captar como “socios oferentes de acciones de cooperación” los recursos perdidos en cuanto receptores.

Por consiguiente, se podría decir que la CSS se configuró a lo largo de los primeros años de este siglo como una visión de la Cooperación Internacional basada en la solidaridad y representó un cambio cualitativo que incidió en la reconfiguración del sistema económico internacional y los intercambios que trascienden lo financiero potenciando el intercambio de conocimientos y experiencias exitosas con relación a la política pública, que no generara dependencia y que desarrollara las capacidades en cada país, según sus propios lineamientos y sin condicionantes (Rosero, 2015: 7). Sin embargo, sigue reproduciendo también algunos de los perversos efectos de la cooperación Norte-Sur: intercambio desigual, dependencia económica y profundización de modelos primario-exportadores, desigualdad de beneficios dentro de los esquemas de integración regional.

2. De las agendas de eficacia de la Ayuda Oficial Al Desarrollo (AOD) hasta los *Total Official Support For Sustainability Development (TOSSD)*

Desde Monterrey en 2002, donde se discutieron los temas relativos a la financiación al desarrollo; el Foro de Alto Nivel sobre Armonización celebrado en Roma en 2003; la Mesa Redonda de Financiación al Desarrollo de Marrakech 2004; las conferencias sobre la Eficacia de la Ayuda de París²,

² Acordada en 2005, establece los compromisos globales para los países donantes y los países socios para avanzar hacia una ayuda al desarrollo más eficaz y tener un impacto mayor en el desarrollo. La intención fue reformar la entrega y la gestión de la ayuda externa. Esta Declaración para cumplir con su objetivo se sustenta en 5 principios, 51 compromisos y 12 indicadores.

en 2005, y de Accra³ en 2008; la Conferencia de Seguimiento sobre la financiación al Desarrollo celebrada en Doha en 2008 y la Conferencia de Busan⁴, en 2011, sobre la eficacia de la cooperación y el papel de los países emergentes en el SCID, se ha impulsado una estrategia que ha pretendido reformar la arquitectura de la CID, que conforma una parte significativa de la agenda actual de la ayuda, intentando dar una apariencia distinta a estos mecanismos y promoviendo un camino orientado al conseguimiento de una supuesta "eficacia de la ayuda". A través de principios e indicadores se tenía el propósito de darle un nuevo rumbo al SCID. No obstante, los acuerdos que se han establecido en los distintos foros, este sistema de CID no ha logrado implementar las reformas necesarias. La percepción es que reformarlo no puede solamente basarse en -resignificar la eficacia-, ya que esto implicaría un cambio en el discurso y no en los fundamentos mismos de la Cooperación Internacional.

En tal sentido, Rafael Domínguez (2011: 1), argumentando sobre la crisis de la ayuda en el contexto de la crisis de la economía mundial, señala que *"A cincuenta años desde el nacimiento del CAD, el sistema se enfrenta a una crisis muy profunda -y tal vez irreversible- de identidad"*.

Dicha crisis: Es el resultado de la superposición de tres procesos que se han precipitado al calor de la crisis financiera internacional y la gran recesión, es decir, el problema constitutivo y las contradicciones recurrentes del sistema de ayuda; la proliferación de nuevos actores públicos y privados; y la disolución de la metáfora jerárquica Norte-Sur ordenadora de las relaciones internacionales (p. 1).

En ese sentido, la identidad que ha caracterizado al SCID hasta hoy, (la jerarquización Norte/Sur, un sistema de ayuda fundamentado en

3 La Agenda de Acción de Accra (AAA), celebrada en 2008, busca hacer un balance de los avances de la Declaración de París, y establece la agenda para el avance acelerado hacia los objetivos de París.

4 Parece importante subrayar que en el foro de Busan (2011) las principales prioridades reflejadas por los países latinoamericanos para incrementar la eficacia de la ayuda al desarrollo en la región fueron: a) su preocupación por la tendencial caída de los flujos de AOD a la región, a la vez que se reclama que la salida de donantes sea responsable; b) su crítica a que el criterio del nivel de renta sea el determinante para la asignación de la ayuda, excluyendo otras dimensiones y variables esenciales del desarrollo, como la exclusión y la desigualdad; c) el establecimiento de marcos comunes de actuación en pro de una gestión orientada a resultados y de una mayor predictibilidad de la ayuda al desarrollo; d) la necesidad de incrementar la coordinación entre donantes, gobiernos receptores, actores descentralizados y organizaciones de la sociedad civil; e) el fortalecimiento y legitimidad de la cooperación Sur-Sur y de la cooperación triangular, como modalidades de cooperación de creciente protagonismo en América Latina; f) finalmente, su exigencia de que se reconozca la contribución de los países de renta media al desarrollo.

una manera particular de identificar al desarrollo sustentado en la visión neoliberal; acciones de cooperación centradas en lograr una eficacia de la ayuda dentro de los mismos esquemas neoliberales y a la vez incapaces de generar el tipo de eficacia que ellos plantean en los programas y proyectos que se han implementado a lo largo y ancho de los países en desarrollo y subdesarrollados) impide una transformación de este instrumento y, por lo tanto, imposibilita los cambios sustantivos que la realidad demanda.

Frente a un panorama crecientemente adverso y un sistema de ayuda que no logra tomar un rumbo diferente al que lo ha caracterizado, la Declaración de Busan (Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo) de 2011, sentó las bases para pasar de la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación, en un reconocimiento de la importancia de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD). En ese mismo sentido, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), en seguimiento de la Declaración de Busan, dio el mandato de realizar reuniones a nivel ministerial (HLM) cada 18-24 meses con la participación de todos los firmantes⁵. La AGCED ha desaparecido de la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y solo ha quedado como un mecanismo de implementación dentro de la agenda de financiación de Addis Abeba, donde se señala que la labor de este organismo se tomará en cuenta -de manera complementaria- las tareas del Foro de Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC⁶ (Domínguez, 2016).

Se señala cómo la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) ha reafirmado la necesidad de movilizar todos los fondos disponibles públicos y privados para lograr la ambiciosa Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, en un momento en el que no se logra entrever alguna propuesta concreta y viable en torno a la CID. En ese sentido, la escala de la financiación requerida para realizar estos objetivos es enorme. Además, la disminución del peso de la AOD dentro del paquete de financiación de

5 A pesar de las promesas hechas en el período post-Busan para promover la transparencia en el sistema de la ayuda (que el sector privado no revele "información comercial confidencial"), las declaraciones oficiales sugieren poca voluntad de apertura en las partes superiores de la cadena de la ayuda (en Sogge, 2015:12 recuperado de OCDE-CAD, 2012: 4 y 7).

6 Este Foro (FCD) es donde los países del G-77 consideran que reside la legitimidad (entendida en términos de representatividad) para debatir sobre cooperación y no en un organismo (AGCED) que muchos siguen considerando heredero del CAD, y, por tanto, insuficientemente representativo.

los ODS y la desafección de los BRICS⁷ auguran a la AGCED un futuro muy incierto pese a su acoplamiento a la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, que fue en lo que se centró el II HLM en Nairobi, Kenia⁸, celebrado entre el 28 de noviembre y el 1 de diciembre de 2016. En este se ha reafirmado el espíritu de asociación, su unidad de propósitos, interdependencia y responsabilidades respectivas para lograr la Agenda 2030, haciendo hincapié en un sistema multilateral de comercio, abierto a las normas, transparente, previsible, inclusivo, no discriminatorio y equitativo⁹.

Esta crisis de la agenda de eficacia hay que entenderla en el contexto de la pérdida de integridad del concepto de AOD a favor de los TOSSD y del giro interdependentista de la Agenda de Coherencia de Política para el Desarrollo (CPD), que ya se olvidó de su inicial ambición desarrollista ligada explícitamente a las -necesidades e intereses de los países en desarrollo- como coherencia pasiva (no dañar con otras políticas) y activa (conseguir sinergias entre otras políticas y la CID). Dicho giro, facilitado por el carácter universal de los ODS, es el que ha permitido subvertir el concepto de CPD para sustituirlo por el de Coherencia de Políticas de Desarrollo Sostenible (CPDS), que toma en consideración no sólo las “necesidades e intereses de los países en desarrollo” sino, sobre todo, las de los Países Desarrollados (PD) (Domínguez, 2016).

En este contexto, la estrategia de los TOSSD tiene la pretensión de considerarse como una nueva medida estadística internacional con el objetivo de medir recursos externos. Además, se proponen complementar la AOD mediante nuevas tendencias de financiación-del desarrollo que buscan desvirtuar aún más el propósito de la ayuda, incluyendo: i) el efecto de palanca de la AOD; ii) el uso de paquetes de financiación combinada y iii) el uso de instrumentos de mitigación de riesgos en la CID. Procuran así, incentivar la financiación externa para el desarrollo de manera más amplia y, como complemento, apoyada en recursos internos de los países, en un

7 Brasil, Rusia, India, China y Sur África.

8 Frente a las dificultades del entorno económico, financiero, político y social a nivel mundial, se señala en el documento final de esta reunión, como la cooperación para el desarrollo ha cambiado significativamente en la última década, de tal manera que se propicia una financiación de forma pública y privada para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030.

9 Esto sin considerar que la victoria de Donald Trump en Estados Unidos ha puesto a tambalear el proceso de globalización neoliberal. Además, el propósito de impulsar una mejora de la eficacia de la ayuda externa a través de la creación de capacidad fiscal en los países en desarrollo, parece no contemplar los significativos efectos de las medidas macroeconómicas neoliberales en esos países.

contexto en el cual la clásica manera de financiamiento al desarrollo está siendo relegada a la historia. Esto significaría, una mayor participación del sector privado, y una mayor importancia a los pilares de la defensa y de la diplomacia dentro del esquema de la Cooperación Internacional para el desarrollo. Además, se integraría a la comunidad estadística como una sustancial modificación a lo que se define como métrica de la ayuda.

Así pues, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se presenta novedosa con respecto a los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con objetivos de largo alcance y de presunta viabilidad, tales como la erradicación de la pobreza, el fin del hambre en el mundo y la preservación del planeta, en un contexto de profunda crisis de la economía mundial que no deja entrever mejoras en el futuro cercano.

Es oportuno señalar aquí cómo la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) está apoyando la iniciativa de colaboración internacional con los donantes tradicionales, Sur-Sur y proveedores emergentes, instituciones multilaterales, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones y el sector privado para dar forma y poner en práctica el marco de medición TOSSD. Para fines más técnicos, es importante remarcar cómo la medida TOSSD es diferente de la medida de la AOD en términos de alcance. Mientras la medición de la AOD solo es aplicable a los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y otros proveedores que informan sobre su cooperación al desarrollo a raíz de sus definiciones y reglas muy específicas, los TOSSD, en cambio, pretenden reunir a todos los proveedores de financiación pública internacional y los operadores privados que están colaborando en un marco global de informes estadísticos.

Mientras la AOD se mide por el equivalente de subvención de recursos y, por lo tanto se registra la donación como “esfuerzo” en la producción de los recursos disponibles, los TOSSD se medirían por el valor nominal o el importe bruto, para proporcionar una imagen más completa de los recursos disponibles para los países en desarrollo. Considerando que la AOD se fundamenta por criterios de elegibilidad basada en el nivel de concesionalidad (adicionalidad en el caso de los instrumentos del sector privado), los TOSSD son simplemente una métrica para capturar los flujos de recursos más amplios y que se extienden más allá de los flujos de AOD.

En este escenario, la Agenda 2030 pretendería facilitar la participación

intensiva en apoyo al logro de las metas y objetivos globales sostenibles, mediante el concurso de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otros actores, así como la movilización de todos los recursos disponibles. La acción colectiva para lograr el desarrollo global y el win-win mediante la cooperación se podría generar a través de mejoras significativas en todos los países y todas las partes del mundo.. Es así como el concepto TOSSD pretende cubrir una gama más amplia de actividades que apoyan el desarrollo sostenible en los países en desarrollo, no necesariamente con el desarrollo como su objetivo principal.

A manera de conclusión: ¿Hacia dónde se dirige el sistema de Cooperación Internacional para el desarrollo?

Tal como señala el reporte de la OCDE del mes de abril de 2017 la AOD en el 2016 presentó un aumento del 8.9%, derivado de los ajustes que se hicieron en el tipo de cambio y en la inflación. En ese mismo documento se nota que la mayor parte de la AOD fue dirigida a los refugiados y a la migración, registrando un incremento en los recursos multilaterales destinados a varias organizaciones internacionales. Así mismo es importante señalar como otro rubro en el que es posible observar este aumento de la AOD corresponde al alivio de la deuda (OCDE, 2017).

A partir de este reporte de la OCDE este supuesto aumento de la AOD se deriva, por un lado, por cuestiones de un fortalecimiento del dólar con respecto a las monedas de los países en desarrollo, y, por otro, tanto en el alivio de la deuda como en centrar estos recursos en uno de los problemas más graves que se vive en el s. XXI, es decir, el tema de los refugiados y de los procesos migratorios. En este sentido, en este "último año de vida de la AOD" se está preparando el terreno hacia una nueva conceptualización y medición de lo que hasta ahora se ha estudiado como AOD. La era de los TOOSD que comenzará a partir de 2018 abriría nuevos escenarios sobre el mismo entendimiento del desarrollo dentro del instrumento de la ayuda.

En este trabajo, queda claro como ha sido la búsqueda del desarrollo que ha caracterizado la esencia de la CI. Por ello, para entender hacia dónde se dirige el SCID habría que poner el acento sobre la manera como hoy se concibe el desarrollo, su financiamiento y su entendimiento en

cuanto estrategia global. En ese sentido, es importante mencionar lo que nos señala Sogge (2015: 1): “es una verdad universalmente reconocida que un donante con recursos para gastar lo hará principalmente en busca de sus propios intereses. -Prácticamente sin excepción”. Es decir, en síntesis, la estrategia del desarrollo ha favorecido históricamente a los que ostentan poder en la cadena de la ayuda.

Con un viejo sistema que se resiste a morir y el nuevo que no acaba de nacer (Domínguez, 2014), vivimos un momento que es a la vez de transición (Benzi, 2013) y de crisis (Domínguez, 2011) en la medida que la agenda del desarrollo no es otra cosa que la continuidad de un proyecto que ha mostrado a lo largo de estos años su fracaso.

En ese marco, el contraste entre aquellos países que se alinean al CAD/OCDE y aquellos que intentan agruparse en torno a otras organizaciones que no responden a los intereses de un sistema económico y político tradicional, se hace cada día más fuerte y al mismo tiempo refleja un sistema multipolar en donde el poder parece estar repartido entre distintos polos y/o actores. A su vez, multilateral, en el que las relaciones entre estos polos y/o actores condicionan cada vez más las estrategias y alianzas para llevar adelante proyectos cuya hegemonía sigue disputándose en un ajedrez internacional más complejo (Lo Brutto y Spataro, 2016).

La agenda del desarrollo o, mejor dicho, del desarrollo sostenible se proyecta como una ilusión que se pretende materializar para 2030. A tal propósito, los TOOSD parecen configurar un nuevo “*Frankenstein*” de la ayuda, con el objetivo de cambiar radicalmente lo que hasta ahora ha sido entendido como SCID. Por ello, parece importante señalar que:

(...) si históricamente hubo grandes cantidades de dinero fluyendo en términos netos de los más ricos a los más pobres para alcanzar el supuesto desarrollo, hoy el capital en términos netos ha ido, por lo general, hacia arriba, desde los lugares más pobres a los más ricos (Sogge, 2015: 7).

Consecuentemente, el debate a propósito de la CID debería empezar a centrar todos los esfuerzos en el análisis a partir de la manera en que se dan no solamente las discusiones en torno al desarrollo, sino los mecanismos de poder que este último ejerce a nivel global y en específico en el SCID.

Bibliografía

- Alonso, J.A., (2012), *El Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo: agentes e instrumentos*. CAEU. Madrid.
- Amin, S. (1990). *Maldevelopment. Anatomy of a Global Failure*, London.
- Ansari, N. & Baran, P.A. (1957). *The Political Economy of Growth*. New York.
- Baran, P.A. (1957). *La economía política del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica.
- Baran, P. & Hobsbawm, E. J. (1978). Las etapas del crecimiento económico de WW Rostow. En Alonso Aguilar, Paul A. Baran, Antonio García y otros, *Crítica a la teoría económica burguesa*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 196-213. México.
- Benzi, D. (2011). "¿En la hora de las definiciones? Una mirada a la Alianza Bolivariana desde la perspectiva del sistema-mundo y el socialismo del siglo XXI", *Rivista "Visioni Latinoamericane"*, Centro Studi per l'America Latina, Università di Trieste, enero-junio 2011, número 4.
- Benzi, D. (2013). Vía crucis de la Cooperación Internacional: ¿crisis terminal o resurrección. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, 47: 9-14.
- Benzi, D., y Lo Brutto, G. (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* en Aceves, Sotomayor (coordinadores), BUAP/CLACSO.
- Bruna, F. (1997). La encrucijada del desarrollo humano, *Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC/UCM)* y Libros de la Catarata, Madrid.
- Brundtland, G., Khalid, M., Agnelli, S., Al-Athel, S., Chidzero, B., Fadika, L. & Singh, M. (1987). *Our common future* (\`brundtland report\`).
- Bury, J. B. (1987). *The idea of progress: An inquiry into its origin and growth*. Courier Corporation.
- Cooper, A. & Faroqu A.B. (2013). BRICS and the Privilegin of Informality in Global Governance. *Global Policy*, 4 (4): 428-433.
- Domínguez, R. (2011). "La crisis de identidad del sistema de ayuda", en <http://www.fundacioncarolina.es/esES/nombresproprios/Documents/NPDomínguez1105.pdf> (acceso abril de 2012).
- Domínguez, R. (2014). Perspectivas de la Cooperación Internacional y el desarrollo sostenible después de 2015. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, Vol.1, n.2.
- Domínguez, R. (2015). El tamaño importa: La financiación reembolsable en la CSS de China, India, India, Venezuela y Brasil. *Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica*. Universidad de Cantabria.
- Domínguez, R. (2016). Notas de documentos de trabajo. Santander.
- Escobar, A., (1995). *Imagining a Postdevelopment Era? Critical Thought, Development, and Social Movements*. *Social*. Reprinted in Jonathan Crush (ed.) *The Power of Development*, New York: Routledge, 1995, pp. 211-227. En: <http://www.unc.edu/~aescobar/text/eng/escobar92.pdf>
- Godwin, W. (1946). *Enquiry concerning political justice and its influence on morals and happiness*. 2. Text. F. E. Priestley (Ed.). University of Toronto Press. Reedición de 1920.
- Griffin, J., (1991), "The Story of Debt", Department of International Affairs, University of Chicago, Chicago.
- Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development* (No. HD82 H49).
- Kuznets, S. S., & Murphy, J. T. (1966). *Modern economic growth: Rate, structure, and spread* (Vol. 2). New Haven: Yale University Press.

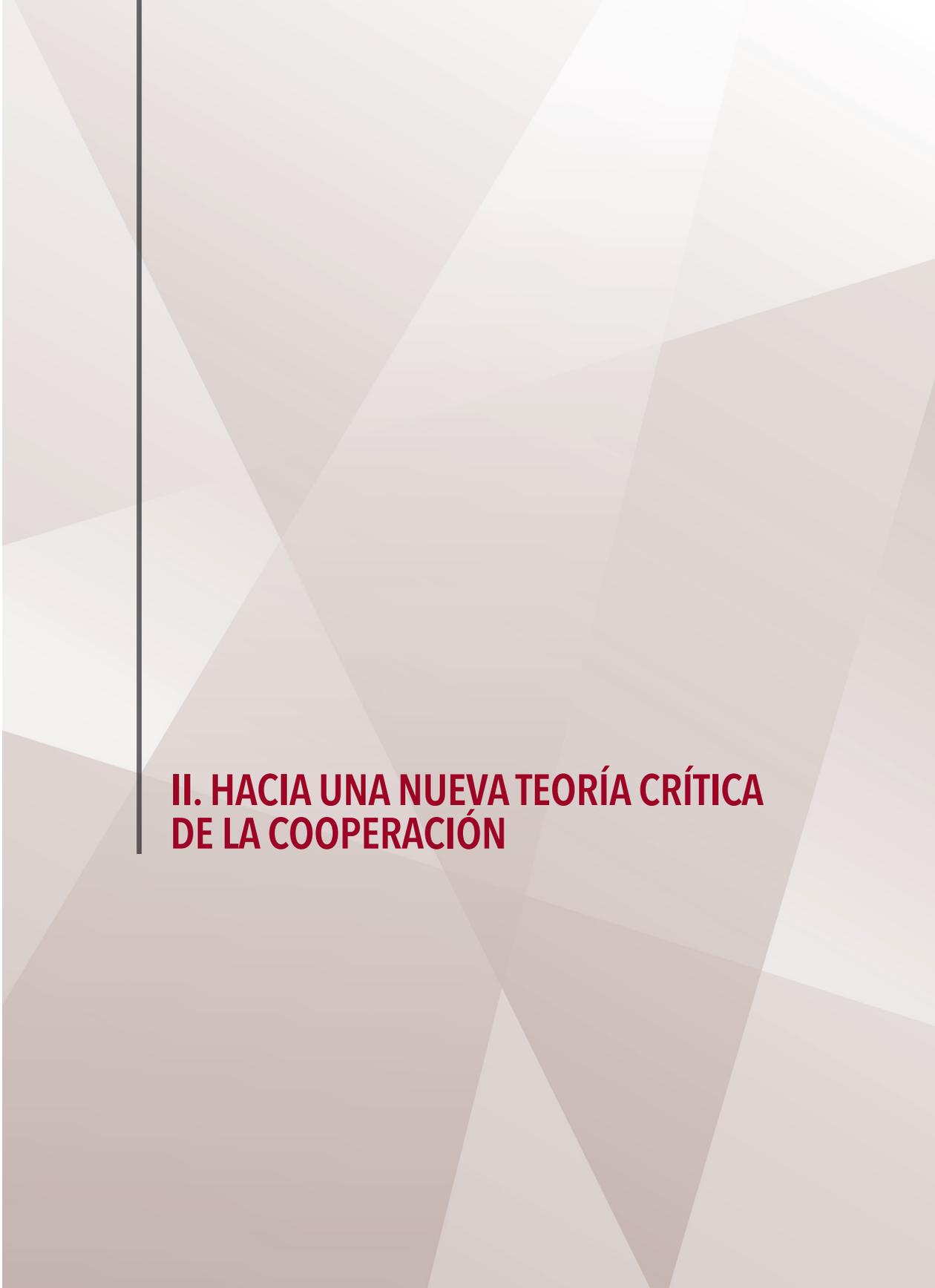
- Lewis, W. A. (2013). *Theory of economic growth (Vol. 7)*. Routledge. New York.
- Lo Brutto, G. (2014). "Cooperación Internacional para el Desarrollo y Democracia en México", ICSyH y CEDES Facultad de Economía/BUAP editor,
- Lo Brutto, G. & Spataro A. (2016). *¿Siglo XXI, economía del terror? América Latina, Mediterráneo y Oriente Medio en un mundo en Crisis*. ICSyH/BUAP& Educación y Cultura editores.
- Maestro, I. y Martínez, J. (2006). "Elementos de discusión sobre la cooperación para el desarrollo en el capitalismo global", *X Jornadas de economía crítica*, Barcelona.
- Maestro, I. (2000). "El papel de la cooperación para el desarrollo en el contexto de la globalización", en www.redem.buap.mx
- Marx, K. (1867). *Das Kapital. Kritik der politischen Oekonomie*; trad. it. Il Capitale. Critica dell'economia politica, 1939-1941.
- Myrdal, G. (1957). *Economic theory and underdeveloped countries*. London: Duckworth.
- Myrdal, G. (1970). *The challenge of world poverty. A world anti-poverty programme in outline*.
- Muhr, T. (2014). Beyond 'BRICS': Ten Theses on South-South cooperation in the 21st century. Beyond Global Governance: Furthering South-South Cooperation and the Role of the BRICS. *Council for Social Development/Southgovnet*. Nueva Delhi.
- OCDE CAD (2012): Meeting the Busan commitment on transparency, Proposal for a common, open standard, *elaborado por OECD DAC Working Party on Development Finance Statistics (WP-STAT) e International Aid Transparency Initiative (IATI)*, 28-29 June 2012, Unesco, París.
- Olivié, I. (coordinador) (2011). Nunca desaproveches una buena crisis. Hacia una política pública española de desarrollo. *Informe Elcano*: 13.
- PNUD. (1990). *I. D. D. H.*, Tercer Mundo Editores. Bogotá DC.
- Rosero, G. (2015). Cooperación Sur-Sur: oportunidad para el reencuentro entre América Latina y el Caribe. *Cooperamos*, 8: 12-16.
- Rostow, W. W. (1990). *The stages of economic growth: A non-communist manifesto*. Cambridge University Press. Reedición de 1960.
- Schumpeter, J. A. (1946). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Editorial Claridad, Buenos Aires.
- Seers, D. (1969). *The meaning of development*. New Delhi, 3.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (New York: Modern Library, 1937). Book, 3, 356-96.
- Sogge, D. (2015). Los donantes se ayudan a sí mismo, *Colección "Cuadernos 2015 y más"*.
- Tandon, Y. (2008). *¿Quién ayuda a quién? El efecto de la Ayuda al Desarrollo en el Tercer Mundo*, Editorial Popular, Madrid.

Documentos en línea consultados

http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/03/March-Newsletter_Spanish.pdf

<http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/12/Global-Partnership-Nairobi-Outcome-Documents-FINAL-1-December-2016.pdf>

<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf>



II. HACIA UNA NUEVA TEORÍA CRÍTICA DE LA COOPERACIÓN

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL ASIMÉTRICO SISTEMA GLOBAL NEOLIBERAL: UN ANÁLISIS HISTÓRICO-CRÍTICO DESDE EL SUR

Gianmarco Vassalli¹

Gustavo Rodríguez Albor²

Introducción

El presente capítulo explora el marco global en que se encuentra inmerso el sistema de cooperación, reconociendo el papel clave de la naturaleza económica de la interdependencia en las relaciones internacionales en la actualidad que han llevado crecimiento “depredador” basado en la internacionalización de la riqueza del Norte y la generación de desigualdad en los países del Sur. Los autores apoyan este argumento analizando algunas teorías del desarrollo, con referencia a la escuela de pensamiento latinoamericano, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con sus visiones estructurales de dependencia frente a los autores clásicos del desarrollo económico como Solow, Lewis y Kuznets, hasta citar a los críticos más recientes de la construcción neoliberal expresada en el concepto de crecimiento predatorio sugerido por Bhaduri. Los autores evalúan críticamente cuáles han sido los límites de la Cooperación Internacional bajo un sistema global neoliberal asimétrico en la promoción de un crecimiento económico sostenible con desarrollo para América Latina y el Caribe, que ha llevado a un crecimiento colectivo con una persistencia de la desigualdad, tanto interna como externa, perpetradas y perpetuadas desde el Norte.

1 Magíster en Cooperación Internacional para el Desarrollo e Investigador de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y desarrollo (ELACID) de la Universidad de San Buenaventura en Cartagena. Correo electrónico: gvassalli@hotmail.com

2 Economista y doctor en Ciencias Sociales. Docente investigador de la Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables de la Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, Colombia. Correo electrónico: gustavo.rodriguez51@uac.edu.co

1. CRECIMIENTO DEPREDADOR, DESIGUALDAD E INTERNACIONALIZACIÓN NEOLIBERAL DE LA RIQUEZA

Raúl Prebisch es uno de los primeros en identificar de las causas del subdesarrollo en los continentes del Sur. Argumentado sobre el surgimiento de una estructura capitalista desigual a escala mundial y su asignación de la condición de centro-periferia, este autor ha delineado el camino en las décadas venideras a una ola de eruditos críticos sobre la condición del mundo en desarrollo en el contexto de las relaciones internacionales actuales. Otro de los autores más originales, perteneciente a la reciente escuela crítica de pensamiento del sistema internacional neoliberal, es el economista indio Amith Bhaduri, con su teoría del crecimiento depredador expuesta por primera vez en 2008.

El concepto de "crecimiento predatorio" sugerido por Bhaduri (2008) implica crecimiento económico sin desarrollo. Es una tendencia general en grandes economías en desarrollo como India, China, Brasil, México, Chile, Nigeria, Sudáfrica, Angola, en los continentes del Sur y, sin embargo, también es una realidad creciente en las economías desarrolladas. El concepto de crecimiento depredador se basa en el hecho de que la producción económica es el resultado de la productividad laboral y la tasa de empleo, componentes fundamentales para medir el bienestar económico y social de un país, donde sin embargo la productividad del trabajo crece mucho más que la tasa de empleo debido a la organización flexible del Este. Es un crecimiento donde hay menos empleados que son más eficientes, que trabajan más horas en condiciones más duras, casi sin derechos, para aumentar la competitividad en un mercado global mundial, pero reduciendo drásticamente su condición de vida, ya que en la mayoría de los casos el salario no aumenta (Bhaduri, 2008). Una excepción, pero solo en términos de salarios, está representada por China, un país que experimentó un crecimiento económico imparable en la última década y que observó, según Morrison (2015), un aumento de los salarios en un 309% de 2005 a 2014.

El crecimiento económico reciente en estas grandes economías en desarrollo se sustenta en el concepto de causalidad acumulativa, lo que implica que el crecimiento conduce a una creciente desigualdad y viceversa, excluyendo a los pobres que, en la práctica, no suelen ser

beneficiarios de las políticas estatales de bienestar. India, China, Brasil, Colombia, Nigeria, Sudáfrica, Angola, con otros países de ALC y África, están creciendo más que el mundo medio, pero también representan la mayoría de los pobres en el mundo, con una distribución cada vez más desigual de los ingresos y oportunidades (Bhaduri, 2008). Los malos resultados en el coeficiente de Gini pueden confirmarlo. El coeficiente de Gini es un indicador que mide la distribución del ingreso de un país de acuerdo a su población, a través de un número entre 0 y 100, donde 0 representa la igualdad perfecta de la participación del ingreso nacional entre sus ciudadanos y la cercanía a 100 implica mayor desigualdad social.

Según su PIB, por paridad de poder de compra (PPA), la mayoría de los estados de América Latina y el Caribe (ALC), desde 2014, pertenecen a la categoría de países de renta media-alta. México y Chile pertenecen a la OCDE, el club de los treinta y cuatro países más ricos del mundo. Colombia, que alcanzó un PIB per cápita a PPA de casi \$12.000 dólares en 2013, está considerando su entrada en la OCDE. Brasil, con su participación en el bloque BRICS, junto con Rusia, India, China y Sudáfrica se ha consolidado como una de las economías más grandes del mundo. Sudáfrica, también parte del bloque BRICS, siempre ha sido uno de los países más ricos de su continente, de acuerdo con el PIB per cápita a PPA; Nigeria, aunque todavía se considera un país de ingreso medio-bajo con su PIB de \$3.203 dólares en PPA, es desde 2013 la mayor economía de África de acuerdo con el PIB nominal.

Resulta irónico que estos países que muestran los mejores indicadores económicos sean también los que se encuentran entre los peores en distribución de ingresos en todo el mundo: Sudáfrica, con una puntuación de 65, es el país más desigual del mundo en términos de distribución; Colombia y Brasil se encuentran en la octava y novena posición, respectivamente, con puntuaciones de 53.5 y de 52.7 respectivamente. Chile, México y Nigeria siguen en pocas posiciones después (Banco Mundial, 2016).

Tabla 1. Los diez países más desiguales del mundo, Coeficiente de Gini 2014

País	Índice de Gini	Bottom 10% Share (%)	Top 10% Share (%)
Suráfrica	65,0	1,1	53,8
Namibia	61,3	1,5	51,8
Botswana	60,5	1,1	49,6
Zambia	57,5	1,5	47,4
Honduras	57,4	0,8	45,7
República Centroafricana	56,3	1,2	46,1
Lesotho	54,2	1,0	41,0
Colombia	53,5	1,1	42,0
Brasil	52,7	1,3	41,7
Guatemala	52,4	1,3	41,8

Fuente: Business Insider (2014)-Datos elaborados por el Banco Mundial.

El desarrollo de un país tiene como aspectos clave el acceso a los factores de producción, la tierra y el capital. La industrialización de un país comienza a través de las reformas agrarias, como una manera de aumentar la producción agrícola y disminuir el empleo, para desplazar a la fuerza de trabajo hacia la industria y al sector de servicios, según argumenta Lewis (1960). Los cambios tecnológicos en la agricultura son eficientes solo si recuperan los costos; por lo tanto, solo se aplican en vastas extensiones con una estructura desigual de distribución de la tierra. La reorganización tecnológica es más lenta y más complicada que la reorganización del empleo.

Según Lewis (1960), las economías tienen una naturaleza dual, donde el capitalismo coexiste con el precapitalismo. El desarrollo se explica como el cambio del mundo precapitalista-agrícola, donde es más fácil ganar algo, aunque de poco valor, al mundo capitalista-urbano-industrializado, que es más inseguro. Este proceso es largo, difícil e inevitablemente asociado con la urbanización, porque si ocurre demasiado rápido puede causar problemas como la concentración de la pobreza en los contextos urbanos (favelas), donde no siempre triunfa el capitalismo. Es bastante contradictorio conocer como en la mayoría de los grandes Estados

en desarrollo el sector agrícola es el que emplea a la mayoría de las personas, pero al mismo tiempo representa la menor participación en el bienestar económico nacional (Banco Mundial, 2016). Los países con mayor ventaja en los mercados mundiales son aquellos donde existe una gran concentración de trabajadores en el mundo pre-capitalista que, por salarios muy bajos, emigran al mundo capitalista para trabajar, como sucedió durante décadas en las economías de más rápido crecimiento de América Latina (AL) y África (Banco Mundial, 2016).

Asimismo, hay que considerar que la agricultura es una variable aleatoria, que puede verse afectada por eventos naturales impredecibles, y que por lo tanto implica riesgo. En todas las economías hay una lucha constante por la distribución de los riesgos que explica las relaciones de clase en la historia (desde la década de los sesenta los trabajadores tenían mucho poder político, después de la crisis financiera de 2008 son ellos los sujetos sobre los cuales recaen todos los riesgos). En el sector agrícola, la interacción entre propietarios y campesinos explica este concepto de aversión al riesgo. Por ello estos actores tienen diferentes grados de aversión al riesgo, que depende de su nivel de ingresos.

Dado que el campesino se encuentra en un estado natural de subyugación al terrateniente, como sujeto de riesgo prefiere un contrato económico (cultivos compartidos) que le permita ganar sin asumirlo. El terrateniente, por el contrario, es un actor neutral al riesgo, ya que, debido a su posesión de los factores de producción, va a ganar con cualquier tipo de contrato económico. Así, la distribución del riesgo en la sociedad, según la teoría del desarrollo de Solow (1965), explica por qué el desarrollo es un proceso difícil, lento, conflictivo y por qué la economía recientemente no ha crecido conforme un patrón sostenible: es muy difícil subvertir la estructura de clase predominante, los propietarios de tierras, la oligarquía, la aristocracia, la clase propietaria de los factores de producción, que ha alcanzado su estatus y bienestar económico invirtiendo primero en el progreso tecnológico. Según Solow, y desde una perspectiva marxista, la acumulación capitalista significa que el primer actor que invierte en innovación tecnológica será el líder del mercado mundial (como Inglaterra con la Revolución industrial), debido a la idea de disminuir el retorno del capital, lo que implica que la primera inversión tecnológica es siempre más eficiente que la siguiente (Solow, 1956).

En términos generales, el concepto de crecimiento depredador tiene sus raíces en el sistema económico neoliberal que hoy domina las relaciones internacionales debido a su popularidad e intuición. Históricamente, para iniciar procesos de industrialización las economías deben abrirse al mundo. El exterior siempre ha funcionado como fuente de fuerza de trabajo y recursos naturales para financiar la industrialización a través del colonialismo, conforme explica la acumulación primitiva de Marx, y como fuente de demanda independiente. El crecimiento económico de Europa demuestra ese punto: la apertura económica refuerza la idea de promoción de las exportaciones y la sustitución de importaciones, pues es más rentable generar una fuente de demanda fuera de la propia economía a través de la liberalización del comercio.

Sin embargo, esa idea no parece del todo válida, ya que en la historia todos los países que desarrollaron su economía, a excepción de Inglaterra con la primera Revolución industrial, lo hicieron a través de la sustitución de importaciones, mediante la intervención del Estado, evitando importar bienes tecnológicos a favor del consumo de bienes nacionales. Un ejemplo práctico de lo que teorizó Solow, de acuerdo con la perspectiva de Prebisch sobre el desarrollo en AL, radica en que la política de crecimiento económico que ha presentado mejores resultados en AL ha sido la industrialización a través de la sustitución de importaciones en el periodo 1950-1980, donde el crecimiento promedio del PIB de la región fue de 5,5%; superior al 3,3% registrado en la liberalización de los mercados en las últimas dos décadas (Ocampo, 2012).

El factor clave para explicar el crecimiento depredador es la transición del modelo económico liberal al neoliberal, el cambio global al libre flujo de capital de los años ochenta, que hoy define la globalización financiera. A través de la cartera y las inversiones directas, las instituciones financieras multilaterales y las empresas en general han logrado la liberalización total del capital entre los diferentes sectores de trabajo, socavando el papel del Estado en la promoción del crecimiento y el desarrollo. Los gobiernos permiten la libertad a sus ciudadanos para invertir recursos privados de la manera más eficiente, en las actividades más productivas, porque son capaces de obtener diferentes fuentes de financiamiento potencial desde el exterior limitando sus riesgos cuando abren su economía. En este escenario, los Estados perdieron su poder decisonal a favor de las

empresas y se están adaptando a las políticas que estas promueven, donde el sector privado prevalece sobre el público. El efecto de la falacia de la composición tiene lugar cuando las economías se perciben como una simple suma de empresas y la visión empresarial de todos los sectores económicos prevalece fuertemente (Bhaduri, 2008).

El aumento de la productividad laboral en el sector empresarial en las grandes economías del Sur, en desarrollo, no ha sido seguido por un aumento de los salarios, sino que ha dado lugar a una increíble fuente de beneficios en el mercado mundial globalizado. Lo peor es que en estas economías el sector empresarial representa solo una parte muy pequeña de la totalidad de la fuerza de trabajo, pero al mismo tiempo produce ingresos muy elevados para la totalidad del PIB (Banco Mundial, 2016). La gran mayoría proviene del sector informal-no organizado, principalmente agrícola, donde el crecimiento depredador es aún más acentuado. Es innegable que la mayoría de las economías en desarrollo tienen una presencia amplia en las zonas rurales, y que la desigualdad, con la consecuente insatisfacción de las necesidades básicas, es aún más evidente en estas áreas. La subcontratación y la auto-explotación de los trabajadores rurales autónomos, sin seguridad social y bajos salarios, constituyen una fuente invisible de productividad del trabajo, que están generando beneficios corporativos y miseria humana al mismo tiempo. Bajo el capitalismo los empleados solo pueden vender su fuerza de trabajo a los propietarios de los medios de producción.

El problema del crecimiento depredador es que cuando la tasa de empleo cae, pero los salarios y la productividad no cambian, el poder adquisitivo de los consumidores también cae en la medida en que no pueden consumir productos. Por lo tanto, si ningún actor gana competitividad, las economías neoliberales estructuradas sólo sirven a las empresas causando una carrera hacia el fondo. La creciente apertura de las economías en desarrollo a las finanzas internacionales y los flujos de capital, están provocando el fracaso de las políticas públicas en favor de los pobres. El FMI y otras instituciones financieras multilaterales tienen todo el poder decisorio político, para promover políticas de ajuste económico a las economías en desarrollo que están en crisis. Estas instituciones ejercen una influencia considerable sobre las políticas estatales, pues el Estado, para mantenerlas satisfechas, disminuye el gasto público en servicios sociales, descuida a los pobres, sus

oportunidades y sus condiciones de vida, enriqueciendo más a los ricos y fomentando la desigualdad (Bhaduri, 2008).

De hecho, en este contexto, el elevado crecimiento impulsado por el mercado hace que la demanda de bienes de lujo y de alto crecimiento se expanda rápidamente, mientras que hace reducir la demanda de bienes de primera necesidad en países como India, Sudáfrica y Nigeria. Estos bienes de lujo, adquiribles solo para una parte muy pequeña de la sociedad, causan también diferentes defectos al medio ambiente, desperdiciando energía, agua y otros servicios que el Estado debe garantizar a todos sus ciudadanos. El comportamiento del Estado, dictado por la economía de mercado de alto crecimiento, no promueve un desarrollo sostenible básico para sus ciudadanos, sino la ecuación desigualdad-alto crecimiento que conduce a un crecimiento sin desarrollo. Las instituciones financieras y las corporaciones multilaterales han fracasado en sustituir al Estado para garantizar el desarrollo (Chang, 2010).

Paradójicamente, la desigualdad de ingresos no siempre significa subdesarrollo. De hecho, los ejemplos relativamente recientes de algunos países europeos muestran que la relación entre crecimiento y desigualdad puede ser contradictoria dependiendo de la etapa de desarrollo en la que se encuentre un país. En este contexto, el trabajo de Simon Kuznets parece de enorme interés. Kuznets (1955) intentó demostrar que a medida que el ingreso per cápita aumenta, también lo hace la desigualdad hasta que alcanza un punto más allá del cual el crecimiento adicional genera una redistribución más equitativa, ya que los cambios estructurales asociados con el crecimiento y la industrialización tienden a favorecer las políticas de redistribución de la sociedad civil ante el Estado. Este es precisamente el proceso que experimentaría una economía para comportarse de acuerdo con el modelo de economías de naturaleza dual descrito por Lewis. De todos modos, lo que está seguro en el escenario internacional actual es que este proceso se ha vuelto cada vez más doloroso para los países en desarrollo, que con mayor desigualdad solo han alcanzado una mayor pobreza (Kuznets, 1955). El argumento de Bhaduri sobre la situación común de las economías en desarrollo, en el Sur, está respaldado por las teorías estructurales de dependencia de Prebisch y la CEPAL, complementos de la antigua teoría acreditada sobre las relaciones centro-periferia, que destacan el papel clave de los actores políticos extranjeros y locales

presentes en la región como principales responsables de la condición de subdesarrollo de ALC y de África en cierta medida.

Según la teoría estructuralista del neoimperialismo norteamericano, se explica el papel clave de los Estados Unidos como antagonista del desarrollo: en términos simplistas, pero concretos, el liderazgo económico, cultural, tecnológico y militar estadounidense no pasó desapercibido en el siglo XX (Hay & Marsh, 2000). También a través de la teoría de Gunder Frank del estructuralismo izquierdista, se explora la situación del subdesarrollo de las áreas rurales, ricas en recursos naturales dentro de las fronteras nacionales. La posición general que une estas teorías, sobre la cual se basa también la visión de Bhaduri sobre el polémico ejercicio de las empresas multinacionales en la economía, es el papel clave que se le atribuye al Estado como regulador eficiente del mercado para generar desarrollo (Gunder Frank, 1966).

Por lo tanto, en términos de gobernabilidad, el problema que se deriva del enfoque neoliberal es la ausencia del Estado en el sector empresarial, como sostiene Bhaduri. Los países que han rechazado las políticas orientadas al mercado en la era posterior a la Guerra Fría, en los últimos años son los que parecen haber encontrado un camino sólido para su propio desarrollo; Estados como Bolivia y Ecuador, que presentaban graves problemas estructurales vinculados con el subdesarrollo como la pobreza, la desigualdad y la corrupción, lograron mejorar de manera importante estos indicadores a través de un riguroso papel del Estado en su economía. Gracias a la nacionalización de las industrias relevantes del país, como el gas y el petróleo, el aumento sustancial en los ingresos del gobierno permitió reformas económicas con programas de bienestar social, beneficiando a toda la población (Global Research, 2013). En África, los gobiernos nacionalistas con vocación populista-izquierdista, como Etiopía y Mozambique, lograron disminuir gradualmente su plaga de pobreza extrema y actualmente son dos de las cinco economías de más rápido crecimiento del mundo (Business Insider, 2015).

Una cuestión relevante, común a ambos continentes (AL y África), es la presencia de recursos minerales y sustancias ilegales que implica también la presencia de empresas no éticas, especialmente en términos de explotación ambiental y laboral, así como de grupos armados. Un caso representativo

es el de Colombia, un país acostumbrado a la violencia causada por el narcotráfico, el desplazamiento y grupos armados ilegales. En este país, solo a través de la minería ilegal, los grupos armados pueden alcanzar ingresos anuales de \$10 mil millones y, entre 2003 y 2011, se exportaron cincuenta y tres toneladas de oro más que la cantidad permitida. La autoridad minera, a través del gobierno central, parece incapaz de manejar la situación en estas áreas según demuestran las estadísticas: sólo el 37% de las 14.357 unidades mineras encuestadas en 2010 y 2011 tenían derechos minerales y el 47% no tenían licencia ambiental. Se ha argumentado que el sector ambiental en Colombia no solo ha sido descuidado por la autonomía gubernamental en gran parte no regulada, sino principalmente por la racionalidad económica y sociopolítica que retrata la estructura neoliberal (Numa, 2014). De modo que las condiciones de subdesarrollo a varios niveles en AL y África pueden interpretarse como una consecuencia directa del modelo económico neoliberal utilizado por varias economías en crecimiento, con parámetros establecidos estrictamente desde el punto de vista de las empresas estadounidenses.

En este contexto cabe señalar que los países con mayor crecimiento económico en los últimos años son los más neoliberales, como México, Chile, Colombia y Perú en AL, y Nigeria, Sudáfrica y Angola en África, siendo a la vez, los más cercanos a los EEUU en términos políticos. En este sentido, la teoría estructuralista del neoimperialismo norteamericano se centra en el aspecto económico del desarrollo y subraya la explotación de los EEUU en términos de comercio, directa e indirectamente, mediante la transferencia de beneficios de sus organismos multilaterales.

De acuerdo con esta perspectiva, el uso de la fuerza y de los medios de comunicación para preservar o alterar el sistema internacional a su favor ha sido un paradigma central del comportamiento estadounidense en el extranjero, especialmente en ALC y en parte en África desde la Guerra Fría (Stokes, 2005). Desde la promulgación de la Doctrina Monroe en 1823, seguida por el Corolario Roosevelt, los EEUU proclamaron su intención de desempeñar un papel importante en los asuntos latinoamericanos. Numerosas intervenciones militares e injerencias políticas contra los derechos humanos a lo largo de todo el siglo XX fueron justificadas por los Estados Unidos para preservar sus intereses económicos intrínsecos en las regiones etas (Kinzer, 2006). La mano de obra barata,

los abundantes recursos naturales y las fáciles exenciones fiscales otorgadas por los gobiernos locales corruptos eran condiciones básicas para el funcionamiento de las empresas estadounidenses en AL. EEUU ha complicado un desarrollo autónomo de AL y África porque cualquier tipo de reforma social y económica promovida para mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente en el contexto de la Guerra Fría, fue marcada como socialista, revolucionaria e inmediatamente domada por las fuerzas estadounidenses y las dictaduras opresivas que sirvieron para mantener sus privilegios económicos en la región, sin permitir que los gobiernos locales y las poblaciones locales alcanzaran el progreso técnico y una mayor igualdad social (Booth, 1995).

ALC y África son ricas en recursos naturales, principalmente productos agrícolas y minerales, pero siguen siendo explotadas económicamente desde el Norte. África es el principal exportador mundial de minerales, y ambos continentes exportan metales, gas y petróleo a niveles sustanciales. Así, Angola, Venezuela y Libia, de los cuales se obtienen los mayores ingresos procedentes de este recurso, mientras países como Colombia se están estableciendo cada vez más no solo como productores de carbón, sino también como productores de petróleo y gas natural. La producción de petróleo de Colombia aumentó durante la primera década del nuevo milenio hasta mediados de 2014 a causa de los altos precios internacionales, la mejora de la exploración y el desarrollo impulsado por la reforma regulatoria. Debido a su peculiar biodiversidad de Colombia, tanto sus exportaciones continentales como los productos agrícolas (cacao, café, plátanos, aceite de palma, etc.) son muy deseados en todo el mundo. Esto sin olvidar que Brasil es un país líder en la exportación de equipos de transporte. Sin embargo, EEUU y Europa son el principal destino de petróleo y productos agrícolas de AL y África (US Energy Administration, 2014).

A pesar de que esos rasgos pueden parecer positivos, un país no puede desarrollarse solo a través de la producción agrícola, que sigue siendo la principal fuente de ingresos para la mayoría de los países africanos (Banco Mundial, 2016), mientras que la contribución promedio de la agricultura al PIB de varios países en ALC en los últimos años no superó el 6%, apoyando la teoría de la dependencia económica de América Latina hacia el centro (CEPAL, 2014). Es paradójico observar que, a pesar de los abundantes y valiosos recursos disponibles y la mayor concentración de

empleo en este sector, ningún país africano ni latinoamericano figuran entre los diez primeros exportadores mundiales de productos agrícolas (Mapas del Mundo, 2016).

La situación de subdesarrollo y de profunda desigualdad dentro de los países de los continentes analizados también puede entenderse a través de la teoría del estructuralismo izquierdista de Gunder Frank, que se originó en los años sesenta. Esta teoría se centra en el aspecto político, subrayando que, en el interior de las periferias, por razones históricas que tienen mucho que ver con el colonialismo, existe también un sistema de dependencia, en forma de heterogeneidad estructural. En los países en desarrollo, el sistema de dependencia hacia el centro se reproduce dentro de las fronteras nacionales (Gunder Frank, 1966). Dicho autor critica la tesis del desarrollo lineal, insistiendo en el concepto de dependencia estructurado en diferentes escalas, según el cual el desarrollo de un determinado nivel implica el subdesarrollo del nivel inmediatamente inferior. Hay formas de colonialismo tanto externo como interno que explican el subdesarrollo de los grupos sociales más vulnerables en las periferias. El resultado es que las clases sociales privilegiadas siguen creciendo a costa del subdesarrollo de las clases más pobres, con un Estado que no es capaz de garantizar acciones a favor de los más vulnerables.

2. La persistencia de la desigualdad en el sur

Las teorías detrás de la larga y debatida necesidad de desarrollo parecen tener sentido para la evolución de AL. Si la historia de África está marcada por conflictos violentos que han impedido su normal desarrollo, la historia de ALC está marcada por la desigualdad. Esta región representan una realidad agrícola donde históricamente un porcentaje muy bajo de la población, constituido por oligarquías terratenientes y más recientemente por los empresarios exitosos, poseen la gran mayoría de la riqueza de su país. Solo en América Central, hasta la década de los ochenta, la oligarquía de los terratenientes que representaba el 2% de la población ha disfrutado de un 25% de la renta nacional y un 70% de la propiedad de la tierra, mientras que el 50% de la población recibió en promedio entre 10% y 15% de los ingresos (Berryman, 1985). Así, en la última década en los países de ingreso mediano del continente americano, que en la

actualidad son mayoría, la proporción de ingresos del 1% más rico de la población ha aumentado más del 50% (Huffington Post, 2014).

No es un misterio que ALC tenga el récord de mayor concentración de desigualdad social en todo el mundo (cuatro países africanos lideran el *ranking* mundial, pero en general muestran un poder adquisitivo mucho más débil que sus contrapartes en ALC). Tampoco lo es que países considerados ejemplos de desarrollo económico exitoso en el continente, como México, Chile, Brasil y Colombia, figuren entre los 15 mayores ingresos más desiguales del mundo según el coeficiente de Gini (Banco Mundial, 2016). Por desgracia, ha sido así durante siglos.

En esos países la desigualdad es aún más prominente entre las zonas rurales (ricas en recursos naturales) y las urbanas (bien industrializadas y tecnológicas). Piense en ciudades como Sao Paulo, Santiago de Chile, Medellín y compárelas con sus respectivas áreas rurales. Regiones como el noreste en Brasil y La Guajira en Colombia, son los suelos más ricos de los países, dotados de importantes recursos minerales como el carbón y el petróleo, pero también representan las áreas con más necesidades básicas insatisfechas. A nivel histórico este problema endémico de desigualdad y, en consecuencia, de subdesarrollo, ha sido interesantemente explicado por las teorías escolares de dependencia de la CEPAL, tanto a nivel internacional como interno, y posteriormente ha sido reprochado por el concepto de crecimiento predatorio sugerido por Bahduri. Un aspecto clave para explicar estas teorías es el papel que los procesos sociales desempeñaron para ofrecer nuevas soluciones de desarrollo en AL y, como sugirió Solow (1955), la cuestión de la distribución de la tierra es de importancia primordial para la generación del desarrollo. En este sentido, la situación de AL en el período comprendido entre 1943 y 1953, implicaba que se estaba dispuesto a sufrir cambios dramáticos, gracias a un nuevo ciclo económico y político que acompañó el fin de la depresión económica y la expansión de las revoluciones democráticas populares tras la derrota de los gobiernos autoritarios (Findling, 1987).

Con respecto a la desigualdad permanente de ALC, donde la mayoría de la población, incluidos nativos y afrodescendientes en todo el continente, experimentó la explotación económica y social de parte de las oligarquías durante la primera mitad del siglo XX (Ferguson, 1963), puede afirmarse

que estas minorías oligárquicas en AL pudieron mantener el poder debido al incondicional apoyo externo de los EEUU desde los primeros años del siglo XX, y al proceso de continuismo surgido en los años treinta que significaba la práctica de los jefes de Estado de extender indefinidamente los períodos de gobierno violando la Constitución.

Lo anterior implicaba la necesidad de un cambio, y los principales acontecimientos que lo desencadenaron podrían identificarse con las reformas sociales de Cárdenas en 1938 en México, y con el concepto de dependencia económica desarrollado por el economista argentino Prebisch, aplicado en Argentina por el gobierno de la Concordancia, y más tarde por la sustitución de importaciones de Perón, durante las décadas de los años treinta y cuarenta (Keen & Haynes, 2004). La introducción de la reforma agraria y la nacionalización de las compañías petroleras en México en 1938 disminuyeron el poder de la oligarquía y aumentaron el poder de las masas por primera vez en la historia latinoamericana, proporcionando un ejemplo a seguir por los otros países latinoamericanos. Sin embargo, el comportamiento actual de la mayoría de los países latinoamericanos sugiere que no se ha aprendido la lección (Burns & Charlip, 2007).

La situación de África, es más complicada en términos de desigualdad que la de ALC, como resultado de la prolongada dominación europea. La condición permanente de la esclavitud en África (tanto a nivel económico como político, a escala nacional e internacional) ha afectado la generación equitativa de ingresos. La desigualdad de la tierra, el control sobre los recursos naturales, la discriminación racial, el acceso limitado a la nutrición segura y las brechas educativas generadas especialmente por los ricos descendientes europeos en el sur de África durante el Apartheid (donde la etnia blanca todavía ocupa un importante sector de la población), por los árabes en todo el Norte y por las confrontaciones étnicas en el centro, han llevado a conflictos civiles, religiosos y económicos que significaron que la mayoría de la población no podía disfrutar de las condiciones básicas de vida durante mucho tiempo.

Es interesante considerar a Sudáfrica como un ejemplo negativo de crecimiento económico, ya que a pesar de ser considerada hoy día como el país africano más desarrollado y rico, es, junto con sus países vecinos, el país más desigual del mundo en cuanto a ingresos. Probablemente, la

desigualdad social ahí sea una herencia dejada por el Apartheid que dividió el país por medio siglo. Incluso con el fin de la segregación racial en los años noventa, pues factores como la esperanza de vida y la matriculación en la educación primaria han disminuido abruptamente, al tiempo que la mortalidad infantil ha aumentado sustancialmente como consecuencia de pandemias como el VIH / SIDA. Según el Banco Mundial, en 2002 el 23% de la población vivía con menos de 2 dólares al día (Gelb, 2004). Oxfam ha advertido que, en Sudáfrica, incluso con un crecimiento económico sostenido, 1 millón de personas más serán empujadas a la pobreza para 2020 a menos que se tomen medidas (Moneyweb, 2013). Todas estas consideraciones (aunadas a los muy pobres resultados obtenidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en sus respectivas dimensiones), llaman a apuntar a priorizar una cooperación efectiva hacia Sudáfrica, que probablemente no ha sido evaluada correctamente por su solidez económica.

Otro ejemplo de un país africano que ha logrado un crecimiento económico sin desarrollo es Nigeria. Teniendo en cuenta solo sus ingresos per cápita, no ha habido ningún cambio real en el nivel de vida de los nigerianos desde 1970. Sin embargo, se ha convertido en 2014 la economía más rica de África gracias a la explotación de sus recursos petroleros, así mismo apareció según el Índice de Desarrollo Humano, en la posición 152 de los 187 países (PNUD, 2014). Como se destaca en la explicación del crecimiento depredador, la pobreza en Nigeria es principalmente un problema rural: la mayoría de los trabajadores de Nigeria, el país más poblado de África, se concentran en la agricultura. Sin embargo, debido a su desigual estructura social, solo los agricultores locales propietarios de extensas tierras han podido obtener microcréditos y mejorar relativamente sus condiciones de vida.

La economía orientada al petróleo, basada en la voluntad de los gobiernos nigerianos de satisfacer las demandas de las corporaciones extranjeras, por encima de la implementación de programas sociales equitativos a favor de sus ciudadanos es lo que está causando crecimiento económico sin desarrollo (Poverties, 2014). La situación de África, si insiste en una economía orientada al mercado y con relaciones asimétricas con los socios del Norte en el ámbito de la Cooperación Internacional, no es muy prometedora: las estadísticas sobre las tasas de pobreza extrema en la región subsahariana son desalentadoras. Y pese a que en

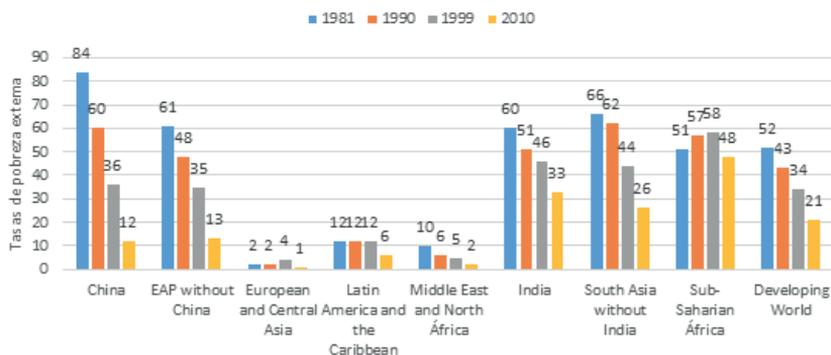
2015 se esperaba reducir el 50% de la pobreza extrema en el mundo en comparación con 1990, en países como Nigeria y Chad la pobreza extrema puede incluso aumentar en comparación con 1990 (PNUD, 2013).

Se ha argumentado que en la última década los ciudadanos africanos y latinoamericanos han experimentado una regresión en sus condiciones de vida. Desde un punto de vista práctico, expresado por el análisis de Bhaduri del crecimiento depredador en el sistema neoliberal contemporáneo, todavía hay que encontrar un camino concreto hacia el desarrollo sostenible para contrastar otras realidades, y la cooperación Sur-Sur puede ser una opción válida.

Al respecto, Tassara (2016: 104) sostiene que la cooperación Sur-Sur [...] representa un aporte innovador con respecto a la Cooperación Internacional para el desarrollo tradicional y tiene un especial valor agregado en la colaboración entre países emergentes y en la provisión de bienes públicos globales.

Lamentablemente, las estadísticas sobre los indicadores de desarrollo en ALC y África ratifican el argumento de Bhaduri. A pesar de que entre 2000 y 2012 la pobreza extrema en AL se ha reducido a la mitad (de un 25% a un 12,3% en 2015) uno de cada cinco latinoamericanos sigue viviendo en pobreza crónica. En Brasil, México, Colombia y República Dominicana el número de pobres crónicos urbanos supera incluso el número de pobres crónicos rurales (Vakis, Rigolini & Lucchetti, 2015).

Figura 1. Evolución de las tasas de pobreza extrema por región 1981-2010



Fuente: Banco Mundial-PREM, 2015

En África, la situación es aún más dramática. Es la única región del mundo en la que el número de personas pobres ha aumentado de manera constante y significativa entre 1981 y 2015, duplicándose de 205 a 414 millones, con el ingreso per cápita promedio de los pobres extremos que se ha mantenido estable en 0,71\$ centavos por día (Banco Mundial - PREM, 2015).

3. Internacionalización neoliberal de la riqueza y la visión alternativa de la cooperación sur-sur

A pesar de las diversas ventajas de las alianzas Norte-Sur para los países en desarrollo, traducidas en términos concretos en la mejora de la credibilidad política y económica, los procesos de democratización, las inversiones extranjeras, la producción de economías de escala mediante la eficiencia operativa (Bernal-Meza, 2009), es importante notar que a nivel político y económico esta nueva forma de regionalismo también llevó muchas deficiencias y ha aumentado la brecha entre Norte y Sur.

Hoy en día la dependencia descrita por Prebisch sigue siendo visible en el sistema internacional: bajo la excusa de la condicionalidad política, los países desarrollados utilizan sus instituciones económicas y militares y programas de cooperación oficial como herramienta política para influir en asuntos internos de países subdesarrollados, creando relaciones asimétricas y una situación de crecimiento sin desarrollo, como dice Bhaduri (2008). La práctica del regionalismo "intrusivo" se apoya en el concepto de coacción: a través de la intervención humanitaria-militar y de la presión políticoeconómica, los Estados miembros de un bloque regional son -obligados- a renunciar a su soberanía. AL y África, como cualquier región en desarrollo en el siglo XIX, han presenciado constantemente este comportamiento, que va desde operaciones de paz hasta derrocamiento de partidos políticos legítimamente elegidos (Kinzer, 2006).

A nivel político, la imposición de acuerdos de integración regional en AL ha generado respuestas significativas a la evidente influencia política de sus vecinos del Norte y de Europa. El regionalismo abierto ha sido visto en AL como una herramienta para el dominio cultural y económico del sistema neoliberal de Occidente. Los acuerdos regionales como el TLC-

AN y la Alianza del Pacífico han favorecido a los socios del Norte, mientras que los beneficios económicos no se han visto en las regiones del Sur, como México, Perú y Colombia. Cuando México se unió al TLC-AN, los campesinos mexicanos, los grupos laborales y ambientales explotaron en protesta (Lawrence, 1996). Muchos países sudamericanos, especialmente los más neoliberales en términos económicos (México, Chile, Colombia, Perú), siguen dependiendo de la economía de los EEUU. A pesar de los acuerdos de integración con los socios del Norte, AL y África todavía tienen resultados negativos de sus exportaciones hacia Europa, con altos costos de barreras comerciales para acceder a estos mercados. Debido a la crisis económica que golpeó fuertemente a Europa en 2008, las exportaciones hacia esta región se han reducido, y para AL, el flujo más alto de comercio ocurre aún dentro de las fronteras regionales, principalmente basada en recursos naturales y petróleo. Las exportaciones de América del Sur y África son más importantes que las de Centroamérica y el Caribe, pero el comercio a nivel regional en AL, especialmente de petróleo y recursos minerales, sigue siendo la principal fuente comercial de ingresos (CEPAL, 2014).

Los bloques regionales con mejor evolución en AL tienden a oponerse a la dependencia económica de las instituciones estadounidenses y occidentales en favor de un control estatal más fuerte y políticas de nacionalización. Como indica la CEPAL (2014), EEUU sigue siendo el mayor receptor de exportaciones latinoamericanas con precios muy desfavorables para los socios comerciales del Sur. Tenemos que recordar que EEUU sigue siendo el primer donante de AOD en la comunidad latinoamericana con 1.437 millones de dólares asignados en 2011 a pesar de la crisis (SEGIB, 2012), y que esta ayuda, principalmente militar, no siempre está en sintonía con las necesidades expresadas en la Declaración de París de 2005 sobre la Ayuda al Desarrollo y en la Declaración de Busan de 2011, sobre una asociación mundial para una cooperación eficaz al desarrollo. Con respecto a la concesión de AOD, los EEUU deberían ser más simétricos y respetar las necesidades de desarrollo de AL y África sin afectar su dinámica interna (SELA, 2014).

Aunque ambas regiones han ampliado el espectro de sus mercados externos, los EEUU y Europa son vitales para su red comercial, ya que ambas regiones aún muestran déficit de comercio con China y Asia en general, el cual es compensado por ALC a través del superávit de comercio

con los EEUU. Un aspecto notorio, causado por el uso del regionalismo intrusivo, y coincidente con el surgimiento de muchos países del Sur, tanto en AL como en África, tanto a nivel económico como político, es la formación de bloques regionales por parte de los países en desarrollo que se oponen a los valores occidentales. Huntington (1997) ha hablado del “resurgimiento de las culturas no occidentales”, que subraya la superioridad de sus valores.

Las estadísticas sobre la producción económica, el territorio y la población parecen sostener el argumento de estas regiones. En este contexto, el Mercosur y la Comunidad Andina (CAN) muestran el objetivo de respaldar iniciativas económicas y políticas en Sudamérica, con países como Venezuela, Ecuador y Bolivia que han insistido en promover la industrialización dentro de las fronteras regionales. En 2003, Venezuela y Bolivia se opusieron a la idea de EEUU (apoyada por otros miembros del bloque como Colombia y Perú) de crear una zona de libre comercio en el continente, en consecuencia, se creó el ALBA para favorecer el comercio entre los países región. También en la creación de UNASUR, que unificó el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, México no fue aceptado porque fue catalogado como demasiado dependiente de los Estados Unidos (ALOP, 2014).

En 2011 se creó la CELAC para profundizar la integración latinoamericana y sustituir a la OEA, de modo que redujera la influencia de sus vecinos del Norte en asuntos internos y económicos. En 2007, el presidente Chávez propuso la creación de un Banco del Sur, para desafiar el creciente control negativo y explotador que el FMI y otras instituciones financieras occidentales ejercían sobre las economías latinoamericanas, argumentando que estas instituciones solo quieren ahondar aún más la brecha entre centro y periferia en el mundo, sin permitir un desarrollo sostenible para el Sur (Wilpert, 2007).

Sin embargo, también debemos tener en cuenta que las integraciones regionales presentes en AL no han progresado como es necesario debido a condiciones estructurales endémicas habituales, como la desigualdad social, la corrupción y una inserción poco armoniosa en la economía global. Mercosur, que es la integración que mejor ha progresado en la región, no logró reducir de manera importante la pobreza, y tampoco pudo mejorar la seguridad ni el acceso a los servicios sociales básicos a la población.

CARICOM no ha tenido un impacto profundo debido a la evidente brecha de ingresos entre los miembros de la integración y su reorganización en curso. En UNASUR, un bloque que incluye varios países con diferentes sistemas políticos, los miembros se niegan a establecer una institucionalidad supranacional, y el papel de Brasil ha sido criticado a menudo, especialmente por Venezuela y Bolivia, por su enfoque demasiado minimalista y neoliberal hacia la cooperación (Bernal-Meza, 2009).

Al evaluar la naturaleza de las soluciones concretas de la integración regional para un libre comercio multilateral igual, deben tenerse en cuenta tanto las ventajas como las desventajas de este proceso. En términos generales, los acuerdos de integración regional, debido a su compromiso a largo plazo, han resultado beneficiosos para hacer frente a las dificultades macroeconómicas. En términos de cooperación económica y política, lo que se logró mediante el regionalismo no pudo lograrse en el marco del GATT (Bhagwati, 1994).

Sin embargo, el regionalismo también ha alimentado la discriminación y ha aumentado la brecha entre el Norte y el Sur. El concepto de desviación del comercio muestra que los acuerdos comerciales regionales no siempre crean bienestar y pueden ser la causa principal de la fragmentación económica mundial (Bhagwati, 1994). Las prácticas de desviación del comercio implican "quitar el comercio de proveedores externos eficientes y darlo a los países miembros ineficientes" (Bhagwati, 1994: 154). Este proceso discrimina a los productores extranjeros en favor de los nacionales con posibles importaciones de menor costo procedentes de economías de escala de cualquier parte del mundo, reemplazado por una mayor producción de costos intra-bloque. Por lo tanto, la desviación del comercio tiene el efecto general de desperdiciar recursos y reducir la competencia en el área regional, reduciendo el bienestar de ambos socios comerciales y enfatizando la división Norte-Sur (Schiff & Winters, 2003).

Incluso con todas esas consideraciones negativas, las integraciones regionales siguen apareciendo como la respuesta política a los continuos desafíos que se enfrentan en una economía de mercado global. Como sostiene Krugman (1995), la integración económica es algo inherente al capitalismo. El regionalismo es algo planeado, una fuerza centrípeta, nacida desde arriba para facilitar las interacciones económicas y políticas

en las relaciones internacionales. La globalización, por el contrario, es algo nacido del fondo, algo espontáneo, un factor microeconómico centrífugo. Según Oman (1996) y Krugman (1995), bajo la globalización asistimos al mismo tiempo a la conformación y a la distancia de los actores económicos regionales y globales (fuerzas centrípetas y centrífugas).

Bajo el regionalismo y la globalización, somos testigos de una concentración geográfica de la producción económica. Gracias a las economías de escala, que a través de la eficiencia operativa reducen el costo de producción de cada unidad, la producción se concentra geográficamente. Las economías de escala envían a sus actores más productivos a los países desarrollados, donde hay una mayor demanda de bienes industriales y tecnológicos rentables, dejando atrás a las economías en desarrollo. Las empresas quieren localizarse lo más cerca posible de los mercados más grandes, por lo que obtendrán más ganancias. En este sentido, las economías se agrupan y fortalecen su interacción, llevando a una concentración geográfica de la actividad económica. Este es el concepto de fuerza centrípeta (Krugman, 1995).

Sin embargo, también las economías en desarrollo necesitan ser atendidas, pero las empresas están menos dispuestas a ubicarse en las economías en desarrollo, ya que hay una alta demanda de bienes tecnológicos rentables debido a que la población con altos ingresos es menor. Esto provoca la dispersión geográfica en un punto de vista centrífugo, con empresas que no quieren concentrar sus factores más productivos en las economías en desarrollo, lo que conduce a la dispersión geográfica y a una mayor brecha entre el Norte y el Sur. A través de la teoría de Prebisch podemos ver que aún hoy en día el regionalismo tiene muchos efectos negativos, porque la producción de bienes industriales con alto valor agregado sigue siendo algo exclusivo de los países desarrollados. En términos culturales, la globalización está haciendo desaparecer las diferencias culturales a favor de los valores occidentales, y también está haciendo desaparecer las actividades económicas tradicionales menos rentables de la zona periférica, a favor de las economías de escala (Oman, 1996).

Spindler (2004) sostuvo que la segunda ola de regionalismo abierto que se extendió desde los años ochenta no es muy diferente de la primera ola cerrada de los años cincuenta y sesenta; ambas tienen un carácter

proteccionista, pero en este último caso, los actores políticos y de mercado globales buscan encontrar un equilibrio entre un "mundo económico sin fronteras y las formas predominantes de gobernanza económica regional" (p.235). Sólo el tiempo puede decir si el libre comercio multilateral conducirá a un libre comercio universal y no discriminatorio o a una desintegración del sistema económico mundial (Bhagwati, 1994). Sobre la base de lo que hemos visto hasta ahora en términos de estadísticas de exportaciones y la creación de bloques regionales políticos y económicos que se oponen al modelo neoliberal propuesto por las instituciones multilaterales de Occidente, el concepto de dependencia del Sur desde el Norte sigue siendo una importante realidad de las relaciones internacionales.

En el caso de los países latinoamericanos y africanos, el viejo regionalismo, que insistía en la sustitución de importaciones, podría haber sido la mejor opción para industrializar y promover un crecimiento económico con desarrollo. La práctica del regionalismo intrusivo, junto con los problemas endémicos estructurales que afectan a AL y África, refuerzan también la teoría de Gunder Franks de la dependencia presente también dentro de las fronteras nacionales: el Norte a través de la intervención militar, política y económica interfiere constantemente en la soberanía nacional de un Estado, violando el principio de condicionalidad política de la Cooperación Internacional e imponiendo políticas que reajustan los valores económicos y políticos solo para favorecer a las instituciones financieras multilaterales occidentales, como el FMI y el Banco Mundial que, según varios pensadores latinoamericanos y africanos, han promovido políticas erróneas de desarrollo en la región. Esta práctica ha tendido a favorecer también los intereses de los grupos políticos dominantes en ambos continentes que, como se ha expuesto, presentan las tasas más altas de desigualdad económica en el mundo. El hecho de que se preste ayuda a los países en desarrollo con mejores prácticas democráticas en las regiones, como Chile, Sudáfrica y Brasil, que al mismo tiempo promuevan una orientación cada vez más evidente del crecimiento económico sin desarrollo, demuestra que las relaciones asimétricas basadas en el concepto de condicionalidad política, sigue siendo el pilar de los criterios para asignar recursos en la Cooperación Internacional.

El caso de África, por las razones ya expuestas, resulta más complejo.

África no presenta una estructura comercial articulada en su interior, como AL, en primer lugar, porque las economías africanas son mucho más pequeñas que las latinoamericanas, y en segundo lugar debido a los conflictos de diversa índole que todavía atraviesa el continente. El proceso de democracia y de integración económica en África debería tener un impacto positivo en la globalización; después de todo, 6 de las 13 economías de más rápido crecimiento en el mundo están en África y ejemplos de países como Etiopía, la economía de más rápido crecimiento en el mundo, demuestran que un papel central del Estado en la regulación de asuntos económicos y una cooperación horizontal con pares del Sur, es la clave para el desarrollo (Business Insider, 2014).

Desafortunadamente, las iniciativas regionales logradas durante los primeros 15 años del nuevo milenio se diluyeron progresivamente.

Conclusiones

El análisis realizado provee evidencias que permiten afirmar que las formas tradicionales de cooperación multilateral han fracasado parcialmente en el logro de los objetivos básicos de desarrollo sostenible, introducidos en primer lugar por la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000. Para resolver estos problemas se necesitan formas no convencionales de cooperación; acontecimientos clave como el ascenso económico y político del Sur y los resultados ambiguos de las diversas declaraciones sobre cuestiones de desarrollo han unido el desarrollo del Sur, tal vez como nunca antes en la historia, especialmente África y ALC por su pasado común y la comprensión mutua de las necesidades de desarrollo. La Cooperación Internacional debe reconocer estas tendencias cambiantes. Después de todas estas consideraciones, parece claro que la cooperación Sur-Sur es la opción más viable para garantizar un crecimiento con desarrollo para estos dos continentes.

Referencias

Acharya, A. (2002). Regionalism and the Emerging World Order: Sovereignty, Autonomy, Identity. In Breslin, S., Hughes, W., Phillips, N. & Rosamond, B. (eds), *New Regionalism in the Global Political Economy*. London: Routledge, pp. 20-32.

- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo-ALOP- (2014). *Informe Democracia y Desarrollo en América Latina en Las Organizaciones y los Movimientos Sociales por la defensa de los recursos y bienes naturales: un desafío para la democracia y el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2015/05/INFORME-SOBRE-DEMOCRACIA-Y-DESARROLLO-EN-AMERICA-LATINA-2012_2013_FINAL.pdf
- Banco Mundial (2016). *Indicadores globales de desarrollo*. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/>
- Bernal-Meza, R. (2009). El Regionalismo: Conceptos, Paradigmas y Procesos en el Sistema Mundial Contemporáneo. In: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, No 21, pp.1-29. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/11356/Documento_completo.pdf?sequence=1
- Berryman, P. (1985) *Inside Central America: US Policy in its New Vietnam*. London: Pluto Press Limited.
- Bhaduri, A. (2008) Predatory Growth. Vol - XLIII No. 16, April 19, 2008. Recuperado de: <http://sanhati.com/articles/739/>
- Bhagwati, J. (1994) Regionalism and Multilateralism: An Overview. In Garnaut, R. & Drysdale, P. (eds), *Asia Pacific Regionalism: Readings in International Economic Relations*. Sydney: Harper Educational, pp. 145-166.
- Booth, J. (1995) 'Central America and the United States: Cycles of Containment and Response', in Martz, J. (ed.) *United States Policy in Latin America: a Decade of Crisis and Challenge*. Nebraska: University of Nebraska Press, pp. 184-214.
- Burns, E. & Charlip, J. (2007) *Latin America: An interpretive History*. 8th edn. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Business Insider (2015). *The 13 fastest-growing economies in the world, Markets*. Recuperado de: <http://www.businessinsider.com/world-bank-fast-growing-global-economies-2015-6>
- Business Insider (2014). *Here Are The Most Unequal Countries In The World, Markets*, Recuperado de: <http://www.businessinsider.com/gini-index-income-inequality-world-map-2014-11>
- Chang, J. (2010). *Things They Don't Tell You about Capitalism*. London: Bloomsbury Publishing.
- Ferguson, J. (1963) *The Revolutions of Latin America*. London: Thames and Hudson.
- Findling, J. (1987) *Close Neighbours, Distant Friends: United States-Central American Relations*. New York: Greenwood Press.
- Gelb, S. (2004) *Inequality in South Africa: Nature, Causes and Responses. Africa Development and Poverty Reduction: The Macro-Micro Linkage, Johannesburg*. Recuperado de: http://www.tips.org.za/files/Gelb_Inequality_in_SouthAfrica.pdf
- Global Research (2013) *Africa and Latin America: Building Unity and Solidarity against Western Intervention. Canadian Centre for Policy Alternatives*. Recuperado de: <http://www.globalresearch.ca/africa-and-latin-america-building-unity-and-solidarity-against-western-intervention/5325210>
- Hay, C. & Marsh, D. (2000) *Demystifying Globalization*. New York: Palgrave Mcmillan.
- Huffington Post (2014) *Informe Oxfam: 15 cifras que prueban el gran avance de la desigualdad*. Recuperado de at: http://www.huffingtonpost.es/2014/01/20/desigualdad-riqueza-oxfam_n_4629779.html
- Huntington, S. (1997). *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial Una visión pesimista del nuevo orden mundial*. pp. 239-247. Primera edición. Paidós: Buenos Aires. Recuperado en: <http://www.mercaba.org/SANLUIS/Historia/Universal/>

- Huntington,%20Samuel%20-%20El%20choque%20de%20civilizaciones.pdf
- Keen, B. & Haynes, K. (2004) *A History of Latin America*. 7th Ed. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Kinzer, S. (2006) *Overthrow: America's Century of Regime Change from Hawaii to Iraq*. New York: Henry Holt.
- Kuznets, S. (1955) Economic Growth and Income Inequality, *The American Economic Review*, Vol. 45, No. 1, pp. 1-28), Recuperado de: <https://www.aeaweb.org/aer/top20/45.1.1-28.pdf>
- Krugman, P. (1995) Globalization and the Inequality of Nations. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 4. Recuperado de: http://www.gonzalo.depeco.econo.unlp.edu.ar/economia_aglomeracion/krugman-venables95.pdf
- Lawrence, R. (1996) *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Lewis, W. (1960) *The Theory of Economic Growth*. London: Irwin.
- Maps of World (2016) *Top Ten Countries by Agricultural Exports*. Recuperado de: <http://www.mapsofworld.com/world-top-ten/world-top-ten-agricultural-exporters-map.html>
- Moneyweb (2013) *SA most unequal country on Earth: report ahead of Davos. South Africa*. Recuperado de: <http://www.moneyweb.co.za/archive/sa-most-unequal-country-on-earth-report-ahead-of-d/>
- Morrison, W. (2015) *China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States*. Congressional Research Service. Recuperado de: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33534.pdf>
- Numa, S. (2014) *La minería en Colombia: la maldición de los recursos naturales*. El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13366835>
- Ocampo, J. (2012) *La historia y los retos del desarrollo latinoamericano*. ECLAC- United Nations: Santiago de Chile. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3090/S2012833_es.pdf?sequence=1
- Oman, C. (1996) The Policy Challenges of Globalization and Regionalization in *OECD Development Centre Policy Brief 11*, pp. 1-49. Recuperado de: <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC4404.pdf>
- Poverties (2014) *Poverty in Nigeria: Rich Country, Poor People*. Recuperado de: <http://www.poverties.org/poverty-in-nigeria.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Human Development Index and its components*. *Human Development Reports*. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/en/composite/HDI>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World. *Human Development Report 2013*. Recuperado de: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf
- Schiff, M. & Winters, L. (2003) *Regional Integration and Development*. Washington DC: World Bank & Oxford University Press.
- Secretaría General Iberoamericana (2012) Iberoamérica en la Ayuda Oficial al Desarrollo Mundial en *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, pp. 135-146. Recuperado de: http://www.cooperacionsursur.org/images/informes/informe_sur_sur_2012.pdf
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2014) *Pactos para la igualdad- Hacia un futuro sostenible*. ECLAC-United Nations: Lima. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/LCG2586SES353s_es.pdf?sequence=6

- Solow, R. (1956) A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No. 1. (Feb., 1956), pp. 65-94. Available at: http://faculty.smu.edu/tosang/pdf/Solow_1956.pdf
- Spindler, M. (2004) 'New Regionalism and Global Economic Governance', in Schirm, S. (ed.) *New Rules for Global Markets: Public and Private Governance in the World Economy*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 235-244.
- Stokes, D. (2005) *America's Other War: Terrorizing Colombia*. London: Zed Books:
- Tassara, C. (2016) *Cooperación Internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas y escenarios futuros*. Bogotá: Universidad de La Salle.
- U.S. Energy Administration (2014) *Overview data for Colombia*. Recuperado de: <http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=co>
- Vakis, R., Rigolini, J. & Lucchetti, L. (2015) *Left Behind- Chronic Poverty in Latin America and the Caribbean. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank*, Washington. Recuperado de: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/chronic_poverty_overview.pdf
- Wilpert, G. (2007) *Changing Venezuela by Taking Power*. London: Verso.

LA ALIANZA PARA EL PROGRESO. APORTES PARA UNA TEORÍA CRÍTICA DE LA COOPERACIÓN

Rafael Domínguez¹

Introducción

El objetivo de este capítulo es revisar la Alianza para el Progreso (ALPRO, 1961-1973) como episodio histórico fundamental en clave de deconstrucción de la Cooperación Internacional para el desarrollo (CID). Olvidada en el trastero de la historia, el Establecimiento de la Alianza para el Progreso en el marco de la Operación Panamericana² fue comparada en su tiempo con la Encíclica de Juan XXIII *Mater et Magistra* (Ramella, 1962) y con el *Manifiesto Comunista* (Seers, 1963). En ambos casos, por su marcada orientación a favor de reformas sociales en las que, sobre el papel de la retórica transformista, “nada fue dejado de lado” (Sábato et al., 1961: 19). Hoy, por el retrovisor de la historia, causa melancolía contemplar las constantes apelaciones al carácter transformador de la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y su enésima lista de objetivos, solo confirman que los grandes hechos históricos tienden a repetirse dos veces, solo que “una vez como tragedia y la otra como farsa” (Marx, 1852: 10).

A partir de la “tragedia” del fracaso de la ALPRO, se propone explicitar un marco teórico alternativo tanto al *mainstream* interdependentista implícito a los Estudios del Desarrollo, como al enfoque donante-céntrico de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), sustentado en el “imperialismo epistemológico de las teorías de las relaciones internacionales” (Cervo, 2013: 162) de las que la de la interdependencia forma parte medular. El CAD define la CID como un “área de la política pública que incluye la provisión de ayuda al desarrollo” dentro de un

¹ Doctor en Historia Económica y consultor internacional. Director del Grupo de Investigación Desarrollo Humano y Cooperación Internacional (Cátedra COIBA) de la Universidad de Cantabria (España) y Coordinador del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES). E-mail: domingur@unican.es

² Subtítulo de la *Carta de Punta del Este* con la que se concretó la ALPRO dentro del sistema interamericano.

régimen internacional o “arquitectura de la ayuda”, caracterizada como el “conjunto de reglas e instituciones que gobiernan los flujos de ayuda a los países en desarrollo” y que gestiona y delimita dicho organismo de la OCDE (2010: 5, 8). Tanto la política de CID como el régimen/arquitectura de la ayuda son *path dependent* (Murray y Overton, 2016), a pesar de lo cual carecen de memoria histórica, como evidencia la recurrente proliferación de términos performativos como asociación y coherencia de políticas (que se repiten desde la década de 1950), el redescubrimiento de nuevos instrumentos como el apoyo presupuestario (que forma parte del debate sobre la planificación de las décadas de 1950 y 1960), las celebraciones por la incorporación de nuevos actores (que, como los países del Sur, ya estaban presentes también desde la década de 1950, e incluso antes en el caso del sector privado), o las listas de objetivos de desarrollo de las agendas internacionales (re)ordenadoras del Club de Roma en 1976 (Tinbergen, 1976) y veinte años después del CAD (1996), que dieron lugar después a la cacofonía de las siglas ODM (2001) y ODS (2015).

Es más, se diría que la desmemoria histórica es producto de un proceso recurrente de supresión del pasado, a tenor de que reflexiones similares a las precedentes ya fueron hechas a propósito de la experiencia de la ALPRO, solo una década después de darla por confinada “al sepulcro de los informes”: “es tan alto el edificio de la cooperación que a menudo quienes construyen sus últimos pisos ya han olvidado sobre qué bases están parados” (Sábato et al., 1981: 18, 21). Para evitar este problema del olvido, el presente capítulo recupera el pasado de las bases sobre las que se levantó el edificio, partiendo de la teoría crítica de las relaciones internacionales, complementaria de la teoría estructuralista y de la teoría de la dependencia que los gobiernos de América Latina (AL) utilizaron en sus negociaciones con EEUU en aquellos años. Dado que la teoría crítica es una teoría del cambio histórico y que las teorías estructuralista y de la dependencia también utilizan el método histórico estructural, se ha procedido a una profunda revisión de la extensa literatura y el registro documental de la época, para sentar por inducción y a partir de este vasto material empírico, tres postulados que constituyen las bases históricas de la CID: 1) la “ayuda” estuvo dominada desde sus orígenes por la noción de crédito y, por tanto, por los intereses inapelables de

EEUU como “donante”; 2) la “ayuda” fue una política pública *sui generis* dada su función económica constitutiva de promoción indisimulada de los intereses empresariales privados de EEUU en detrimento del interés público de los receptores latinoamericanos; y 3) la apuesta de EEUU por los créditos canalizados a través del Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos (OEA) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sirvió para instrumentalizar estos organismos como parte del aparato institucional del multilateralismo hegemónico con el fin de controlar y disciplinar a los gobiernos de AL mediante “un soborno disfrazado de ayuda exterior para el desarrollo económico” (Morgenthau, 1962: 303). Ante el pánico desatado por la Revolución Cubana (1959), la ALPRO fue, así, la cara amable de la política de contención del comunismo³.

Esto último, de todas formas, no logró convencer a los críticos latinoamericanos, que fueron legión. Uno de ellos, Alonso Aguilar, economista formado en EEUU y dirigente mexicano del procastrista Movimiento de Liberación Nacional, resumió así la historia de la cooperación regional desde el final de la II Guerra Mundial hasta el lanzamiento de la ALPRO:

(...) todo lo que hemos recibido de América del Norte es presión, interferencia, bajos precios, McCarthismo, donaciones con ataduras, inversiones que pervierten nuestro desarrollo y ponen frenos a nuestro progreso, así como la retórica en defensa de la libre empresa y el denominado Mundo Libre (Aguilar, 1963: 29).

Sobre semejantes bases sería posible poner en duda la conveniencia de emplear no solo el término ayuda, “nombre propio” dado a la “hipocresía económica internacional”, según Carlos Andrés Pérez (1976: 136), sino también el término cooperación, dada la asimetría en las relaciones y negociaciones entre EEUU y AL y la incompatibilidad entre los dos proyectos políticos representados, respectivamente, por el modelo hegemónico-imperial del monroísmo norteamericano y el federalismo anfictionico del bolivarianismo latinoamericano (Tokatlian, 1984). Para hablar de “cooperación genuina” (Aguilar, 1963: 36) habría que suponer

3 Los términos fueron inequívocos: “contrarrevolución permanente” (Seers, 1963: 209), “antídoto contra una posible revolución popular” (Graciarena, 1963: 122), “una expresión del monroísmo y una avanzada del anticomunismo” (Aguilar, 1963: 30), en definitiva, “un arma «de guerra fría», o profiláctico, contra el comunismo” (Benham, 1961: 88). Todo ello queda reflejado en el lema acuñado para la ALPRO por Kennedy: “¡Progreso sí, tiranía no!” (ALPRO, 1961-62: 8).

“cierta igualdad entre los interlocutores y la transparencia de sus intereses individuales y de los beneficios mutuos que se pretenden obtener” (Sábato et al., 1981: 30). Pero en realidad, a los países de AL “se los proclamaba iguales de derecho con los EEUU cuando eran desiguales de hecho” y “en nombre de los «intereses vitales» de EEUU se los trat[ó] como desiguales de hecho cuando debían ser iguales de derecho”:

Cuando una de las partes puede conocer los intereses de la otra y ocultar los propios en el trato, crea una ventaja a su favor. Y cuando una de las partes, por otros motivos, tiene ventajas sobre la otra, antes mismo de realizar la transacción, le es más fácil ocultar los intereses que pone en juego, aumentando de ese modo sus privilegios. Esto es lo que muestra de manera terminante el análisis de las relaciones entre EEUU y ALC, como lo muestra con toda claridad la historia de la Alianza para el Progreso (Sábato et al., 1983: 26-27).

En lo que sigue, se propone un marco teórico alternativo para desvelar la ideología (teoría) de la interdependencia y conciliación de intereses implícita a los Estudios del Desarrollo (apartado 1). A continuación se plantea un análisis crítico de la CID (término que se utilizará como mera convención) de EEUU con AL basado en las circunstancias históricas que llevaron al lanzamiento de la ALPRO (apartado 2), una valoración del proceso de negociación que tuvo lugar para fijar su programa en la Conferencia de Punta del Este de 1961 (apartado 3), una explicación comprensiva de las causas del fracaso de esta iniciativa pionera de cooperación regional (apartado 4), y la moraleja final de cómo la negociación alrededor de la ALPRO sirvió a los países de AL para avanzar en su coordinación y autonomía e ir desplegando un multilateralismo defensivo que les llevó a liderar la globalización de las demandas a favor de un nuevo orden económico internacional (apartado 5). El capítulo cierra con unas breves consideraciones finales.

1. Volver a la economía política: internacional y crítica

El déficit de perspectiva histórica de los Estudios del Desarrollo, salvo algunas notables excepciones (Bhagwati, 2010; Edwards, 2015) se puede explicar por dos factores que conectan lo académico y lo político, y que ponen de manifiesto los límites de la mayoría de los análisis

convencionales que la industria académica de la ayuda endosa sobre la CID y su arquitectura, a través del bombardeo por saturación de la investigación para el desarrollo de los países pertenecientes al CAD. De ahí la necesidad de “volver a la economía política”, en feliz expresión de Raúl Prebisch (1981: 178), y que ha reclamado recién Diana Tussie (2015) añadiéndole los adjetivos de internacional y crítica.

El primer factor que explica esa falta de memoria histórica es el predominio de un enfoque positivista de solución de problemas (*problem solving* o *problem oriented*) carente de reflexividad que tienen los Estudios del Desarrollo (Sumner y Tribe, 2008; Richey y Ponte, 2014; Arsel y Dasgupta, 2015), como herederos de los estudios coloniales y racializados de los que apenas han conseguido liberarse (Potter, 2014; Craggs, 2014; Ferreira da Silva, 2014; MacEwan, 2014). Esta orientación supone un marco teórico de interdependencia basado en la conciliación de intereses mutuos por medio de la cooperación (Abdel-Malek, 2015; Legler, 2015; Murray y Overton, 2016), marco en el que el no desarrollo siempre es producto de la carencia (de capital físico, humano, social o de instituciones de calidad) y del atraso o brecha respecto a la modernidad encarnada en los países desarrollados (Goulet, 1970). Los Estudios del Desarrollo debaten, así, sobre la distribución de los beneficios y la eficacia de la “ayuda”, porque son parte interesada en el objeto que analizan: integran la industria de la ayuda, como conjunto de intermediarios especializados en la distribución, gestión y *análisis* de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con cuyos fondos se financian (de Haan 2009) y condicionan la orientaciones cada vez más despolitizadas de las investigaciones sobre el desarrollo (Schuurman, 2009; Fine, 2009). Estas raramente plantean que la falta de desarrollo es producto de la dependencia de los “países subordinados” (Petras, 1966: 459) respecto a los que se desarrollaron antes, gracias a políticas de estímulo y protección, y que se coordinaron para poner trabas en el ascenso hacia la independencia económica y luego retiraron la escalera del desarrollo a los que llegaron después (Goulet, 1970; Chang, 2002).

Esa operación partió de la sustitución del “viejo imperialismo” por el “programa del desarrollo” del Punto Cuarto del discurso inaugural de Harry Truman (1949a), que, como dice Gustavo Esteva (1992), sirvió para colonizar con la ideología de la autodeterminación política (que no económica) el anticolonialismo. Así se llamó ayuda a lo que era una forma

de colocar el excedente de capital después de la II Guerra Mundial por medio de la inversión extranjera directa, como acertadamente observaron Huberman y Sweezy (1949) nada más analizar el mucho menos conocido mensaje de Truman (1949b) al Congreso a unos pocos meses de su toma de posesión⁴.

Y esa operación de retirada de la escalera por medio de la defensa del interés nacional, que Truman (1949b) consideraba como “uno de los principales elementos de nuestra política exterior”, la ayuda, ya con carácter permanente, fue impulsada por las instituciones del multilateralismo hegemónico con sus recomendaciones a favor de las políticas de estabilización (austeridad), apertura al exterior y facilidades para la inversión extranjera, basadas en el “falso sentido de universalidad” de la “teorías [económicas] elaboradas en los grandes países”, como tempranamente señaló Prebisch (1949: 13)⁵. Asimismo, los Estudios del Desarrollo soslayan la cuestión crucial de que el desarrollo trata, no del reparto de los beneficios de la AOD, sino del control autónomo del proceso de desarrollo por medio de una cooperación distinta a la dominada por los países desarrollados (Goulet, 1970): el desarrollo es una cuestión de poder y conflicto (Fine, 2009)⁶.

El segundo factor que explica la falta de memoria histórica de la CID es que, como consecuencia de esa construcción positivista y legitimadora

4 En esta alocución, Truman (1949b) distinguió la “ayuda técnica”, que preparaba el terreno para la provisión de la “la segunda categoría de ayuda exterior”, consistente en capital privado para proyectos productivos apoyados con financiación pública del Banco Mundial y el US Exim Bank. Esta segunda ayuda en forma de capital privado buscaba que los “países menos desarrollados” proporcionasen los “productos necesarios” para el éxito del Programa de Recuperación Europea (Plan Marshall), logrando así dos cosas: la “promesa de unas naciones nuevas y más fuertes que estarán asociadas con nosotros en la causa de la libertad humana” y la “promesa de nueva fortaleza y crecimiento económico para nosotros mismos”.

5 Uno de sus primeros colaboradores en la CEPAL, lo dijo mucho más claro después: “Por la situación de desventaja tecnológica de que parte un país subdesarrollado, la industrialización no puede llevarse a cabo sin rodearla de condiciones de estímulo y protección, a través de la política arancelaria y la fiscal, la monetaria y de inversiones y en otras muchas formas. No se conoce ningún caso en la historia moderna -ni siquiera el de los Estados Unidos- en que la industrialización haya sido un proceso espontáneo, no protegido ni ayudado” (Urquidí, 1966: 35). Luego, Prebisch (1979: 187) hizo su ajuste de cuentas final con las teorías neoclásicas del liberalismo económico al afirmar: “el prestigio de ciertas teorías se basa en gran parte en el hecho que responden a los intereses dominantes”.

6 Como señaló hace cincuenta años James Petras, a propósito del esquema de relaciones entre EEUU y los países de AL, “este esquema deja fuera de discusión lo más decisivo: las relaciones de poder entre uno y otro, el grado de control que uno ejerce sobre otro y cómo esta situación fortalece a un sistema mientras debilita al otro omitiéndose así la subordinación o dominación de un país por otro... Las necesidades de los países subordinados están en contradicción con las de los industrializados, los cuales tienen el control de las principales decisiones que afectan a los sectores clave para el desarrollo de aquellos” (Petras, 1966: 452).

de los Estudios del Desarrollo, no se han tenido en cuenta las experiencias de negociación y demandas económicas de los receptores de ayuda (financiación pública neta para la industrialización y la convergencia), frente a la oferta “mucho más política” de los donantes (Richards, 1977: 45)⁷. Esas experiencias, en el caso latinoamericano, fueron pioneras, previas a lo que la historiografía del Plan Marshall y el Punto Cuarto considera antecedentes directos de la CID (Grant, 1979; Thérien, 2002; Edwards, 2015), y sirvieron luego a EEUU para globalizar su ayuda, mientras que AL, dada su condición de aliada fiable y zona relativamente más desarrollada dentro de lo que dio en denominarse a partir de 1952 “Tercer Mundo”, fue perdiendo peso como región receptora, con una importante excepción: el episodio de la ALPRO⁸. Este episodio es por donde se debe empezar a tirar del hilo de los orígenes históricos de la CID. Estos antecedentes están insertos en las relaciones interamericanas durante la II Guerra Mundial, y de esa cooperación regional con AL la CID se expandió después al resto de las áreas subdesarrolladas. Además, en los años 50 y los 60, las negociaciones entre AL y EEUU fueron las que inspiraron al Tercer Mundo para, a partir del liderazgo y las ideas de una pléyade formidable de personajes latinoamericanos irrepetibles, proponer un cambio en el orden económico internacional que había sido “construido desde el centro y para el centro” (Cervo, 2013: 153; y también Tickner y Blaney, 2013).

En esa nueva mirada latinoamericana de la CID, es necesario, por tanto, abandonar el marco teórico de solución de problemas de los Estudios del Desarrollo y su *framing* interdependentista, para situarse en un marco teórico alternativo. Tal es la teoría crítica, una teoría del cambio histórico, y que como toda teoría se formula “siempre para alguien y con algún propósito” (Cox, 1981: 128; Cox, 2016). Para la teoría crítica de las relaciones internacionales es necesario aproximarse a la arquitectura de la ayuda aceptando que, aunque como régimen internacional sea “débil y desequilibrado” (Sogge 2009: 12), se trata en definitiva de

7 Hirschman y Bird (1968: 3) reflejaron esa asimetría entre oferta política y demanda económica de ayuda, al señalar que ésta “es como el rostro de Jano... En un mundo de naciones soberanas, ricas y pobres, es un instrumento de política nacional que puede ser usado por las ricas para adquirir influencia y aumentar su poder. Al mismo tiempo, la ayuda externa redistribuye el ingreso del [país] rico al pobre y, de ese modo, puede servir para acelerar el desarrollo de este último”.

8 Véase la serie histórica de la ayuda de EEUU a AL en Meyer (2016: 3).

un marco de carácter multilateral. Este marco está determinado por las condiciones ideales de interdependencia compleja del sistema internacional entre Estados y actores de la sociedad civil global (Barbé, 1989: 57), eufemismo para describir a las grandes empresas multinacionales. Pero la interdependencia no se debe entender como simetría o armonía de intereses (Petras, 1966; Tomassini 1983; Keohane y Nye Jr., 1987; Tokatlian y Pardo, 1990): es "interdependencia entre desiguales" (Sunkel y Tomassini, 1980: 165) y, como apuntó Prebisch (1988: 211), "todos [los países] somos interdependientes, pero unos son menos interdependientes que otros... Hay interdependencia positiva e interdependencia negativa". Dentro de ese orden internacional asimétrico se reconocen intereses divergentes negociados en torno a determinadas normas e instituciones (Barbé, 1995), que unos países defenderán si les benefician y otros querrán cambiar si les perjudican. Por tanto, el orden internacional supone ciertas expectativas de estabilidad y consenso, pero no la ausencia de conflictos y contestación (Cox, 1981), de ahí la necesidad del análisis histórico para estudiarlos.

El concepto clave para ello es el de hegemonía, derivado de la aplicación del pensamiento de Gramsci a las relaciones internacionales. La hegemonía es una estructura de dominación estatal apoyada por un consentimiento de base amplia a través de la aceptación de una ideología (desarrollo) y de instituciones consistentes con esa estructura y que reproducen la ideología, no sin disputas entre ellas, como las protagonizadas por el Banco Mundial y Naciones Unidas (NNUU) hasta la década de los 70 (Babb y Chorev, 2016). Como señala Kissinger (1998: 344), "un orden internacional que solo puede mantenerse por la fuerza es precario". Por tanto, la hegemonía precisa no solo una base material de fuerzas productivas, sino también una base ideacional de nociones compartidas e imágenes colectivas, que tienden a perpetuar el orden. Tanto la base material como la ideacional se apoyan en instituciones que reflejan las relaciones de poder dominantes. En las relaciones internacionales, la hegemonía es la acción fundante y protectora de un orden mundial universal por parte de un Estado (hegemónico) que la mayoría de los otros Estados pueda encontrar compatible con sus intereses, aunque, por su propia naturaleza de orden hegemónico universalista, sea injusto y desigual (Cox, 1983: 135-141; Cervo, 2013:

162). Ese Estado hegemónico será, siguiendo a Gramsci, el resultado de una revolución.

La hegemonía expansiva (imperialismo) de la clase social dominante impacta en los países periféricos como una revolución pasiva, en donde se intentan incorporar elementos del modelo hegemónico (el proceso de desarrollo y los cambios estructurales de carácter social y político que lo conforman) sin cambiar las estructuras tradicionales de poder, *transformismo* que desatará tensiones porque mientras “la hegemonía es más intensa y consistente en el centro” está “más cargada de contradicciones en la periferia” (Cox, 1983: 169-171). Por tanto, la hegemonía no es sólo un orden político entre Estados, sino que afecta a la estructura económica, las relaciones sociales y la ideología dentro de los Estados, para lo cual se sirve de organizaciones internacionales. Éstas producen reglas que facilitan la expansión del orden hegemónico (permitiendo que intereses subordinados produzcan ajustes con daño mínimo o por cooptación) y, a la vez, son producto de dicho orden. Las organizaciones y reglas son establecidas por el Estado hegemónico, que asegura la conformidad de los otros Estados subordinados, de acuerdo con la jerarquía de poderes interestatal, incluyendo los elementos formales e informales en la toma de decisiones (Cox, 1981). Y todo el proceso es *path dependent*, puesto que, como señala Kissinger (1998: 24), “cuando acaba de surgir un orden internacional... las primeras decisiones son especialmente cruciales”.

Pues bien, EEUU protagonizó su revolución contra el imperio británico para conseguir la independencia y luego completó esa “Revolución Americana” (Hastedt, 2004: 17) con la expansión territorial del siglo XIX en el hemisferio occidental, que fue la base para afirmar la dominación imperial como potencia hegemónica durante la segunda mitad del siglo XX. EEUU ejerció su poder imperial a través del multilateralismo hegemónico, que se define como aquel en que un Estado ejerce un poder duro (por coacción y amenaza), hegemónico o predominante en el sistema internacional (Caamaño 2014: 13), aunque, como apunta Kissinger (1998: 15), “los imperios no tienen ningún interés en operar dentro de un sistema internacional: aspiran a ser ellos el sistema internacional” y así “es como los EEUU han dirigido su política exterior en América”. El multilateralismo hegemónico de EEUU se basó, primero, en el sistema de conferencias panamericanas y, luego, durante la segunda mitad del siglo XX, pivotó

sobre las tres hermanas (Banco Mundial, FMI y OMC), sobre la OEA⁹, los Bancos Regionales de Desarrollo, la OCDE (con el CAD como organismo clave) y el G7. De todas estas organizaciones, el Banco Mundial y sobre todo la OEA y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tuvieron un rol destacado en la historia de la ALPRO, que debe entenderse en el marco de la hegemonía norteamericana:

El poder hegemónico de los Estados Unidos es un hecho que no nos es dado cambiar. Puede ejercerse de dos formas: una es dejar los acontecimientos latinoamericanos a la deriva y afrontar los trastornos consiguientes con medidas punitivas o el empleo de la fuerza; la otra es practicar una política previsora y esclarecida de interdependencia positiva. No hay otras opciones (Prebisch, 1988: 212).

2. Construyendo la hegemonía

2.1. *Imperialismo: del "gran garrote" a la Buena Vecindad*

El proceso histórico de la Revolución Americana dio lugar al Estado hegemónico en que se convirtió EEUU a partir del fin de la II Guerra Mundial. En dicho proceso, el desarrollo de las fuerzas productivas (concretado en el crecimiento del ingreso per cápita y los cambios estructurales en la producción, la demanda, la distribución funcional y territorial del ingreso que lo acompañaron y reforzaron) fue convenientemente apoyado por las ideas. La Doctrina Monroe (1821) y el Destino Manifiesto (1845) dieron cobertura ideológica a la expansión continental de EEUU: primero, a costa de los habitantes originarios de Norteamérica (indios) y, luego, de los hispanos (mexicanos y latinoamericanos), tras intentar infructuosamente la anexión de Canadá (Suárez y García Lorenzo, 2008).

Según el presidente James Monroe (1821), la extensión territorial marcaba la diferencia entre una potencia grande y una pequeña, por lo que la expansión continental fue el resultado natural de una doctrina multipropósito que, al condenar toda intervención europea en los asuntos de las Américas, dejaba las manos libres a los EEUU en el Hemisferio Occidental (Kissinger, 1998; Hastedt, 2004). Esa expansión territorial

⁹ Denominada en 1960 "Ministerio de las Colonias de EEUU", según famosa denominación del canciller cubano Raúl Roa García.

también se presentó como el resultado inevitable (destino) del derecho natural (divino) que los descendientes de los primeros colonos blancos pertenecientes a sectas protestantes (WASP) tenían de apropiarse de toda esa región (Hastedt, 2004: 303), que, como había dicho Simón Bolívar (1815: 16), constituía “un mundo aparte” integrado por “un pequeño género humano”.

El Destino Manifiesto se derivaba de la condición de EEUU como país excepcional por la autorreferencial superioridad racial (contra todo pronóstico) de los WASP y por sus valores capitalistas (la ética protestante por la que Dios ayuda a quién se ayuda a sí mismo), y, en consecuencia, EEUU debía servir de guía moral al resto de la humanidad como faro de la Libertad (Kissinger, 1998; Hastedt, 2004). Todo este montaje ideológico se fue concretando en la Conquista del Oeste y la anexión de la mitad del territorio de México (1848), que quedó incluido en esa estrategia de frontera. EEUU intentó hasta en tres ocasiones (1848, 1854 y 1897) comprar la independencia de Cuba a España (en 1869 propuso a la República Dominicana un tratado de anexión) y luego logró reservarse “el derecho a intervenir para conservar la independencia cubana” (Enmienda Platt, 1901). Tras dejar amarrada Cuba y su base de Guantánamo, EEUU se cobró el “premio estratégico más importante del hemisferio, sino del mundo” (Tams et al., 2000: 5), con la anexión de la zona del istmo de Panamá, mediante la ruptura de la Gran Colombia (1903)¹⁰.

Luego vino el Corolario de Roosevelt (1904) de la Doctrina Monroe, formulado a partir del apoyo de EEUU al Reino Unido en su conflicto por el impago de la deuda contraída por Venezuela¹¹, y que se concretó en varias acciones armadas de carácter imperialista, que no impidieron la distinción con el Premio Nobel de la Paz a los presidentes Theodore Roosevelt en 1906 y Woodrow Wilson en 1919 (en 1973, se lo concedieron a Henry Kissinger, que, como Consejero de Seguridad Nacional, fue el autor intelectual del golpe contra Allende) (Dent y Wilson, 2014). Las acciones

10 Aunque para ello tuviera que violar el Tratado Mallarino-Bidlack (1846) por el que se había comprometido a garantizar la soberanía y propiedad colombiana del istmo de Panamá y la integridad territorial de Colombia (Chávarri, 1961; Fuentes, 1963).

11 “si una nación demuestra que sabe actuar con una eficacia razonable y decencia en materia social y política, si mantiene el orden y paga sus obligaciones, no tiene por qué temer una intervención de los EEUU”, pero si se desvía de este comportamiento “puede obligar a los EEUU, aunque en contra de sus deseos, a ejercer un poder de policía internacional” (cfr. Hastedt, 2004: 424).

armadas (con o sin ocupación militar) en República Dominicana, Haití, Cuba, Panamá, Honduras, Nicaragua y Guatemala convirtieron a estos países en un protectorado de EEUU durante el primer tercio del siglo XX. México, que padeció varias incursiones en su territorio en la década de 1910, también fue considerado parte del perímetro defensivo de los EEUU. Todo ello no planteó problemas a las propuestas idealistas del presidente Woodrow Wilson (1913-1921) sobre la Sociedad de Naciones como pilar del nuevo orden internacional tras la I Guerra Mundial. Wilson consideró que esa Sociedad era el equivalente a “adoptar la doctrina del presidente Monroe como doctrina del mundo” (cfr. Kissinger, 1998: 320), pese a lo cual el Congreso vetó la incorporación de EEUU a la nueva organización internacional. Las intervenciones militares en ese período fueron complementadas con programas de ayuda privada de la Fundación Rockefeller, creada en 1913 por el dueño de la Standard Oil, John D. Rockefeller, a fin de contrarrestar los proyectos de leyes anti-monopolio de EEUU, mediante una donación de 100\$ millones (2.400\$ millones de 2015)¹². Esta fundación, presidida por su hijo, John D. Jr., financió las actividades de otras agencias privadas y de carácter religioso para programas de salud, educación y desarrollo agrícola en AL, África y Asia, con especial atención a la prevención y combate contra diversas enfermedades tropicales. John D. Jr. pagaría más tarde los 8,5\$ millones (84\$ millones actualizados) para comprar el terreno sobre el que se construyó la sede de NNUU en Nueva York (Santa Cruz, 1995: 21).

Cuando el presidente Franklin Delano Roosevelt anunció en su discurso inaugural (1933) la política de Buena Vecindad con AL se sentaron las bases para que los programas de ayuda privada fueran convertidos en política pública. La política de Buena Vecindad reformulaba otra vez la Doctrina Monroe sobre seguridad hemisférica que, de responsabilidad única de EEUU, pasaba a ser responsabilidad compartida con los “hermanos del sur”, como los había llamado Monroe (1821). Si Theodor Roosevelt había acuñado en 1900 el lema “habla suave y porta un gran garrote: llegarás lejos” del imperialismo duro (Dent y Wilson, 2014: 59-60), su primo lejano, FDR, prefirió hablar suave como Wilson, pero, al revés que Theodore, practicó el imperialismo blando por medio de la ayuda. Para ello, utilizó la

¹² Todos los datos actualizados son a fecha 2015. Para proceder a los cálculos se utiliza el conversor alojado en <http://www.westegg.com/inflation/infl.cgi>.

noción de interdependencia, como traducción internacional del espíritu del New Deal que había prometido en su campaña electoral en 1932¹³. Como consecuencia de esta política, en la VII Conferencia Internacional Americana (Montevideo, 1933) FDR enunció la doctrina de la no intervención (Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados)¹⁴, y retomó la vieja propuesta de la I Conferencia Internacional Americana (Washington, 1899-1990) de crear un Banco Interamericano¹⁵.

En 1934, FDR ordenó desocupar Nicaragua, Haití y República Dominicana, aunque conservó Guantánamo y la zona del Canal. EEUU se ratificó luego en la doctrina de no intervención en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, 1936)¹⁶ y defendió que la esencia del orden internacional se basara en el respeto de la personalidad, soberanía e independencia de cada Estado americano (Finch, 1940), principios que quedaron aprobados en VIII Conferencia Internacional Americana (Lima, 1938), junto con un nuevo llamado a estudiar la creación de un Instituto Económico y Financiero Interamericano¹⁷. En 1939 el Congreso de EEUU autorizó que las agencias federales pudieran actuar en el exterior sobre la base de los acuerdos de las Conferencias Internacionales Americanas y se creó el Comité Interdepartamental de Cooperación con las Repúblicas Americanas (Melady, 1956: 290).

Un año después se constituyó la Oficina de Asuntos Inter-Americanos (OIA), dirigida entre 1940 y 1946 por el nieto de John D. Rockefeller y

13 "En el campo de la política mundial, intentaré encaminar a esta Nación la política del buen vecino - el vecino que se respeta resueltamente y, por hacerlo así, respeta los derechos de los demás-, el vecino que respeta sus obligaciones y respeta la santidad de los acuerdos en y con los vecinos del mundo. Ahora nos damos cuenta de lo que nunca hemos reconocido nuestra interdependencia el uno del otro; que no podemos simplemente tomar, sino que también debemos dar" (Roosevelt, 1933). El término *new deal* fue pronunciado por FDR en su discurso de nominación como candidato en la Convención Nacional Demócrata en julio de 1932, apelando justamente a "un nuevo orden" (Roosevelt, 1932).

14 Véase el texto en <http://www.dipublico.org/14602/convencion-sobre-derechos-y-deberes-de-los-estados-septima-conferencia-internacional-americana-montevideo-1933/>.

15 Disponible en <http://www.dipublico.org/12812/banco-internacional-americano-primer-conferencia-internacional-americana-1889/>. La propuesta fue reiterada en la II Conferencia Internacional Americana (México, 1901-1902) bajo la denominación de Banco Pan-Americano. Véase: <http://www.dipublico.org/12881/banco-pan-americano-segunda-conferencia-internacional-americana-1901-1902/>. En la III Conferencia Internacional Americana (Montevideo, 1933) el tema se planteó dentro de la creación de un Organismo Interamericano de Cooperación Económica y Financiera, que debía concretarse en el mencionado "Banco Interamericano", con las "funciones de un Banco Central Continental". Véase, <http://www.dipublico.org/14737/organismo-interamericano-de-cooperacion-economica-y-financiera-septima-conferencia-internacional-americana-montevideo-1933/>.

16 Véase el texto en http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam07.asp.

17 http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_1_suplemento_1938_1942/base2.htm.

sobrino de John D. Jr., Nelson A. Rockefeller. Esta Oficina, dependiente del Departamento de Estado pero que reportaba directamente al presidente, creó en 1942 el Instituto de Asuntos Inter-Americanos (IIAA) y otros subsidiarios para temas de Transporte, Navegación y Radio. El IIAA operó con una mezcla de objetivos egoístas (interés nacional) e idealistas (a favor de los países latinoamericanos), que se convertiría en seña de identidad de la retórica de la cooperación después de la II Guerra Mundial (CI-AA, 1947; Erb, 1985; Cramer y Prutsch, 2006)¹⁸. La creación de la Oficina tenía el propósito de contrarrestar la ofensiva diplomática de la Alemania nazi en el Hemisferio Occidental como consecuencia de las intensas relaciones comerciales que mantenía AL como proveedora de materias primas con Alemania a través acuerdos de compensación. El mayor peligro de infiltración nazi estaba en Brasil, donde más de 4 millones de ciudadanos eran descendientes de alemanes y, una vez que Hitler conquistó el Norte de África, se temía que la Luftwaffe pudiera alcanzar el nordeste brasileño y de ahí amenazar el Caribe y el canal de Panamá (Vieira de Campos, 1998).

Como la Fundación Rockefeller había financiado la incorporación a las universidades norteamericanas de más de 300 profesores europeos de origen judío, el nombramiento de Nelson A. Rockefeller para director de la OAIA resultó tan previsible como que fuera él quien dirigiera un memorándum del *lobby* empresarial a FDR a fin de intensificar las relaciones comerciales y de inversión con AL. El IIAA, como brazo ejecutivo de la OAIA, se puso en marcha tras el ataque japonés a Pearl Harbour (1941), con el objetivo de desarrollar programas de salud pública sobre aquellas áreas en que se iban a instalar bases norteamericanas o que eran fuentes de materias primas estratégicas necesarias para el esfuerzo de guerra, como el caucho amazónico brasileño, una vez que los japoneses controlaron las áreas productoras en Asia (CI-AA, 1947; Erb 1985). En 1945, Nelson A. Rockefeller elevó un memorándum al presidente FDR, que lo acogió con entusiasmo, para convertir estos programas en un gran esfuerzo de "cooperación a largo plazo", en las áreas de "salud pública, nutrición y oferta alimentaria, educación, ciencia, cultura, información,

¹⁸ Al final de esta historia, Nixon (1970), que contendió en las primarias republicanas con Rockefeller en 1968, calificaría los programas de ayuda casi en los mismos términos, como "una inversión hecha con esa combinación de realismo e idealismo que marca el carácter del pueblo americano".

transporte, desarrollo económico incluyendo la industrialización y la modernización de la agricultura” a fin de “elevar el nivel de vida y el crecimiento de la democracia” (cfr. Erb, 1985: 266). Pero la muerte de FDR y la reestructuración del Departamento de Estado dejaron el proyecto en el cajón, la OAIA fue cerrada un año después, y los institutos transferidos al Departamento de Estado en donde sobrevivirían hasta 1953.

En el ínterin, uno de los antiguos coordinadores locales del IIAA, Benjamin H. Hardy, retomó la idea de Rockefeller y, aprovechando su trabajo como escritor de discursos para el presidente Truman, envió en 1948 un memorándum al Departamento de Estado proponiendo un programa de ayuda global, pero fue rechazado por sus altos costos. Hardy recibió el encargo después de redactar la sección de política exterior para el discurso de toma de posesión del presidente e incluyó la referencia al programa de ayuda, que el Departamento de Estado volvió a eliminar. Entonces Hardy hizo llegar una copia de su memorándum directamente a Truman, al que le gustó la idea, que finalmente se incluyó en su famoso discurso de toma de posesión en enero de 1949 como Punto Cuarto (Truman, 1949a; Paterson, 1972-73; Erb, 1985).

La continuidad entre la labor de la OAIA y las políticas del Punto Cuarto quedaría patente más tarde cuando el Informe Rockefeller (1951) propuso crear institutos regionales para Oriente Medio, África, Asia del Sur y Sudeste Asiático a imitación del IIAA, como parte integrante de su proyecto de nueva agencia de desarrollo (IDAB, 1951: 17-18). El IIAA fue incorporado al programa del Punto Cuarto y se convirtió en la agencia operativa de ayuda para AL hasta su desaparición en el seno de la *Foreign Operations Administration*, creada por el presidente Dwight Eisenhower en 1953 para fusionar, además de la IIAA, la *Technical Cooperation Administration* del Punto Cuarto y la *Mutual Security Agency*, heredera de la *Economic Cooperation Administration* del Plan Marshall (White, 1951; Melady, 1956; Wood, 1959).

2.2. Anticomunismo, elemento constitutivo del panamericanismo

Más allá de la orientación anticomunista, cualquier parecido entre el Plan Marshall y el Punto Cuarto (Sweezy, 1949; Historicus, 1953; Paterson, 1972-73) fue pura coincidencia. Durante la Conferencia Interamericana para el

Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente (Petrópolis, 1947), el General Marshall se encargó personalmente de dejar claro que la prioridad de EEUU era la reconstrucción de Europa para contener el comunismo (ese mismo año se había creado la CIA), mientras que AL podría beneficiarse indirectamente de la recuperación de Europa a través de la reactivación del comercio exterior (Urquidí, 1962; Sepúlveda, 1967). En ese contexto, la receta de EEUU para AL fue literalmente Consenso de Washington: estabilización monetaria (poner la casa en orden), liberalización del comercio exterior, y clima favorable para la inversión privada (Historicus, 1953; Green, 1971; Dunne, 2013). La respuesta latinoamericana vino de la mano del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), que se había creado en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz celebrada a iniciativa de México en 1945 y, por tanto, arrastraba la reivindicación regional de la industrialización.

Para la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948), en la que se aprobó la Carta de Bogotá fundante de la OEA, el CIES -que se constituyó en uno de los tres órganos asesores de la OEA- formuló el Proyecto de Convenio básico de Cooperación Económica Interamericana. Este documento ligaba "industrialización" y "desarrollo económico", con un capítulo específico sobre "cooperación para la industrialización" que recordaba el espíritu del Plan Marshall¹⁹; pero el Convenio se firmó con tantas reservas que resultó totalmente inefectivo (Sáez, 1966). De la IX Conferencia Internacional Americana salió la aprobación de la Resolución XXXII que condenaba el comunismo como incompatible con la "libertad americana" (Suárez y García Lorenzo, 2008: 90-91), y, así, los latinoamericanos aceptaron su OTAN sin Plan Marshall. Se obtuvieron las migajas del "programa de desarrollo" del Punto Cuarto como sustituto del "viejo imperialismo" un año después.

A diferencia del Plan Marshall, basado en la noción de la ayuda como donación (financiación a fondo perdido) para la recuperación, el Punto Cuarto se centró en la ayuda como crédito (financiación reembolsable) destinado a apoyar la inversión privada norteamericana. Así es como empezó "la ortopedia deformante de los empréstitos" y el "drenaje de riquezas que las inversiones extranjeras provocan" que los EEUU llamaron

¹⁹ El texto del articulado está reproducido en la sección de documentos de la revista *El Trimestre Económico*, 14(56-4), 1948, 667-677.

“ayuda” (Galeano, 2004: 20-21). Para activarla utilizaron a los bancos: al US Exim Bank (cuyos estatutos habían sido reformados por ley en 1945), al Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (como primera agencia del Banco Mundial, operativa desde 1946) y, ya con el presidente Eisenhower, a la *Commodity Credit Corporation* (para implementar la Ley Pública 480: *Agricultural Trade Development and Assistance Act* 1954), a la Corporación Financiera Internacional (como segunda agencia del Banco Mundial de 1956), y al Fondo de Préstamos al Desarrollo (1957) (IDAB, 1951 Cleveland, 1959; Dibacco 1967; Francis, 1972; Hastedt, 2004; Dunne, 2013). El propio Eisenhower había fijado claramente la posición de EEUU en su Mensaje especial al Congreso sobre política económica exterior de 1954. Un “programa mínimo” integrado por cuatro puntos: “Ayuda, que deseamos recortar; Inversión, que deseamos alentar; Convertibilidad, que deseamos facilitar; y Comercio, que deseamos expandir” (Eisenhower, 1954; Melady, 1956).

En la X Conferencia Internacional Americana (Caracas, 1954), EEUU se centró en condenar al nuevo gobierno democrático y reformista de Guatemala, presidido por Jacobo Arbenz²⁰, que fue depuesto poco después por un golpe bajo el patrocinio de la CIA so pretexto de simpatías comunistas, sepultando así la doctrina de Buena Vecindad. Esto contribuyó a la radicalización de un personaje con el que luego se verían las caras los diplomáticos norteamericanos (Ernesto “Che” Guevara) e inscribió el anticomunismo en la definición de panamericanismo hasta hoy (Hastedt, 2004; Suárez y García Lorenzo, 2008; Dunne, 2013; Dent y Wilson, 2014). Las demandas latinoamericanas de financiación pública para el desarrollo en condiciones favorables, recogidas en la vieja reivindicación del Banco Interamericano y reiteradas en un documento de la CEPAL de mano de su Secretario Ejecutivo, Raúl Prebisch (1954) para la Conferencia Económica Interamericana (Petrópolis, 1954) en la cual se solicitaba la creación de un Fondo Especial (Fondo Interamericano de Desarrollo Industrial, Agrícola y Minero), que financiara programas públicos (planes de desarrollo), quedaron aparcadas frente al Consenso de Washington y sus recetas (anti)desarrollistas de lucha contra la inflación, a favor del libre comercio y la mejora del clima para la inversión privada (Urquidí, 1962; Taffet, 2007).

20 Véase el texto de la denominada Declaración de Solidaridad de Caracas como enésima reinterpretación de la Doctrina Monroe, en http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam10.asp.

Este desinterés hacia AL, que recibió entre 1953 y 1958 sólo el 7% de la ayuda de EEUU, menos que algunos países como India, Corea del Sur o España (Horowitz, 1964; Taffet, 2007), dio un giro radical en 1958 a raíz de las protestas populares suscitadas durante la gira regional del vicepresidente Nixon por ocho repúblicas latinoamericanas, a fin de reforzar su futura postulación como candidato a la Casa Blanca. Nixon fue recibido con creciente hostilidad: en Caracas una multitud lo apedreó y estuvo a punto de ser evacuado por los marines en la Operación Pobre Richard²¹. Las protestas fueron acompañadas por quejas de los mandatarios latinoamericanos por la falta de apoyo de EEUU a los programas de desarrollo en la región (Taffet, 2007; Flynn, 2014). En ese contexto, el presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, propuso con gran habilidad en carta abierta a Eisenhower un programa de asociación económica para la próxima década (la Operación Panamericana) a ser consultado con los homólogos regionales, que luego concretó en una memoria circulada a los presidentes de las otras repúblicas latinoamericanas, una vez que el presidente norteamericano acogió favorablemente la iniciativa (Murillo, 1958; Fernández-Shaw, 1960; Fernández-Shaw, 1962; Urquidí, 1962; Rostow, 1984; Taffet, 2007; Dunne, 2013).

La Operación Panamericana se basaría en tres pilares: ayuda pública de EEUU al desarrollo para incrementar la tasa de crecimiento del ingreso per cápita procurando que llegara a ser auto-sostenido, medidas para ordenar equitativamente el mercado de productos básicos, e integración regional siguiendo el modelo de la Comunidad Económica Europea (1957). El mismo año se convocó una reunión de Ministros de Exteriores de la OEA en la que se decidió crear una Comisión especial para estudiar la formulación de nuevas medidas de cooperación económica, denominada Comité de los 21. Este Comité se reunió dos veces en Washington (noviembre-diciembre 1958 y abril-mayo 1959) y, tras la Revolución Cubana (enero 1959) recomendó la puesta en marcha del viejo proyecto del BID para la integración regional, incluyendo un Fondo de Operaciones Especiales a modo de ventanilla blanda, que se anticipó a la Asociación de Desarrollo

21 La historiografía tiende a presentar este episodio como producto del tradicional antiamericanismo, cuando hay razones que lo explican perfectamente: las restricciones estadounidenses a las importaciones de petróleo venezolano (que hundieron los precios tras la bonanza de la demanda ocasionada por la crisis de Suez) para proteger a los productores de Texas; y el asilo político en Miami concedido por el Departamento de Estado al dictador Marcos Pérez Jiménez (Murillo, 1958: 85-86).

Internacional como tercera agencia del Banco Mundial (Fernández-Shaw, 1960; Fernández-Shaw, 1962; Garrido, 1961; Stoetzer, 1961; Urquidi, 1962; Sáez, 1966; Herrera, 1986; Taffet, 2007; Dunne, 2013; Dent y White, 2014).

El BID y su Fondo de Operaciones Especiales deberían proporcionar la mayor parte del capital público que se juzgaba necesario para aumentar el coeficiente de ahorro a fin de lograr el crecimiento auto-sostenido: Brasil calculó la cifra de 10.000\$ millones en 20 años para toda la región, pero EEUU siguió siendo muy renuente a esas propuestas hasta que Fidel Castro se hizo con el poder en Cuba. Castro viajó a EEUU en abril de 1959 para solicitar financiación pública, pero las autoridades de Washington la condicionaron a un programa de estabilización (austeridad) del FMI, que Castro rechazó. En mayo, Castro habló ante el Comité de los 21 reunido en Buenos Aires, para dar su apoyo crítico a la Operación Panamericana si desde AL se solicitaba a EEUU un monto de 30.000\$ millones de créditos públicos para un programa de desarrollo a 10 años, que debería abordar las reformas agraria y tributaria (como requisitos de oferta) y la ampliación del mercado "convirtiendo en un mercado común toda la América Latina" (como requisito de demanda) para la industrialización (Castro, 1959; véase también Fernández-Shaw, 1962; Urquidi, 1962; Horowitz, 1964; Mariñas, 1968; Dunne, 2013). El discurso de Castro no pudo ser más concreto y pragmático:

¿Por qué América Latina no puede aspirar a que Estados Unidos le brinde el respaldo y las facilidades que se les han brindado a otros lugares del mundo, si nosotros no planteamos que se nos donen capitales, si nosotros planteamos que se nos financien capitales, si nosotros planteamos la obtención de los capitales necesarios para nuestro desarrollo económico, con el propósito de devolverlos con sus intereses?... El comercio entre nuestros pueblos y Estados Unidos aumentará en la misma medida en que nuestros pueblos se desarrollen. Nosotros podremos elevar extraordinariamente nuestros niveles si explotamos nuestros recursos naturales, si creamos un mercado interno en cada nación y un mercado común entre todas nuestras naciones. Tendremos entonces todas las condiciones para un desarrollo que, en su día, puede llegar a ser el que actualmente tiene Estados Unidos (Castro, 1959).

Pero su propuesta no encontró eco en el gobierno norteamericano y Cuba aceleró el giro socialista de su revolución con la aprobación del

decreto de reforma agraria ese mismo mes, lo que hizo que Washington, a su vez, acelerara los trámites para la creación del BID y su Fondo, que empezaron a funcionar a inicios de 1960. Una vez que fracasó el intento autorizado por Eisenhower de asesinar a Castro, el presidente norteamericano realizó una gira de buena voluntad por la región. La Conferencia Especializada de la OEA reunida en Bogotá (1960) discutió la Operación Panamericana, y aprobó, sin el consenso de la delegación cubana, el Acta de Bogotá, que contenía ya un Programa Interamericano de Desarrollo Social, para el que EEUU proponía la creación del Social Progress Trust Fund, prometiendo una autorización de 500\$ millones (que los gobiernos latinoamericanos bautizaron con el apodo gracias Fidel), y Eisenhower dejó de insistir entonces en el capital privado como instrumento preferente de la financiación del desarrollo (Garrido, 1961; Urquidi, 1962; Ramella, 1962; Fernández-Shaw, 1962; Horowitz, 1964; Taffet, 2007; Dunne, 2013; Flynn, 2014).

El Acta de Bogotá prefiguró los principales lineamientos de la ALPRO que Kennedy -poniéndole el nombre guerrero- integró en su programa de gobierno de la Nueva Frontera, por el que EEUU ya no solo recuperaría su condición de buen vecino sino que se convertiría en un buen socio (Fernández-Shaw, 1962: 157-160). La cobertura ideológica de ambas propuestas (Nueva Frontera y ALPRO) fue la teoría de la modernización de Walt W. Rostow (*Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista, 1960*). Rostow había sido responsable del proyecto antecesor del CAD, la Asociación para el Crecimiento Económico, financiado por las Fundaciones Ford y Rockefeller (Millikan y Rostow, 1957) y se convirtió en uno de los asesores del *brain trust* del nuevo presidente demócrata (a él se debieron las nociones de Nueva Frontera y Década del Desarrollo). Su teoría de las etapas, incubada en el Center of International Studies del MIT (fundado por la CIA en 1952), contribuyó a la aceptación de la ALPRO en AL porque apostaba por la industrialización por medio de la sustitución de importaciones (ISI) para llegar al desarrollo, como sostenía Prebisch (1949), y desde antes los diplomáticos que defendieron la creación de la CEPAL (Santa Cruz, 1995) a partir de los diagnósticos de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz de 1945 (Urquidi, 1962).

La teoría de la modernización coincidía con el estructuralismo también en la necesidad de altos niveles de inversión para alcanzar la ISI como

mecanismo para la absorción del empleo excedente generado por la modernización de la agricultura durante el proceso de desarrollo (en el cual había que exportar más, no menos) y la elevación de la productividad vía progreso técnico²², así como en la importancia de la ayuda exterior para cubrir la brecha de ahorro (el propio Rostow reclamaba elevar sustancialmente la cantidad de ayuda a los países en desarrollo) (Urquidí, 1962; Taffet, 2007; Díaz Fariñas, 2013; Flynn, 2014).

Kennedy, que siendo senador había votado contra el programa del Punto Cuarto y había pedido que la ayuda se circunscribiera al Plan Marshall y a Japón, varió de opinión a inicios de los 50 tras una gira por varios países asiáticos. A fines de esa década ya era un destacado *cold warrior* partidario de la ayuda (y de la llamada autoayuda en forma de reformas agrarias y tributarias) como fórmula de contención del comunismo. Tras la Revolución Cubana, el nuevo presidente no tuvo mayor problema para anunciar en enero de 1961 la ALPRO (Kennedy, 1961a)²³, como parte de la “nueva asociación entre las mitades norte y sur del mundo”, articulada a lo largo de la “década del desarrollo” por medio de la ayuda de una nueva agencia (USAID), que pondría un “énfasis especial en el desarrollo de préstamos repagables en dólares, más conducentes a las relaciones de tipo empresarial y respeto mutuo que a sostener subvenciones” (Kennedy, 1961b). Y, a continuación, una vez cortadas las relaciones diplomáticas con Cuba en diciembre 1960 en represalia por el acuerdo comercial de este país con la URSS (Mariñas, 1968: 132-133), fue aprobada la invasión de la Bahía de Cochinos (abril de 1961), siguiendo la tradición diplomática de la zanahoria y el garrote de Washington, en la enésima actualización de la Doctrina Monroe (Taffet, 2007: 4, 24-27; Dunne, 2016: 436).

22 “La industrialización de América Latina no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria. Por el contrario, una de las condiciones esenciales... es disponer de los mejores equipos de maquinaria e instrumentos, y aprovechar prontamente el progreso de la técnica, en su regular renovación. La mecanización de la agricultura implica la misma exigencia. Necesitamos una importación considerable de bienes de capital, y *también necesitamos exportar productos primarios para conseguirla*” (Prebisch, 1949: 7; énfasis añadido).

23 “A nuestras repúblicas hermanas... ofrecemos una promesa especial -convertir nuestras buenas palabras en buenas acciones-, en una nueva Alianza para el Progreso, para ayudar a los hombres libres y a los gobiernos libres a eliminar las cadenas de la pobreza. Pero esta revolución pacífica de la esperanza no puede convertirse en la presa de las potencias hostiles. Que todos nuestros vecinos sepan que nos uniremos a ellos para oponernos a la agresión o a la subversión en cualquier parte de las Américas. Y que todos los demás poderes sepan que este Hemisferio tiene la intención de seguir siendo el dueño de su propia casa”.

3. REVOLUCIONAR EL CONTINENTE LATINOAMERICANO

3.1. *La corta luna de miel entre la CEPAL y EEUU*

En su discurso de toma de posesión de enero de 1961, Kennedy (1961a) avisó de que “si una sociedad libre no puede ayudar a los muchos que son pobres, no puede salvar a los pocos que son ricos”. Ese era el espíritu profiláctico de la época (Benham, 1961). En marzo de ese mismo año, el presidente convocó al cuerpo diplomático latinoamericano en su *Casa Blanca*, y en un discurso, preparado con Rostow y a partir de un Memorandum previo en cuya elaboración habían participado, entre otros latinoamericanos, Prebisch y el socialista chileno Felipe Herrera (presidente del BID), presentó la ALPRO como una asociación defensiva contra el innumerable comunismo (una fuerza del Viejo Mundo, la tiranía, que trataba de imponerse en el Nuevo) (Herrera, 1986; Pollock et al., 2001; Dunne, 2013). Prebisch, que se había entusiasmado con la iniciativa creyendo en la palabra de Kennedy de que la nueva política de EEUU asumía las principales ideas cepalinas, consideró más tarde que el giro anticomunista de evitar una segunda Cuba reflejado en el término alianza fue un “nombre infortunado” (Pollock et al., 2001: 19).

Inaugurando una técnica de cooptación terminológica que luego se volvería recurrente en la CID, el discurso de Kennedy sobre la ALPRO se apropió con una retórica exuberante de la palabra revolución para vaciarla de su contenido amenazador y darle el sentido pacífico de la teoría de la modernización con su revolución de las aspiraciones. Se trataba ahora de “completar la revolución de las Américas”, iniciada con la independencia de las Trece Colonias (1776) y de las Colonias españolas (1811), para lograr “el progreso económico y la justicia social... trabajando dentro del marco de las instituciones democráticas” en una “Alianza para el Progreso” (ALPRO, 1961: 3, 7). La ALPRO se dibujaba como “un vasto esfuerzo de cooperación, sin paralelo en su magnitud y en la nobleza de sus propósitos, a fin de satisfacer las necesidades fundamentales de techo, trabajo y tierra, salud y escuela” (ALPRO, 1961: 4). Se trataba, en definitiva, de “un vasto y nuevo plan de diez años para las Américas... destinado a transformar la década de 1960 en una

década de progreso democrático” (ALPRO 1961: 4) al final de la cual se prometía acabar con la necesidad y la dependencia²⁴.

En el discurso, JFK anunció la próxima convocatoria del CIES para concretar el Acta de Bogotá (1960) en el programa de la ALPRO, en colaboración con la CEPAL y el BID. Prometió también la autorización de los 500\$ millones pendientes para el Acta de Bogotá, y dio vía libre a una integración regional autónoma de la región “que verdaderamente logre ampliar los mercados”. El discurso cerró con el aviso final de “especial amistad” hacia los pueblos de Cuba y República Dominicana (en realidad, una indisimulada amenaza a sus gobiernos), y el llamado a las élites para que se alineasen, por su propio interés, con los objetivos de la ALPRO –que como luego resumiría el presidente venezolano, Rómulo Betancourt, buscaba “ayudar a los pobres para salvar a los ricos” (cfr. Moscoso, 1962a: 10)- si querían evitar una segunda Cuba (ALPRO, 1961-62: 5, 7; Dunne, 2013: 1403)²⁵.

De cara a la Reunión Extraordinaria del CIES (agosto de 1961, Punta del Este), la CEPAL emitió un nuevo documento de mano de Prebisch (1961a), que iba mucho más allá de las propuestas del Informe de CEPAL de 1954. El nuevo informe ponía de manifiesto la conexión clave entre los problemas de la distribución (de recursos e ingresos) y el crecimiento en los países de la periferia y resaltaba “el cambio significativo en la política de Cooperación Internacional” que se esperaba de la ALPRO, pero esta vez sin condicionalidades de política económica que impidieran “la industrialización progresiva de América Latina, como exigencia ineludible del desarrollo económico” (Prebisch, 1961a: 2-6, 18), y “partiendo de las capacidades estatales de planificación como condición para “dar poderoso impulso a la iniciativa privada”, como el mismo Prebisch (1961b: 277) se encargó de aclarar.

En definitiva, el documento se tomaba en serio la promesa implícita del Punto Cuarto, que también había ligado desarrollo a industrialización²⁶, de que “el

24 “Subirá el nivel de vida de todas las familias de América; todos tendrán acceso a una educación básica; del hambre no quedará recuerdo; la necesidad de ayuda exterior considerable habrá desaparecido; la mayoría de las naciones habrá entrado en un período en el que podrán crecer con sus propios recursos, y... cada república americana será dueña de su propia revolución de esperanza y progreso” (ALPRO, 1961-62: 8).

25 “a menos que se lleven a efecto libremente las reformas sociales necesarias, incluyendo reformas agrarias y tributarias; a menos que ampliemos las oportunidades de todos nuestros pueblos; a menos que la gran masa de americanos comparta la creciente prosperidad, nuestra alianza, nuestra revolución y nuestro sueño habrán fracasado” (ALPRO, 1961-62: 8).

26 En su discurso, Truman (1949a) había hablado de “incrementar la actividad industrial de otras

objetivo primordial de la política de cooperación económica internacional es que los países de producción primaria crezcan más que los centros industriales, para atenuar así las grandes diferencias de ingreso por habitante" (Prebisch, 1961a: 28). En esta cooperación para la convergencia²⁷ era necesario no solo un paquete de reformas sociales internas de autoayuda, sino también cambios en la misión de la propia cooperación, incluyendo nuevas reglas en el pilar comercial, que debía integrarse como parte de los instrumentos de la CID a fin de "contribuir al rápido crecimiento del ingreso por habitante para que el incremento del ahorro no lleve a sacrificar en forma severa las posibilidades de incremento del consumo popular que... podría debilitar sensiblemente el incentivo para mejorar la productividad" (Prebisch, 1961a: 6-7). Pero en ese momento, por fin, la situación parecía distinta por la sinergia entre los impulsos reformistas latinoamericanos y la nueva buena voluntad de EEUU.

Afortunadamente, existe una clara conciencia en América Latina acerca de la necesidad de realizar transformaciones en la estructura económica y social para acelerar el desarrollo y atenuar las disparidades en la distribución del ingreso. Y es indudable que quienes estén resueltos a acometer esas transformaciones tomando para ello muy serias responsabilidades políticas, encontrarán fuerte estímulo en el nuevo giro que está adquiriendo la política de Cooperación Internacional (Prebisch, 1961a: 94).

Al como la amenaza del comunismo había reforzado en Europa el pacto social keynesiano con un reparto aceptable de los beneficios del crecimiento entre el trabajo y el capital (el Estado del Bienestar del modelo social europeo de integración, levantado gracias al Plan Marshall), la amenaza de difusión de la Revolución Cubana permitiría ahora compatibilizar las reformas sociales de la ALPRO (autoayudas) con la creación de Estados desarrollistas (Sáez, 1966) y un proceso de integración regional que ampliase los mercados para las industrias nacientes en un círculo virtuoso²⁸. Pero la integración regional era solo una parte de la solución al problema de la industrialización; la otra tenía que

naciones" a fin de "elevar sus niveles de vida" y reconoció que el comercio de EEUU con otras naciones se vería ampliado si ellas "progresan industrial y económicamente".

27 "ayudar a los países en desarrollo a acelerar su propia tasa de crecimiento y corregir las grandes disparidades en la distribución del ingreso para mejorar el nivel de vida de las masas populares" (Prebisch, 1961a: 6).

28 "el desarrollo de las exportaciones industriales entre los países latinoamericanos llevará a la rebaja de los costos de producción y dará a ciertas industrias posibilidades de exportación al resto del mundo" (Prebisch, 1961a: 25).

ver con la “necesidad de revisar el concepto tradicional de reciprocidad” comercial (Prebisch, 1961a: 29-30). Por ello, los países latinoamericanos debían obtener algunas concesiones comerciales de los centros industriales a modo de cooperación y especialmente de EEUU, que entonces representaba la mitad del comercio de la región (Mason, 1964).

El documento terminaba con una revisión de las principales críticas sobre la política de CID de EEUU en AL, a fin de corregir errores: la insuficiencia de los recursos destinados al desarrollo económico y la renuencia a aceptar estimaciones globales sobre necesidades de financiación para la programación de inversiones; el énfasis excesivo en la inversión extranjera más interesada en la explotación de recursos naturales y servicios públicos que en la industria o en las explotaciones agropecuarias; la falta de apoyo en términos de financiación y transferencia de tecnología a las empresas locales (incluidas las estatales); y las condiciones de los créditos de exportación (Prebisch, 1961a). Y, en cuanto a la cooperación técnica, las críticas se centraban en la escasa vinculación de dicha cooperación con el desarrollo económico: por falta de investigación sobre recursos naturales y tecnología; por falta de capacitación técnica del capital humano cualificado; y por desatención a la planificación económica como instrumento clave para la industrialización (Prebisch, 1961a)²⁹.

En definitiva, la ALPRO no solo se alimentó de la teoría rostowiana de la modernización, sino de la teoría estructuralista de la CEPAL, aunque en EEUU el *lobby* empresarial la hostilizó, considerando que Prebisch era “el padrino intelectual de la Alianza” y que ésta fomentaba las “tendencias socialistas”, a decir del *Wall Street Journal* (cfr. Pollock, 1978: 75). Pero como consecuencia de la desastrosa operación de Bahía de Cochinos contra el régimen socialista cubano, y ante la flagrante violación estadounidense de la Carta de la OEA (que consagraba el principio de no intervención), los gobiernos de la región quedaron empoderados de cara a la Conferencia de Punta del Este al aprovecharse de las protestas e incluso huelgas antiyanquis en numerosas capitales de AL suscitadas por el fracasado intento de invasión de Cuba. En esa tesitura, Argentina, Brasil, Chile y México intentaron propiciar una política conciliatoria con Cuba (Flynn, 2014).

²⁹ “un plan de desarrollo es la base más adecuada para asentar la cooperación económica y técnica de carácter internacional. Sobre esta base las entidades de crédito y las de asistencia técnica podrán acordar la cooperación que creyeran adecuada” (Prebisch, 1961a: 93).

Bahía de Cochinos, junto a la dinámica de las negociaciones en Punta del Este, polarizada entre el delegado cubano (Che Guevara) y el Secretario del Tesoro (Douglas Dillon), permitieron que los latinoamericanos resistieran las presiones de EEUU y moldearan el acuerdo final a favor de AL, logrando objetivos concretos de financiación, la protección de su soberanía nacional y la suavización de la retórica anticomunista. Los gobiernos de Argentina y Brasil, que simpatizaron abiertamente con las posiciones cubanas, serían derrocados poco después de terminar la Conferencia por golpes de Estado respectivamente bendecidos y patrocinados por EEUU, que empezó de esa manera a sabotear de inmediato lo acordado (Rubio, 1961; Taffet, 2007; Dunne, 2013; Flynn, 2014; Rabe, 2016).

3.2. Negociando con el enemigo: la Conferencia de Punta del Este

La delegación norteamericana llevó a Punta del Este una vaga propuesta de “al menos” 1.000\$ millones de ayuda para el primer año, que no satisfizo a los representantes latinoamericanos. Estos exigían un compromiso de financiación a largo plazo, que finalmente se concretó en 20.000\$ millones para una década (unos 160.000\$ millones actuales, más que toda la AOD del CAD en 2016), más un fondo de emergencia para actuaciones inmediatas de 150\$ millones (1.200\$ actualizados) disponibles a 60 días de firmarse el acuerdo. Todo ello mediante préstamos a 50 años y a intereses muy moderados. Aunque la ALPRO no era el Plan Marshall en términos de generosidad, sí lo recordaba por su aparente ambición (Sepúlveda, 1966; Rabe, 2016).

EEUU también proponía crear un comité permanente de siete expertos designados por la OEA, y con sede en Washington, que tendría la última palabra de facto a la hora de aprobar los proyectos para su financiación, siguiendo el modelo de la Organización Europea de Cooperación Económica del Plan Marshall (Sáez, 1966: 263). Argentina, por su parte, expresó su oposición alegando que ello supondría una injerencia en la soberanía de los países latinoamericanos y su derecho a establecer sus prioridades de desarrollo, lo que fue apoyado por Brasil, Chile, México y Perú (Ramella, 1962; Flynn, 2014). Finalmente, la propuesta de EEUU se cambió por un Comité de Nueve Expertos (con tres procedentes de la OEA, el BID y la CEPAL y los seis restantes nombrados por los países)

cuyas recomendaciones no serían vinculantes³⁰ aunque sí “de gran importancia para determinar la distribución de los fondos”, tal y como reza en el documento final (ALPRO, 1961: 17).

Finalmente, la *Carta de Punta del Este. Establecimiento de la ALPRO dentro del marco de la Operación Panamericana* se aprobó sin el acuerdo de Cuba, aunque muchas de las propuestas que Castro había defendido en el Comité de los 21 de Buenos Aires (1959) quedaron incluidas, y ello tras escuchar la delegación de EEUU las denuncias del Che contra los intentos de sabotaje, invasión y boicots económicos yanquis a la isla. De por medio, el Che, que ya había anunciado antes de Punta de Este que Cuba estaba “preparada para cualquier clase de acuerdo en términos de igualdad con el gobierno de Estados Unidos” (Guevara, 1961b), se entrevistó con un miembro de la delegación norteamericana: Cuba, que contaba con créditos de la URSS (200\$ millones), China (60\$ millones) y seis países del Este de Europa (97\$ millones), estaba dispuesta a hacer algunas concesiones a cambio de ayuda suplementaria de EEUU, pero Richard Goodwin, el hombre de confianza de JFK en Punta del Este, tomó esto como un signo de debilidad y se negó a negociar, lo que endureció la posición cubana (Rubio, 1961; Taffet, 2007).

En su intervención, el Che señaló que “esta conferencia... está concebida contra Cuba, y está concebida contra el ejemplo que Cuba significa en todo el continente americano”. Este ejemplo era el de un “cambio cualitativo en América, que es que un día se puede alzar en armas, destruir a un ejército opresor, implantar un nuevo ejército popular, plantear frente al monstruo invencible, esperar el ataque del monstruo y derrotarlo también” (Guevara, 1961a). La Revolución Cubana representaba no solo una revolución socialista en sus políticas internas (reforma agraria, nacionalización de los medios de producción, industrialización y apuesta por los derechos universales a la salud y la educación), sino también una política exterior independiente de carácter anti-imperialista, que resultó sobrevenida por cuanto la mitad de las tierras expropiadas y un parte importante de las industrias nacionalizadas eran de propiedad estadounidense, un total valorado entonces en 1.000\$ millones (8.000\$ millones actualizados), equivalente al 10% de las inversiones de EEUU en

30 “no interferirá en el derecho de cada gobierno de formular sus propias metas, prioridades y reformas en sus programas nacionales de desarrollo” (ALPRO, 1961: 17).

AL (Huberman y Sweezy, 1960: 332; Bazdresch, 1983: 591). Las críticas del Che al temario de la Conferencia fueron de una retórica demoledora y estuvieron técnicamente muy bien articuladas, gracias al asesoramiento del economista mexicano Juan F. Noyola, que había trabajado para el FMI y que Prebisch había reclutado para la primera hora de la CEPAL, desde donde pasó a colaborar con el gobierno cubano tras una misión en la isla en 1959 (Bazdresch, 1983; González Rubí, 2001).

En una conferencia en la UNAM, impartida en enero de 1961, Noyola afirmó cuatro tesis, sobre las que luego se basó el argumentario del Che en Punta del Este: i) la “relación de dependencia entre la economía cubana y la economía norteamericana... caracteriza también a las relaciones entre la economía norteamericana y la de los demás pueblos de América Latina”; ii) dichas “relaciones de dependencia” entre “economías industriales” y “subdesarrolladas” están basadas “en una distribución desigual de beneficios y... [en] una deformación necesaria e inevitable en la estructura de las economías de los países subdesarrollados”; iii) “el desarrollo económico de todos los países subdesarrollados implica necesariamente la industrialización”; y iv) la industrialización implica “la necesidad inevitable de planificar y de introducir un cierto grado de control del Estado en la actividad económica” (Noyola, 1961: 404-405, 410-411)³¹.

Por eso, el Che criticó que no se incluyera la industrialización como objetivo de la ALPRO³²: la planificación se reducía a las inversiones en salud y educación (“planificar la letrina”), como si ello fuera suficiente para asegurar los beneficios de la producción para los trabajadores. La ayuda seguía pensada, según el Che, para “una condición colonial”: hacer de los países de AL “el paraíso de la letrina”, donde la burocracia de la ayuda acabaría volviendo a decidir las prioridades o “el peligro de la

31 La razón del control y la planificación estatal, según Noyola, es que las empresas extranjeras radicadas en un país periférico se oponían al desarrollo, por cuanto ese proceso aumentaría los salarios y, por ende, los costes de extracción de las materias primas. En tal sentido, el desarrollo autónomo del país huésped resultaba incompatible con la inversión extranjera directa, que formaría una alianza anti-desarrollista con los sectores sociales autóctonos cuya posición se veía amenazada por los cambios asociados al desarrollo económico. Por lo tanto, para conseguir la industrialización, el Estado debía poner en marcha reformas agrarias y tributarias radicales, políticas de sustitución de importaciones, un programa público de inversiones mediante empresas de propiedad estatal y establecer medidas restrictivas al ingreso de las empresas extranjeras (Bazdresch, 1983: 574, 577, 584-585).

32 “¿Por qué no se dan dólares para equipos, dólares para maquinarias, dólares para que nuestros países subdesarrollados, todos, puedan convertirse en países industriales de una vez?” (Guevara 1961a). En este punto, Argentina tenía la misma posición, como luego relató Frondizi (1967: 300-301).

letrincracia" (Guevara, 1961a).

Recordando que la cifra de 20.000\$ millones prometida "es nada menos que 2/3 de la cifra que nuestro Primer Ministro anunció como necesaria para el desarrollo de América", el Che se mostró favorable al sistema de ayuda basado en préstamos blandos ("que no tengan tasas de interés mayor del tres por ciento, que su plazo de amortización no sea inferior a 10 años y pueda ser ampliable por dificultades en la balanza de pagos") (Guevara 1961a). Pero consideró el objetivo de crecimiento de 2,5% anual muy bajo en comparación con el fijado por Cuba para los próximos años (10%) (Guevara 1961a), calculado a partir de las proyecciones de Noyola (1961: 416-418) sobre la tasa de crecimiento real de la isla en 1960.

El apoyo de EEUU a la integración regional encerraba, según el Che, "el peligro de que los monopolios internacionales manejan totalmente los procesos de comercio dentro de las asociaciones de libre comercio" (Guevara, 1961a). Se necesitaba lo que hoy denominaríamos una agenda de eficacia de la ayuda con coherencia de políticas³³, y que el financiamiento externo se concretara en inversiones directas no sujetas a exigencias políticas (contra empresas estatales), y de acuerdo con los intereses del país receptor³⁴.

Pero, en último término, aunque Cuba logró que se incluyera una mención en el punto de la integración a los "países donde no existe el régimen de la libre empresa" (ALPRO, 1961: 19), y reconoció que el documento final se había modificado a favor de los intereses de AL (Rubio 1961; Ramella, 1962), el Che se abstuvo de firmar la Carta de Punta del Este, consciente de que la isla no recibiría ninguna ayuda de EEUU (Urquidi, 1962: 385).

La Carta de Punta del Este para el establecimiento de la ALPRO fue

33 "el estudio de planes racionales de desarrollo y la coordinación de asistencia técnica y financiera de todos los países industrializados...; que se recaben las garantías para salvaguardar los intereses de los países miembros más débiles; la proscripción de los actos de agresión económica...; la garantía para proteger a los empresarios latinoamericanos contra la competencia de los monopolios extranjeros; la reducción de los aranceles norteamericanos para productos industriales de los países latinoamericanos integrados" (Guevara 1961a).

34 Este debería obtener "garantías contra el *dumping* de excedentes agrícolas subsidiados, garantías contra el proteccionismo a la producción de productos primarios ["Cuba manifiesta que sería deseable que la delegación de Estados Unidos conteste, en el seno de las comisiones, si continuará subsidiando su producción de cobre, de plomo, de zinc, de azúcar, de algodón, de trigo o de lana"], creación de las condiciones en los países industrializados para las compras de productos primarios con mayor grado de elaboración" (Guevara, 1961a).

precedida, a modo de preámbulo, por la Declaración a los Pueblos de América, en la que quedaron recogidas las principales demandas latinoamericanas sobre desarrollo como convergencia (“acelerar el desarrollo económico y social, a fin de conseguir un aumento sustancial y sostenido del ingreso por habitante, para acercar, en el menor tiempo posible, el nivel de vida de los países latinoamericanos al de los países industrializados”) por medio de la industrialización

(...) estimular la actividad privada para promover el desarrollo de los países de la América Latina, con ritmo tal que sus economías puedan absorber los excedentes de mano de obra, remediando el problema del desempleo, y a fin de que ocupen el puesto que les corresponde entre las naciones industrializadas y modernas del mundo (ALPRO, 1961: 4).

La Declaración también recogió la demanda para

(...) dar rápida y duradera solución al grave problema que representan para los países de la América Latina las variaciones excesivas de los precios de los productos que de ordinario exportan y de los que aún depende, en medida tan importante, la prosperidad de las naciones latinoamericanas (ALPRO, 1961: 4).

Todo ello mediante la promesa de EEUU de facilitar fondos públicos por valor de 20.000\$ millones, para préstamos “a largo plazo... hasta cincuenta años, a interés en general muy bajo o sin interés, de acuerdo con los casos”, para “programas nacionales amplios y debidamente estudiados para el desarrollo” (ALPRO, 1961: 4).

La Carta de Punta del Este incluyó 12 objetivos de desarrollo económico y social partiendo de tres requisitos: planes nacionales de desarrollo (con reformas agrarias y tributarias, apuesta a favor de la inversión en capital humano, inclusión de mujeres e indígenas al desarrollo y el compromiso de AL de movilizar recursos propios de hasta 80.000\$ millones en autoayudas); integración regional de AL; y defensa de los precios de los productos básicos de exportación (ALPRO, 1961: 18-22; Sáez, 1966: 255), aunque sin concretar los medios para ello (Urquidi, 1962). Los 12 objetivos de desarrollo económico y social de la ALPRO se caracterizaron por “su exhaustividad y su espíritu reformista” (Sábato et al., 1981: 20), y con sus 94 metas iniciaron la tradición de las grandes *shopping lists* de la

historia de la CID³⁵.

4. Crónica de una muerte anunciada: el fracaso de la ALPRO

4.1. La constelación de intereses

Los análisis de la Carta de Punta del Este que se publicaron después de la conferencia a cargo de Prebisch (1962) y *The Economist* (1963) permiten entender la fragilidad del resultado de la negociación. Ambos fueron coincidentes en la victoria latinoamericana durante la negociación con EEUU. Según *The Economist*, en Punta del Este

(...) los latinoamericanos no habían supuesto que los congresistas [de la delegación de EEUU] fueran tan reaccionarios, y, a su vez, los congresistas no habían previsto que hombres que no son comunistas [los secretarios de Relaciones Exteriores de las naciones de AL] pudieran considerarse tan complacientes respecto del Dr. Castro y tan despegados de EEUU" (1963: 31).

Según Prebisch, aunque la ALPRO recogía las demandas históricas de la CEPAL que antaño habían encontrado "una resistencia pertinaz" (industrialización, reforma agraria, medidas para combatir el deterioro de los términos de intercambio, mercado común latinoamericano, financiación pública internacional para complementar la movilización de recursos internos, y planificación), algunos las estaban interpretando como "un plan maestro norteamericano", lo que dañaba "a la misma Alianza y al amplio apoyo que ésta necesita en la América Latina" (Prebisch,

35 1) Crecimiento del ingreso per cápita en cada uno de los países de AL no menor del 2,5% anual en la década 1961-1970; 2) Distribución más equitativa del ingreso nacional; 3) Diversificación de las exportaciones (por productos) y las importaciones (por países); 4) "Acelerar el proceso de una industrialización racional para aumentar la productividad global de la economía" a partir de recursos públicos y privados, "proporcionando ocupación productiva y bien remunerada a los trabajadores total o parcialmente desocupados"; 5) "Aumentar considerablemente la productividad y la producción agrícola, y mejorar asimismo los servicios de almacenamiento, transporte y distribución"; 6) Reforma agraria "integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra"; 7) "Eliminar el analfabetismo en los adultos del Hemisferio y, para 1970, asegurar un mínimo de seis años de educación primaria a todo niño en edad escolar", con mejoras en los niveles de enseñanza secundaria, vocacional, técnica y superior; 8) "Aumentar en un mínimo de cinco años la esperanza de vida al nacer, y elevar la capacidad de aprender y producir, mejorando la salud individual y colectiva"; 9) Reducir el déficit habitacional y de servicios públicos urbanos y rurales; 10) Conciliar el control de la inflación con un ritmo adecuado de crecimiento económico; 11) "cumplir con la aspiración de crear un mercado común latinoamericano"; y 12) Programas para atenuar las fluctuaciones económicas derivadas del intercambio desigual de productos primarios por productos industriales (ALPRO, 1961: 10-11).

1962: 423). Con ello Prebisch estaba anticipando los dos elementos que contribuirían a hacer fracasar la ALPRO pocos años después.

El primero fue la resistencia de las oligarquías locales a las reformas distributivas: “el poder de las fuerzas que se oponen a este propósito de dar a la democracia latinoamericana un verdadero contenido económico y social” (Prebisch 1962: 425), y que estaban integradas por latifundistas, dirigentes industriales y grandes comerciantes beneficiados los dos últimos por “estímulos claramente exagerados y en muchos casos abusivos” de la estrategia ISI (Prebisch, 1961c: 413; y también Prebisch, 1961b). El segundo fue la incoherencia y falta de compromiso de EEUU con la financiación y con las reformas (autoayudas), puesto que eran contrarias a “ciertos tipos de inversión extranjera que son parte integrante de aquella anacrónica constelación de intereses” y que “ejercen una influencia inadmisiblemente en la vida nacional” (Prebisch, 1962: 426)³⁶, como ya habían anticipado otros analistas perspicaces a propósito de la reforma agraria y luego certificaron los primeros teóricos de la dependencia, siguiendo la tesis de Carlos Fuentes (1963: 492) sobre la imposibilidad del “suicidio voluntario”³⁷.

Una vez que se logró la expulsión de Cuba de la OEA a principios de 1962 –tras la abstención de México, Ecuador, Bolivia, Brasil y Argentina– con los votos mínimos necesarios a cambio de agilizar ayudas (Flynn, 2014), este segundo elemento que explica el fracaso de la ALPRO se acentuó a medida que la amenaza comunista se fue diluyendo con el cierre de la crisis de los misiles soviéticos a fines de ese mismo año (Hastedt, 2004).

Los elementos interno y externo estaban conectados puesto que la

36 “Los dos mayores fracasos de los países latinoamericanos, la incapacidad de desarrollar un mercado interno y un sector industrial dinámicos, están relacionados con el hecho de que tienen muy poco control sobre las decisiones que afectan directamente a esas áreas... Las fuerzas que en América Latina están interesadas en la máxima utilización de los recursos internos para lograr el crecimiento socioeconómico chocan con la política de Estados Unidos” (Petras, 1966: 453-454).

37 “La reforma agraria que la Alianza para el Progreso pide, con lo que aquella lleva aparejada de destrucción del poder político y económico de la oligarquía tradicional, puede encerrar también otro peligro. Sin duda, en bastantes países, una verdadera reforma agraria lesionaría también los intereses de poderosas Compañías norteamericanas. La íntima conexión de estas Compañías con la gran prensa harían, muy probablemente, que se desencadenara una campaña de deformación y de ataque a los propósitos de los autores de esa reforma. Y esa campaña podría arrastrar al Departamento de Estado” (Rubio, 1961: 136). En la misma línea, véase los testimonios recogidos por Graciarena (1963: 127), Petras (1970: 254-262) y Horowitz (1964: 139-140), y los señalamientos de Huberman y Sweezy (1961: 54-56) y Flores de la Peña (1964: 6).

lógica del miedo por la cual las oligarquías aceptarían las reformas³⁸ dejó de ser operativa en cuanto la URSS desautorizó la guerra de guerrillas promovida por el Che, cuyo asesinato en 1967, pocos meses después de la creación de la Organización Latinoamericana de Solidaridad en la Habana, convirtió el miedo en indiferencia (Gerassi, 1967; Lamberg, 1968; Petras, 1969; Lowenthal, 1970). Al fin y al cabo, EEUU se desentendió del destino de las oligarquías, cuya agenda era conservar el control social y, por tanto, “impedir que la ayuda exterior se use para el desarrollo económico” (Morgenthau, 1962: 305), un proceso de cambios detonador de “fuerzas que, como las del aprendiz de brujo, no son totalmente controlables” (Graciarena 1963: 125). Lo único que EEUU buscaba era lograr el control estratégico, económico y político sobre AL³⁹, pero la “retórica transformista” de la ALPRO (con su uso incesante del término revolución) no ayudó a facilitar la buena disposición de las oligarquías (Graciarena, 1963).

Según los datos recogidos por *The Economist* (1963: 31), “las castas y clases directoras de la región” atesoraban 10.000\$ millones en bancos suizos y sacaban anualmente hacia el extranjero otros 1.000\$ millones, por lo que el Congreso (con el Senado como representante de los intereses de las grandes multinacionales que se veían perjudicadas por el programa de la ALPRO, tal y como Noyola había vaticinado) enseguida encontró argumentos para no conceder las autorizaciones prometidas (Graciarena, 1963; Horowitz, 1964). Y el gobierno de EEUU, en la tesitura de elegir entre alianza y progreso, apostó, por la alianza (Hirschman, 1961), por la orientación anticomunista y el mantenimiento del *statu quo*, más que por la orientación al desarrollo (Graciarena, 1963).

Ocho golpes de Estado contra gobiernos reformistas en seis países (Argentina, Perú, Ecuador, Guatemala, Honduras y Brasil), y en total 16 cambios de gobierno extra-constitucionales fueron legitimados por el

38 Según el efímero coordinador de la ALPRO, Teodoro Moscoso, “los privilegiados... tienen que elegir entre apoyar los objetivos de la Alianza o exponerse a una revolución destructora de tipo castrista”, y en la misma línea Kennedy, con motivo del primer aniversario de la ALPRO, afirmó que “aquellos que hacen imposible una revolución pacífica harán una revolución violenta inevitable” (ALPRO, 1961-62: 35, 41). Y Moscoso (1962: 10) añadió después: “quienes traten de hacer fracasar la Alianza tendrán mucho que temer, no de los Estados Unidos, sino de su propio pueblo”.

39 Para lo cual desempolvó en 1968 la enmienda Hickenlooper (1963), que prohibía la ayuda a cualquier gobierno que expropiase o nacionalizase bienes de ciudadanos de EEUU a fecha 1 de enero de 1962 sin una adecuada, efectiva y pronta compensación (Horowitz, 1964; y también Petras, 1970; Hayter, 1971; Hastedt, 2004).

reconocimiento diplomático o la mirada hacia otro lado del Departamento de Estado bajo los mandatos de Kennedy y Johnson (Petras, 1969; Rabe, 2016), que no alcanzaron a entender la diferencia entre nacionalismo democrático y comunismo, como patentizó la invasión de la República Dominicana (1965), verdadero punto de inflexión en las relaciones interamericanas (Moscoso, 1965; Scheman, 1987). La promesa de Kennedy, quien aprobó en su breve mandato 163 operaciones encubiertas (la mayoría en AL), de que defendería “el progreso económico y la justicia social... trabajando dentro del marco de las instituciones democráticas” (ALPRO, 1961-62: 3; Rabe, 2016) quedó así totalmente desacreditada (Petras, 1966; Petras, 1969; Sábado et al., 1981; Díaz Fariñas, 2013).

El coordinador de la ALPRO, habiendo dimitido por desavenencias con el nuevo gobierno de Johnson, lanzó una dura crítica al uso de los fondos sin atender a las condicionalidades de la autoayuda (reformas agrarias y tributarias) y pidió a Washington una clara oposición a los golpes militares (Moscoso, 1965). Pero el Departamento de Estado, después de que Johnson emitiera su nueva doctrina (“las naciones americanas no pueden, no deben y no permitirán el establecimiento de otro gobierno comunista en el hemisferio occidental”), certificó en 1966 que “no debería mostrarse preferencia por las instituciones democráticas representativas en la distribución de los fondos de la Alianza” (cfr. Dent y Wilson, 2014: 204; cfr. Hastedt, 2004: 12)⁴⁰. Esta decisión, que sirvió lo mismo para legitimar la manipulación de las elecciones de Chile (a fin de prevenir la victoria de Salvador Allende), que la “Operación Limpieza” del movimiento revolucionario maya en Guatemala (Rabe, 2016), encontró una inesperada legitimación con la creación de la Organización Latinoamericana de la Solidaridad (OAS) (Habana, 1967). En esta reunión, se aprobó la estrategia anti-imperialista de la lucha armada para la liberación nacional y la OAS, que contó con la asistencia del líder de los Panteras Negras, Stokely Carmichael, como invitado de honor, fue presentada en EEUU como la V Internacional, esta vez bajo la admonición iconográfica de Bolívar y el Che. Fue el Che quien había predicado “el camino de Vietnam” y la “guerra

40 “los fondos se dieron directamente a la estructura social cuyas élites dominantes no estaban interesadas en reformas agrarias y en un desarrollo económico en conflicto con sus derechos de propiedad (y también con los de los inversores norteamericanos). Por lo tanto, los fondos de «ayuda», en vez de ser un estímulo para reformas aceleradas, fueron elementos de refuerzo para las viejas élites, y estuvieron en contra de los que alentaron el cambio” (Petras, 1966: 464).

total” para los movimientos que, en la Conferencia Intercontinental de la Habana (1966), fundaron la Organización de Solidaridad de los Pueblos de África, Asia y AL (Gerassi, 1967: 27, 34; Guevara, 1967: 279-280; Lamberg, 1968: 297-298; Dent y Wilson, 2014: 26).

4.2. La economía norteamericana se ayuda a sí misma

Desde el inicio, USAID boicoteó el esfuerzo de planificación de la ALPRO, considerada como el símbolo de la supuesta nueva actitud de la administración Kennedy hacia las demandas históricas de la CEPAL. En la carta de renuncia del Comité de los Nueve que se había creado en Punta del Este, el economista brasileño, Rómulo Almeida, denunció que USAID, a través del “bilateralismo al por menor”, había convertido la ayuda “en una venta humillante de favores: un perfecto clientelismo internacional de tipo neocolonialista”, mientras el gobierno EEUU mantenía “el arsenal de medidas de protección interna, de restricciones justificadas por motivos de seguridad militar o económica..., de programas de disposición de excedentes y de exportaciones dañosas para muchos productos latinoamericanos” (Almeida, 1966: 309). Teodoro Moscoso denunció también esa falta de coherencia⁴¹, que sería tomada como diana por los críticos de izquierda como Eduardo Galeano (1963), Alonso Aguilar (1963) o Salvador Allende (1967), para quien con la ALPRO “se nos compró menos, se nos pagó peor y se nos siguieron imponiendo las mismas condiciones colonialistas de otras épocas”.

La apuesta de USAID por la ayuda bilateral tenía unos objetivos de los que eran perfectamente conscientes estos analistas: “un subsidio indirecto a las empresas norteamericanas a las que proporciona no solamente nuevos mercados para sus productos sino también empleo y beneficios” (Galeano, 1963: 367), y por medio del cual “la economía norteamericana se ayuda a sí misma” (Galeano, 2004: 295). En estas condiciones, no es de extrañar que la ALPRO fracasase empezando por la financiación. De los 20.000\$ millones se suponía que el gobierno de EEUU suministraría la mitad, 3.000\$ millones procederían de otros donantes bilaterales del CAD, 3.500\$ millones de los organismos multilaterales y 3.500\$ millones

⁴¹ “no es congruente utilizar considerables cantidades de la ayuda exterior norteamericana para invertir las en los países en vías de desarrollo, con la aplicación de una política comercial que mantiene a bajo nivel sus ingresos regulares por exportaciones” (Moscoso, 1965: 230).

de la movilización de la inversión privada norteamericana (Fernández-Shaw, 1962). Ninguna de las cuatro fuentes se acabaron de concretar: ni los otros donantes bilaterales ni el sistema multilateral apoyaron suficientemente una iniciativa que EEUU no quiso multilateralizar, pues el refuerzo del CIES con la creación del Comité Interamericano de la ALPRO (CIAP) en 1963, a modo de agencia multilateral para negociar con los donantes (Mason, 1964; Feder, 1965; Sepúlveda, 1967; Hayter, 1971), no consiguió la suficiente autonomía ante la “política tutelar y divisionista” de EEUU (Almeida, 1966: 311).

La historia real es algo más compleja porque, desde el principio, el Comité de los Nueve pugnó por coordinar, ejecutar y representar multilateralmente el programa de la ALPRO, pero chocó con el recelo tanto de EEUU, que prefería manejar la iniciativa a través del BID (sobre el que tenía el control total), como con las presiones políticas de los gobiernos de AL que no estaban dispuestos a sujetarse a consideraciones únicamente técnico-económicas (Sáez, 1966; Rosenstein-Rodan, 1984). Finalmente, los representantes gubernamentales latinoamericanos en el CIAP lo convirtieron en el comité ejecutivo permanente del CIES en la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria (1965), al aprobar el Acta de Río de Janeiro, que reformaba la Carta de Bogotá (Sepúlveda, 1967), y pidieron que este nuevo organismo político fuera el que decidiera la asignación de la ayuda. EEUU, por su parte, amenazó con retirarse si sobrepasaba las funciones de coordinar, asesorar y persuadir (Hayter, 1971; Taffet, 2007), mientras que el Comité de los Nueve, al entender que sus funciones habían quedado aún más mermadas, dimitió en bloque en 1966, incluidos los dos representantes de EEUU, Hollis D. Chenery, antiguo economista jefe de USAID, y Paul Rosenstein-Rodan, colega de Rostow en el MIT (Aguilar, 1963; Hayter, 1971)⁴².

Los inversores privados, después de amenazar por conducto de Nelson A. Rockefeller con concentrar su ayuda “en los países que muestren la mayor inclinación a favorecer el clima de inversiones” (cfr. Galeano, 2004: 300-301), redujeron el flujo neto de capitales a AL (que fue negativo desde 1962) al endurecerse las condiciones para la entrada de inversión extranjera, mientras que el gobierno federal, siguiendo la tradición, no

⁴² La carta de renuncia está reproducida en la sección de Documentos de la revista *Comercio Exterior*, 16(5), 1966, pág. 306.

logró las autorizaciones de fondos solicitadas al Congreso⁴³. Las sucesivas autorizaciones de 1962, 1963 y 1964 tuvieron fuertes recortes (de 19% a 39%) y aunque en el funeral de Kennedy (noviembre de 1963) Johnson se comprometió a seguir liderando “las asociaciones con nuestros buenos vecinos del sur” (cfr. Taffet, 2007: 225), luego la ayuda a AL cayó desde el pico de los 989\$ millones de 1964 a los 762\$ millones en 1968, a medida que EEUU se involucró cada vez más en la Guerra de Vietnam (Taffet, 2007; Rabe, 2016). Según cálculos de Almeida (1966: 310), frente a casi el 2% del PIB que había representado la ayuda bruta de EEUU a través del Plan Marshall, la ALPRO representaba el 0,1% (incluyendo la venta de la ayuda alimenticia de la Ley 480), y una cantidad insignificante en comparación con los gastos de la Guerra de Vietnam.

Así pues, lo aprobado en el Acta de Río de Janeiro (1965) para reformar la Carta de Bogotá (1948) quedó en papel mojado. Ya no se consideraría la ayuda como una “obligación” que debía “ser otorgada en cantidades suficientes y condiciones flexibles” dando preferencia a los “préstamos por programas para fines de desarrollo global” (“planes de desarrollo”), y se abandonó la pretensión de “buscar solución a los problemas urgentes que se presenten cuando el desarrollo o estabilidad de cualquier Estado miembro se vea afectado seriamente por medidas económicas o comerciales adoptadas por otros países”⁴⁴. En la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria (Buenos Aires, 1967) la Carta de Bogotá quedó enmendada por un Protocolo en el que la obligatoriedad de la ayuda se transformó en “el más amplio espíritu de solidaridad interamericana”, de acuerdo al “enfoque metafísico” (Navarrete, 1967: 188) que luego fue colonizando la retórica de la CID, y el resto de los señalamientos incluidos en el Acta de Río desaparecieron del texto final⁴⁵.

La insuficiencia de la ayuda por programas y la fragmentación de la misma vía proyectos bilaterales tenía una explicación: EEUU “no desea perder las ventajas inmediatas de vincular los financiamientos a la venta

43 Entre 1948 y 1961, las autorizaciones de ayuda pedida por los presidentes de EEUU al Congreso habían sido recortadas en promedio un 19% respecto a las apropiaciones de fondos concedidas: solo en los años 1950-1952 (en pleno esfuerzo de la Guerra de Corea) y en 1959 (Revolución Cubana) y 1961 (ALPRO) quedaron reducidas algo menos que esa media (Montgomery 1962; Taffet, 2007).

44 El texto del Acta está reproducido en la sección de Documentos de la revista *Comercio Exterior*, 15(12), 1965, págs. 868-873, a la que corresponden la cita.

45 Puede consultarse en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-31_Protocolo_de_Buenos_Aires.htm.

de bienes y servicios y a la adopción de posiciones políticas”, como señaló Almeida (1966: 310)⁴⁶. La práctica de atar la ayuda del Banco Mundial o del propio gobierno norteamericano a través de la Ley 480 y de los programas de USAID anulaba las buenas condiciones de los créditos “por los recargos provenientes de las cláusulas de vinculación que restringen el origen del aprovisionamiento de bienes, servicios, técnicos y fletes, con notorios sobrepuestos. Se trata de disfrazados créditos a proveedores” (Almeida, 1966: 310).

La tradicional práctica de atar la ayuda por consideraciones de balanza de pagos se acentuó con la aprobación por el Congreso de la cláusula de adicionalidad (1964). Esta cláusula consistía en que “el monto del crédito debe ser gastado en importaciones de EEUU, comprendidas en una llamada «lista positiva», las cuales deben ser adicionales a las que se hubieran importado de ese país sin el crédito” (Prebisch, 1969: 761). De acuerdo a los cálculos de Prebisch (1969: 761), la ayuda atada, reforzada por la cláusula de adicionalidad, recargaba en un 24% el valor de las importaciones. Como consecuencia de estas prácticas, al final EEUU siguió recibiendo un flujo neto positivo de capitales de AL por concepto de esa autoayuda, de intereses y amortizaciones de deudas anteriores, y repatriación de beneficios de la inversión norteamericana en la región. La única diferencia con el período anterior es que frente a los 2.962\$ millones de 1950-1961, el flujo disminuyó a los 1.319\$ millones de 1961-1968, lo que no eludió cuestionamientos por sobre-endeudamiento y por quién en definitiva ayudaba a quién (Galeano, 1963; Fuentes, 1963; Flores de la Peña, 1964; Herrera, 1967; Allende, 1967; Francis, 1972; Galeano, 2004: 295). El mismo Galeano (1963: 367) fue uno de los primeros en hablar de que “la filantropía yanqui” funcionaba “en reversa”, y el Che, en su histórico discurso ante la I UNCTAD (Ginebra, 1964), ilustró, usando cifras de la CEPAL, que por contraflujos financieros de deuda, repatriación de beneficios y evasión de capitales, y por pérdidas ocasionadas por el deterioro de los términos de intercambio (el “punto fundamental” que

46 Como después apuntó Kaplan (1973: 108), EEUU lograba “suscitar el reconocimiento o por lo menos el compromiso de los beneficiarios, al tiempo que [“inversores y prestamistas gubernamentales y privados”] se aseguran así un mayor margen de maniobra, de puja y de negociación”; y se conseguía también reforzar “las posibilidades de politización de la ayuda... y estimula[r] las prácticas de la ayuda ligada” que hacen de la misma “un potente medio de presión sobre las decisiones socioeconómicas y políticas de los países beneficiarios”, de manera que lo “que es presentado como ayuda” acababa siendo “constituido esencialmente por inversiones privadas directas”.

Prebisch había establecido para negociar financiación complementaria) AL estaba entregando 6.200\$ millones anuales (brutos) a los países desarrollados, “más de tres Alianzas para el Progreso” (Guevara, 1964: 8).

Ante tal aluvión de críticas y en medio de la campaña para su reelección, Johnson convocó en 1967 a una nueva cumbre de alto nivel en Punta del Este a fin de revivir la ALPRO, pero al final fue con las manos vacías puesto que el Congreso no autorizó la solicitud presidencial de 1.500\$ millones para los próximos cinco años, aunque fuera condicionada a la continuidad de las reformas y los programas de bienestar y al apoyo a la integración regional de AL (Navarrete, 1967; Taffet, 2007). Este último era otro de los puntos de acercamiento a la CEPAL, que en 1965 había generado el *Documento de los Cuatro*, con las “Proposiciones para la creación de un mercado común latinoamericano”, redactado por Prebisch (UNCTAD), Herrera (BID), el nuevo Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Mayobre, y el presidente del CIAP, Carlos Sanz de Santa María (Mayobre et al., 1965).

Entonces, como en 1961, se repitió la convergencia entre la teoría estructuralista y la de la modernización, con el apoyo entusiasta del representante norteamericano en el CIAP, Rostow, a la idea de la integración regional, que, siguiendo el modelo de la CEE, contenía el Documento de los Cuatro (Navarrete, 1967; Herrera, 1986; Taffet, 2007). Pero ahora el impulso reformista inicial de la ALPRO había desaparecido al eliminar las problemáticas reformas agraria y tributaria (Petras, 1969: 503). A falta de compromisos concretos de financiación y más allá de las cínicas alusiones a reducir los gastos militares (¡en plena escalada de Vietnam!), se consideró la integración como la nueva panacea para el desarrollo industrial, pero los planes de desarrollo quedaron ya fuera del temario y de la declaración final. Se fijó un objetivo temporal para que, “a partir de 1970, el Mercado Común Latinoamericano” estuviera “en funcionamiento en un plazo no mayor de 15 años”, mediante la convergencia de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960) y del Mercado Común Centroamericano (1960)⁴⁷, de acuerdo al cronograma contenido en la propuesta, paralela al Documento de los Cuatro, encargada a varios consultores por el BID (1965: 603-605). Salvador Allende (1967) calificó la integración como la “nueva esperanza publicitaria”, probablemente

47 El Acta de los Acuerdos de la Reunión de Presidentes de Punta del Este está reproducida en la sección de Documentos de la revista *Estudios Internacionales*, 3(11), 1969, págs. 252-271.

influido por la temprana crítica de André Gunder Frank (1963) de que ese proyecto acabaría teniendo efectos de polarización dentro de los países y facilitando la captura por el capital extranjero del mercado ampliado, como efectivamente sucedió (Sunkel, 1998: 235).

Por todo lo anterior, los resultados de la ALPRO fueron decepcionantes: aunque se logró una tasa de crecimiento del 2,4% agregada (una décima por debajo del objetivo), 12 países de AL no llegaron a esta cifra y en 2 hubo retrocesos del ingreso per cápita. La puesta en funcionamiento del mercado común latinoamericano fracasó por desinterés de las partes (con la oposición especial de los grandes países) y sigue a la espera, más de 30 años después de la fecha límite. Las tasas de analfabetismo y mortalidad infantil permanecieron muy altas y, pese a que todos los países hicieron cambios en la legislación agraria (leyes expandidas de colonización, no leyes de reforma agraria), solo 1 millón de los 15 millones de familias campesinas de AL se beneficiaron de los repartos de tierras. Durante la década, por último, el desempleo aumentó de 18 a 25 millones y la desigualdad empeoró en países como Chile, Brasil, Colombia, Venezuela o Costa Rica (Fuentes, 1963; Horowitz, 1964; Feder, 1965; Mariñas, 1968; Wionczek, 1970; Herrera, 1973; Valdés, 1974; Herrera, 1984; Hastedt, 2004; Edwards, 2010; Rabe, 2016).

5. El discreto entierro de la Alianza para el Progreso

5.1. Volver a empezar desde los viejos principios de Washington

Con la llegada de Nixon al poder en 1968, la ALPRO entró en su recta final. El nuevo presidente recuperó la tradicional doctrina republicana de que la inversión privada sería la solución al problema del desarrollo, siempre y cuando hubiera un clima favorable al capital extranjero (Green, 1972: 17-18). Este era justo el punto que Castro (1959) había ridiculizado en su discurso ante el Comité de los 21 para reivindicar la financiación pública y la inversión nacional, como lo haría Teodoro Moscoso para justificar la financiación pública de la ALPRO⁴⁸. Una docena de grupos

48 Si para Castro (1959), "hay que sacar la conclusión honesta de que los climas de que se habla son climas teóricos, que no estamos en condiciones reales de brindarlos, que la inversión va hacia donde encuentra mejores condiciones y que los países más atrasados, que son los que más necesitan

oficiales se pusieron en marcha para evaluar las políticas de ayuda y empezaron a entregar informes a partir de finales de ese año a fin de influir en la política de cooperación (Thorp, 1970). Pero para la nueva administración, el propósito de este esfuerzo era simplemente justificar el recorte de los programas de ayuda, que, para el caso de AL caería hasta los 440\$ millones en 1969, una reducción del 42% con respecto al último año de Johnson y del 55% con respecto al pico de 1964 (Taffet, 2007: 186). A principios de 1969, Nixon había comisionado a su rival en las primarias, el viejo Nelson A. Rockefeller, para una misión en varios países de AL (donde, como Nixon en 1958, fue recibido con suma hostilidad) al cabo de la cual debía elaborar un informe que justificara la vuelta al principio de poner la casa en orden (Taffet, 2007).

La respuesta de los gobiernos de AL se anticipó a las conclusiones previsibles de la misión Rockefeller con el Consenso de Viña del Mar. Este documento salió de la Reunión Extraordinaria a Nivel Ministerial de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) de mayo de ese año, la primera de su género en 140 años celebrada sin la presencia de EEUU y que, aún con la ausencia de Cuba, representó “el mejor y más auténtico momento de unidad alcanzado por América Latina”, en palabras del canciller chileno Gabriel Valdés (1974: 11). La CECLA se había lanzado en la Conferencia del CIAP celebrada en *São Paulo en 1963* (Dent y Wilson, 2014) para presentar una posición unificada de AL (sin Cuba) de cara a la UNCTAD (Ginebra, 1964), a la que los 19 países de AL acudieron con una posición común previamente acordada en una reunión del CIES (Carta de Alta Gracia, 1964)⁴⁹. Después de las discusiones de Ginebra, los 19 tomaron la decisión de oficializar la CECLA como organismo permanente a fin de coordinarse para fijar posiciones comunes en las negociaciones financieras y comerciales (Declaración de Lima, 1964)⁵⁰. Ello dio inicio al “período de ruptura del sistema interamericano” (Bologna, 1977: 191), en

la inversión, no pueden propiciar ese clima”; para Moscoso, la idea de que “todo lo que América Latina necesita es clima amigable para la inversión privada... ignora las necesidades de construcción de carreteras, plantas energéticas y sistemas de comunicaciones que deben ser construidos como mínimo en gran parte con fondos públicos y que son en muchas áreas un prerrequisito para la eficacia y la rentabilidad de la inversión de capital privado” (cfr. Horowitz, 1964: 142).

49 La Carta de Alta Gracia se encuentra en la sección de Documentos de la revista *El Trimestre Económico*, 31(123-3), 1964, págs. 471-474.

50 La Declaración de Lima está disponible en el repositorio de la CEPAL en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/34028>.

lo que fue una estrategia de despliegue del multilateralismo defensivo frente al hegemónico de EEUU⁵¹, con el hito de la Carta de Tequendama (1967), que influyó decisivamente en la I Reunión Ministerial Preparatoria del G77 (Argel, 1967) de cara a la II UNCTAD.

El Consenso de Viña del Mar, considerado como “el primer avance serio” de AL para “modificar una situación de bilateralismo forzado y transitar hacia la multilateralidad” (Bermúdez 1983: 81), pedía a EEUU la apertura de sus mercados a los productos de la región, desatar la ayuda y eliminar la cláusula de adicionalidad, y terminar con la imposición de condicionalidades de política económica a través del FMI y el Banco Mundial que no respetaban “el derecho del país receptor a fijar sus prioridades” y limitaban “la capacidad nacional para adoptar decisiones en el campo de las políticas económicas básicas” (CECLA, 1969: 408-412). Además, se pedía controlar la inversión extranjera directa, que “no debe considerarse como asistencia ni computarse como parte de la cooperación financiera para el desarrollo”, mediante una serie de “elementos que no siempre han estado presentes” (CECLA 1969: 413). Entre ellos, la sujeción a “las decisiones y prioridades nacionales”, para favorecer “la movilización de recursos internos”; la generación de ingresos evitando los “egresos de divisas”; la promoción del ahorro y la investigación tecnológica nacional, de manera que representara “un aporte tecnológico real”; y la participación “como factor complementario de la inversión nacional, de preferencia asociada a esta” (CECLA, 1969: 413).

En último término, el Consenso de Viña del Mar adelantaba varias peticiones y principios que más tarde serían recogidos en el nuevo orden económico internacional (NOEI) del que Prebisch habló por primera vez en 1968 desde su cargo como Secretario General de la UNCTAD (Jolly 2014: 14)⁵². Al hacer entrega el documento al presidente Nixon, en

51 El multilateralismo defensivo es el “protagonizado por los países en desarrollo y cuyo principal argumento es defenderse frente a la acción de los poderes hegemónicos” sobre la desconfianza de las organizaciones multilaterales que dominan aquellos. Su propósito así es “reparar los agravios históricos de la época colonial” mediante la reclamación de “un orden internacional más justo e igualitario y un respeto a su soberanía e independencia” (Caamaño, 2014: 14).

52 Entre las demandas está la necesidad de “una más justa división internacional del trabajo, que favorezca, y no obstaculice, como hasta ahora, el rápido desenvolvimiento económico y social de los países en desarrollo”; un “nuevo planteamiento de la cooperación interamericana e internacional para la realización de las aspiraciones de los países latinoamericanos”, ya que “la cooperación económica no puede supeditarse a condiciones políticas o militares”; y el “derecho de cada país de disponer libremente de sus recursos naturales” (CECLA, 1969: 406-497).

presencia de todos los embajadores latinoamericanos en Washington, el canciller chileno, Gabriel Valdés, se quejó amargamente del carácter reverso de la ayuda⁵³.

Frente a las demandas del Consenso de Viña del Mar, el Informe Rockefeller, que se presentó en agosto de 1969, reconocía el fracaso de la “asociación” con AL. Afirmaba que las naciones de la región estaban “profundamente resentidas por la manera en que Estados Unidos ha llevado sus programas de asistencia”, y proponía apostar por la ayuda multilateral y desatar la bilateral (permitiendo compras en otros países de la región) que debía ser para programas, esto es, “para financiar el desarrollo total de un país”, con una referencia a mejorar el clima para la inversión privada creando “una estructura dentro de la cual pueda operar” (Rockefeller, 1970: 286, 311, 318, 321). Pero el diablo de estas buenas intenciones –que incluían la nueva apelación a la “interdependencia en el Hemisferio” sobre la base de una supuesta unión indisoluble “por mutuas esperanzas y necesidades, mutuos intereses y objetivos comunes” (Rockefeller, 1970: 342-343)– estaba en los detalles: desatar la ayuda para poder hacer adquisiciones en los países de AL permitía a las filiales de las multinacionales norteamericanas convertirse en proveedores de los contratos (Galeano, 2004), mientras que con el multilateralismo lo que se pretendía era endosar el *policy leverage* del Banco Mundial o del BID (Babb y Chorev, 2016; Galeano, 2004), que, en sus memorándums internos, buscaban asegurar que la ayuda estuviera:

(...) disponible para los países cuyos arreglos políticos internos, alineamientos de política exterior, tratamiento de la inversión privada extranjera, historial de servicio de la deuda, políticas de exportación” fueran para EEUU “deseables, potencialmente deseables o, al menos, aceptables” y que no le “amenazaran sus intereses (Hayter, 1971: 15-16).

Nixon hizo en octubre de 1969 la declaración política clave sobre la relación con AL –que marcaría las líneas de su propuesta de reforma del

53 “Es creencia generalizada que nuestro continente está recibiendo una ayuda real en materia financiera. Las cifras demuestran lo contrario. Podemos afirmar que Latinoamérica está contribuyendo a financiar el desarrollo de Estados Unidos y de otras nacionales industrializadas. Las inversiones privadas han significado y significan para América Latina que los montos que se retiran de nuestro continente son varias veces superiores a los que se invierten. Nuestro capital potencial se empobrece. La llamada ayuda, con todos los condicionamientos que conocemos, significa mercado y mayor desarrollo para los desarrollados, pero no ha logrado compensar las sumas que salen de América Latina en pago de la deuda externa y como resultado de las utilidades que genera la inversión privada directa” (cfr. Bologna, 1977: 200).

programa de ayuda comunicadas al Congreso un año después (Nixon, 1970)-, durante el encuentro anual de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). El presidente nombró 21 veces el término asociación (*partnership*) y socios (*partners*) para referirse a la relación con (y a los países de) AL, asociación que había que “reconfigurar y revigorizar” a partir de “responsabilidades compartidas” para convertirla en una “asociación más madura... guiada por una conciencia sana de que dar y recibir es mejor que los tomas o lo dejas”. Para ello propuso apostar por la ayuda multilateral a través del sistema interamericano y la canalización de la ayuda bilateral a través del CIAP (anticipando las prácticas multilaterales tan extendidas en la actualidad), y “en las relaciones más equilibradas que buscamos” prometió efectuar “consultas plenas dentro de la familia hemisférica antes y no después de que se tomen decisiones [de política comercial] que afecten a sus miembros”, reducir barreras no arancelarias, presionar a favor de un sistema de preferencias generalizadas no discriminatorio para los países de AL, estudiar la posibilidad de desatar la ayuda permitiendo la compra a proveedores regionales y eliminar la cláusula de adicionalidad, tal y como se había solicitado en el Consenso de Viña del Mar. El discurso apelaba a “tratar en forma realista a los gobiernos del sistema interamericano tal como son”, pero manteniendo la presión sobre el de Cuba (“la «exportación» de la revolución es una intervención que nuestro sistema no puede condonar”) (Nixon 1969).

En febrero de 1970, en la VIII Reunión Extraordinaria del CIES celebrada en Caracas, se creó la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON) que, dentro del marco de la nueva política de asociación “más madura”, incluía a EEUU y que obviamente trataba de contrarrestar la autonomía de la CECLA. En marzo se presentó un segundo informe encargado por Nixon para la reforma de la ayuda, elaborado por una comisión capitaneada por el presidente del Bank of America, Rudolph A. Peterson, en la que estaban integrados personajes como David Rockefeller, hermano de Nelson y presidente del Chase Manhattan Bank (institución que, junto con la Fundación, había proporcionado cuatro presidentes al Banco Mundial), y otros presidentes de conocidas multinacionales como Heinz, Levi Strauss, John Deere, además de intelectuales como Samuel P. Huntington, destacado teórico realista de la ayuda, y el economista Gottfried Haberler, un crítico implacable de la tesis del deterioro de los

términos de intercambio de Prebisch.

El Informe Peterson (1970), que sería determinante para el “nuevo enfoque” sobre la ayuda que Nixon presentó en septiembre de ese año al Congreso, supuso una vuelta a los años 50. Dio prioridad al “interés nacional” de EEUU en las políticas de cooperación, certificó la apuesta por incrementar la ayuda multilateral financiera (con mención especial al Banco Mundial y el BID y a sus capacidades para mantener la “presión política” sobre los países deudores) y la canalizada regionalmente como ayuda multilateral (para el caso de AL a través del CIAP), y, sobre todo, reivindicó la participación del sector privado, que luego se concretaría en la creación de la *Overseas Private Investment Corporation*, especializada en “ampliar el papel de la empresa privada en el desarrollo” mediante la subvención de seguros, garantías y avales destinados a “ayudar a las compañías norteamericanas a que emprendan inversiones constructivas en los países en desarrollo” (Nixon, 1970). Según el Informe Peterson (1970: 2-4, 10, 18, 22-23), “las políticas de desarrollo internacional de EEUU deberían buscar la ampliación del recurso a la iniciativa privada, a las destrezas privadas, y a los recursos privados en los países en desarrollo”, en la consideración de que la “hostilidad” y el “malentendido sobre las contribuciones del sector privado, del papel de los beneficios y de las ventajas y del mecanismo de precios” eran una “ideología”, propia de una “visión anacrónica de cómo funcionan las compañías privadas en el exterior”. Respecto a las demandas de la UNCTAD de transferencia neta de recursos por el equivalente al 1% del PNB de los países desarrollados que los países del CAD, con el Informe Pearson habían rebajado al objetivo del 0,7% en forma de AOD, se pronunciaba “deliberadamente contra la recomendación de cualquier nivel específico anual de ayuda de EEUU o cualquier fórmula para determinar cuánto debería ser”, porque ello ponía “el énfasis en el lado equivocado de la asociación”, cuyo “punto de partida y test debía ser la determinación de los países en desarrollo para movilizar sus recursos propios y adoptar las políticas que aseguren el uso efectivo de los fondos”, esto es, “las políticas fiscales y financieras apropiadas” recomendadas por el FMI en sus programas de estabilización y austeridad como los que se habían implementado en Argentina o Brasil (Payer, 1971: 39, 43, 47; Hayter, 1971: 45). Respecto a la demanda del Consenso de Viña del Mar para desatar la ayuda, además

de aceptar proveedores latinoamericanos, recomendaba proponer un acuerdo al efecto con los otros países del CAD y eliminar la cláusula de adicionalidad (Peterson, 1970). En premio a estos diagnósticos, Peterson sería promocionado luego para el cargo de administrador del PNUD (que había heredado la función de preparar estudios de pre-inversión del Fondo Especial para el Desarrollo Económico de NNUU) el cual ejerció entre 1972-1976. Esto explica el mensaje de Nixon (1970) al Congreso en favor de la cooperación multilateral, ya que de esa manera se conseguía “transferir algunas de las responsabilidades en la toma de decisiones desagradables a otros” (Hayter, 1971: 186). Sin embargo, el presidente también tomó por su cuenta decisiones no precisamente agradables.

5.2. La ruptura del panamericanismo y la unidad latinoamericana

Pese a que en la I Reunión de la CECON celebrada en Washington (abril-mayo de 1970) los delegados latinoamericanos lograron que EEUU se comprometiera a realizar consultas previas antes de adoptar medidas que pudieran afectar adversamente a las exportaciones latinoamericanas (tal y como había prometido Nixon en su discurso ante la SIP) y pese a que también en su mensaje especial al Congreso de septiembre de 1970 sobre el nuevo enfoque de la ayuda había afirmado que “las interrupciones repentinas y amplias en el envío de ayuda son dañinas tanto para nuestros objetivos de desarrollo a largo plazo, como para la administración efectiva de nuestros programas” (Nixon, 1970), en agosto de 1971, Tricky Dick anunció la suspensión unilateral de la convertibilidad del dólar en oro, la imposición de un recargo del 10% en los aranceles y la reducción de la ayuda en otro 10% (Bologna, 1977). Los países de AL reaccionaron de inmediato y en la XI Reunión de la CECLA, celebrada en Buenos Aires (septiembre), aprobaron un durísimo comunicado, conocido como “Manifiesto de América Latina”, en que condenaban el unilateralismo “injusto” de EEUU por “que les obligaba a soportar las consecuencias de medidas correctivas del déficit de la balanza de pagos” sin ser “responsables de las causas que lo originaron”, una actitud que calificaron de “seria amenaza al crecimiento del comercio mundial”. Con ello indirectamente apuntaban al doble rasero del FMI (y la consiguiente subordinación del organismo a EEUU) por su falta de voluntad para “hacer adoptar a todos sus miembros políticas correctivas de los desequilibrios fundamentales”. Y directamente

denunciaban la “violación de compromisos vigentes” de EEUU referidos al comercio, así como la reducción de la ayuda, máxime teniendo “en cuenta la existencia de un importante flujo de recursos financieros desde los países latinoamericanos” hacia el primero. Finalmente, se reclamó la inmediata supresión del recargo del 10% a las importaciones y un compromiso para poner en marcha el sistema general de preferencias en 1972, así como el cumplimiento del objetivo aprobado en la I y II UNCTAD de transferencia neta de recursos por valor del 1% del PNB desde EEUU y otros países desarrollados a los países en desarrollo⁵⁴.

En la XII Reunión Ministerial de la CECLA, que se celebró al mes siguiente en Lima, se perfiló la estrategia de globalizar las demandas latinoamericanas contenidas en el Consenso de Viña del Mar y el Manifiesto, incorporándolas a la unidad del Tercer Mundo en su propósito de corregir “la injusta división internacional del trabajo” mediante “nuevas formas de cooperación política, económica y social entre los países en desarrollo”, o dicho de otro modo, crear “un nuevo orden internacional que les asegure la plena independencia económica”. La Declaración y el Programa de Acción de Lima reunió los principios fundamentales y medidas básicas que dos años después se integrarían Declaración y el Programa de Acción sobre el Establecimiento de un NOEI aprobados por la Asamblea General de NNUU (Dent y Wilson, 2014: 225-226). La Reunión decidió además por aclamación cursar un telegrama al Secretario General de NNUU en apoyo a la candidatura del venezolano Manuel Pérez Guerrero, uno de los artífices de la creación de la OPEP y de la futura nacionalización del petróleo de ese país, como Secretario General de la UNCTAD en sustitución de Prebisch⁵⁵.

A finales de 1971, EEUU retiró la medida de recorte unilateral de la ayuda (aunque sólo para AL a fin de crear divisiones internas en el G77) y el gravamen sobre las importaciones (Bologna, 1977). En 1972, el Congreso dio por terminada oficialmente la ALPRO y un año después la OEA dismanteló el CIAP (Dent y Wilson, 2014) en la misma Asamblea General en que se logró aprobar, con los 22 votos a favor de los países de

54 Véase el texto en la Recopilación de documentos básicos de la CECLA en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/3395>.

55 <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/3395>.

AL y la abstención de EEUU, que este último país tomara las medidas “que sean necesarias a fin de evitar que empresas transnacionales incurran en actos de intervención en los asuntos internos o externos de los Estados”, y la condena de “las actividades intervencionistas de las empresas transnacionales que pretenden inmiscuirse en asuntos que son de la exclusiva competencia de los Estados”⁵⁶. Esta resolución, basada en la denuncia del *Washington Post* contra las actividades de la ITT en Chile, no logró parar los planes de la CIA contra Allende (el denominado bloqueo invisible), que vinieron a demostrar en qué consistía el tratamiento “realista” a los gobiernos del sistema interamericano del que había hablado Nixon en 1969 ante la SIP. Y también demostró que, desacreditada la vía de la ayuda, EEUU podía seguir influyendo en los países de AL por medio de una estrategia de bajo perfil acompañada de un lenguaje orwelliano que es el que impuso su Secretario de Estado, William P. Rogers, al iniciar su gira por la región tres meses antes del golpe (Bologna, 1977; Hastedt, 2004; Taffet, 2007; Dent y Wilson, 2014). Fue entonces cuando declaró que el objetivo principal de EEUU en AL era mantener “una relación de interdependencia basada en la responsabilidad compartida y el respeto mutuo” (cfr. Anónimo, 1973: 543).

Consideraciones finales: para una teoría crítica de la cooperación

Evidentemente, no había ni hubo tal respeto, sino dos proyectos incompatibles, porque la definición imperialista del monroísmo norteamericano no dejaba espacio para la diversidad anfictionica bolivariana. Así, AL acabó proyectando las demandas del pequeño género humano sobre todo el Tercer Mundo en la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada por la Asamblea General de NNUU en 1974 que, a propuesta del presidente de México, constituyó el momento culminante de la reivindicación del NOEI y su concepto clave de la autonomía colectiva (la versión económica de la autodeterminación política).

Pero esa es ya otra historia que merece una nueva investigación de la influencia latinoamericana sobre la “genuina Cooperación Internacional”, como la llama Alonso Aguilar (1963: 36). Al hilo de ese proyecto en

⁵⁶ Véase las Actas de la Asamblea de la OEA en <http://www.oas.org/es/council/AG/ResDec/>.

marcha para reescribir la trayectoria de la CID en los últimos sesenta años (Domínguez, 2016a; Domínguez 2016b), la principal aportación de este capítulo es precisamente la necesidad de historizar la cooperación: contar la historia alternativa desde el punto de vista de los países subordinados de lo que en realidad fueron negociaciones asimétricas, y que se puede considerar como parte de la “desobediencia epistemológica” requerida para la reconstrucción de la disciplina de las Relaciones Internacionales descentrándola hacia las periferias (Tickner y Blaney, 2013).

Entre tanto, y a modo de balance (y epitafio) final de la tragedia de la ALPRO simbolizada por la muerte de Allende, merece la pena recordar las palabras lapidarias de Carlos Fuentes publicadas en la *Monthly Review*. Resultan de un gran simbolismo porque integran los argumentos para un debate televisivo con el Asistente para Asuntos Latinoamericanos de la Secretaría de Estado y hombre de la máxima de confianza de Kennedy en las negociaciones de Punta de Este, Richard Goodwin (Taffet, 2007), debate que no se pudo celebrar al serle denegada la visa a Fuentes por su pertenencia al procastrista Movimiento de Liberación Nacional coordinado por Aguilar. Y, además, el texto de Fuentes va a anticipar muchos de los temas del debate que sobre el “otro desarrollo” y el “desarrollo alternativo” tendrá lugar en la década siguiente, también con el epicentro latinoamericano y en la misma tradición del mejor marxismo hegeliano humanista e internacionalista

Somos diferentes de vosotros. Nuestros problemas no son vuestros problemas. Nosotros tenemos que tomar decisiones y recorrer caminos diferentes de aquellos que vosotros creéis que son universalmente válidos. No seáis provincianos. Tratad de entender la diversidad del mundo. Tratad de entender que queremos progreso que sea real, no la mentira injusta de hoy. Queremos *ser*. Queremos llegar a una síntesis de oposiciones que no son ni pueden ser eternas... Queremos estar libres de la esclavitud, y queremos salvarnos de un destino peor que el del esclavo: el del señor, el del amo (Fuentes, 1963: 502).

Bibliografía

- Abdel-Malek, T. (2015). The Global Partnership for Effective Development Cooperation: Origins, Actions and Future Prospects. *German Development Institute Studies*, 88.
- Aguilar, A. (1963). *Latin America and the Alliance for Progress*. Nueva York: Monthly Review

- Press.
- Allende, S. (1967). Discurso en la Universidad de Montevideo. Recuperado de http://www.archivochile.com/S_Allende_UP/doc_de_sallende/SAd0054.pdf.
- Almeida, R. (1966). Consecuencias de una política complaciente de los organismos interamericanos. *Comercio Exterior*, 16(5), 306-311.
- ALPRO (1961). *Alianza para el Progreso. Documentos oficiales emanados de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social*. Washington: Secretaría General, Organización de los Estados Americanos. Recuperado de <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/trabajosocial1/files/2013/09/Alianza-para-el-Progreso-I.pdf>.
- ALPRO (1961-62). *Alianza para el Progreso. Documentos básicos*. Recuperado de <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-8789.html>.
- Anónimo (1973). La Misión Rogers o la política de "Low-Profile. *Comercio Exterior*, 23(6), 543-546.
- Arsel, M. y Dasgupta, A. (2015). Critique, Rediscovery and Revival in Development Studies. *Development and Change*, 46(4), 644-665.
- Babb, S. y Chorev, N. (2016). International Organizations: Loose and Tight Coupling in the Development Regime. *Studies in Comparative International Development*, 51(1), 81-102.
- Barbé, E. (1989). Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (La teoría del régimen internacional). *Revista CIDB d'Afers Internacionals*, 17, 55-67.
- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Barcelona: Tecnos.
- Bazdresch, C. (1983). El pensamiento de Juan F. Noyola. *El Trimestre Económico*, 50(198-2), 567-593.
- Benham, F. (1961). *Economic Aid to Underdeveloped Countries*. Londres: Oxford University Press.
- Bermúdez, A. (1983). El SELA: un nuevo marco para las relaciones con Estados Unidos. *Nueva Sociedad*, 65, 80-83.
- Bhagwati, J. (2010). Banned Aid: Why International Assistance Does Not Alleviate Poverty. *Foreign Affairs*, 89(1), 120-125.
- BID (1965). La integración de la América Latina. *El Trimestre Económico*, 32(127-3), 558-610.
- Bolívar, S. ([1815] 2015). *Carta de Jamaica*. Caracas: Comisión Presidencial para la Conmemoración del Bicentenario de la Carta de Jamaica.
- Bologna, A.B. (1977). Ruptura del sistema interamericano. *Revista de Estudios Políticos*, 151, 191-207.
- Caamaño, L. (2014). La eficacia del multilateralismo en las Relaciones Internacionales. *Documento Opinión del IEES*, 87(agosto).
- CAD (1996). *Shaping the 21st Century. The Contribution of Development Co-operation*. París: OCDE.
- Castro, F. (1959). Discurso pronunciado ante el Consejo Económico de los 21. Recuperado de <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1959/esp/f020559e.html>.
- CECLA (1969). Consenso Latinoamericano de Viña del Mar. *Estudios Internacionales*, 3(11), 403-418.
- Cervo, A.L. (2013). Conceptos en Relaciones Internacionales. *Relaciones Interacionales*, 22, 149-166.
- Chang, H.J. (2002). *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Athems Press.
- Chávarri, R. (1961). Vecindad y enemistad de los Estados Unidos a Iberoamérica. *Revista de*

- Estudios Políticos*, 116, 149-174.
- CI-AA (1947). *History of the Office of the Coordinator of Inter-American Affairs*. Washington: US Government Printing Office.
- Cleveland, H. (1959). The convalescence of foreign aid. *American Economic Review*, 49(2), 216-231.
- Cox, R. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium. Journal of International Studies*, 10(2), 126-155.
- Cox, R. (1983). Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. *Millennium. Journal of International Studies*, 12(2), 162-175.
- Cox, R. (2016). Statement. *Globalizations*, 13(5), 499.
- Craggs, R. (2014). Development in a global-historical context. En V. Desai y R.B. Potter (eds.), *The Companion to Development Studies* (pp. 33-40). Nueva York: Routledge.
- Cramer, G. y Prutsch, U. (2006). Nelson A. Rockefeller's Office of Inter-American Affairs (1940-1946) and Record Group 229. *Hispanic American Historical Review*, 86(4), 785-806.
- de Haan, A. (2009). *How the Aid Industry Works. An Introduction to International Development*. Sterling VA: Kumarian Press.
- Dent y Wilson, (2014). *Historical Dictionary of Inter-American Organizations*. Lanham: Scarecrow Press.
- Díaz Fariñas, L. (2013). A cincuenta años de la Alianza para el Progreso: el debate por el socialismo. *Economía y Desarrollo*, 149(1), 139-157.
- DiBacco, T.W. (1967). American Business and Foreign Aid: The Eisenhower Years. *Business History Review*, 41(1), 21-35.
- Domínguez, R. (2016a). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la Cooperación Sur-Sur. *Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo*, 5(1), 62-86.
- Domínguez, R. (2016b). En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe. *Estudos Internacionais: Revista Relações Internacionais*, 4(2), 57-77.
- Dunne, M. (2013). Kennedy's Alliance for Progress: countering revolution in Latin America. Part I: From the White House to the Charter of Punta del Este. *International Affairs*, 89(6), 1389-1409.
- Dunne, M. (2016). Kennedy's Alliance for Progress: countering revolution in Latin America. Part II: the historiographical record. *International Affairs*, 92(2), 435-452.
- Edwards, S. (2010). *Left Behind. Latin America and the False Promise of Populism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Edwards, S. (2015). Economic Development and the Effectiveness of Foreign Aid: A Historical Perspective. *Kyklos*, 68(3), 277-326.
- Eisenhower, D. (1954). Special Message to the Congress on Foreign Economic Policy. Recuperado de <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=10195>.
- Erb, C.C. (1985). Prelude to Point Four: The Institute of Inter-American Affairs. *Diplomatic History*, 9(3), 249-269.
- Esteva, G. (1992). Development. En W. Sachs (ed.), *The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power* (pp. 7-25). Londres: Zed Books.
- Feder, E. (1965). La Alianza para el Progreso y la reforma agraria latinoamericana: "ayuda y autoayuda" en la política agrícola internacional. *El Trimestre Económico*, 32(127-3), 501-523.

- Fernández-Shaw, F.G. (1960). Un lustro de política interamericana. *Revista de Política Internacional*, 48, 113-122.
- Fernández-Shaw, F.G. (1962). Evolución del interamericanismo económico (De Buenos Aires, 1957 a Punta del Este, 1961). *Revista de Estudios Políticos*, 124, 147-174.
- Ferreira da Silva, D. (2014). Race and Development. En V. Desai y R.B. Potter (eds.), *The Companion to Development Studies* (pp. 80-84). Nueva York: Routledge.
- Finch, G.A. (1940). Eighth International Conference of American States. *American Journal of International Law*, 34(4), 714-716.
- Fine, B. (2009). Development as Zombieconomics in the Age of Neoliberalism. *Third World Quarterly*, 30(5), 885-904.
- Flores de la Peña, H. (1964). La Alianza para el Progreso. *Revista de la Universidad de México*, 1, 6-10.
- Flynn, M. (2014). *Theory, Principle and Diplomatic Leverage: Latin American Agency in the Founding of the Alliance for Progress*. Undergraduate Honors Thesis, Paper 91, University of Colorado Boulder.
- Francis, M.J. (1972). La ayuda económica de Estados Unidos a América Latina como instrumento de control político. *Foro Internacional*, 12(4-48), 433-452.
- Frank, A.G. (1963). Latin American economic integration, *Monthly Review*, 15(5), 252-256.
- Fronzizi, A. (1967). El problema nacional de América Latina y ciertos esquemas de integración regional. *Estudios Internacionales*, 1(3-4), 285-303.
- Fuentes, C. (1963). The argument of Latin America: words for the North Americans. *Monthly Review*, 14(9), 487-502.
- Galeano, E. (1963). The Alliance for Progress: notes for a obituary. *Monthly Review*, 15(7), 364-370.
- Galeano, E. (2004). *Las venas abiertas de América Latina*. México: Siglo XXI, septuagesimosexta edición, revisada y corregida.
- Garrido, J. (1961). El imperativo urgente de la cooperación económica interamericana. *Foro Internacional*, 1(4-4), 571-586.
- Gerassi, J. (1967). Havana: A new international is born. *Monthly Review*, 19(5), 22-35.
- González Rubí, R. (2001). El pensamiento cepalino y las ideas de Juan F. Noyola. *Comercio Exterior*, 51(2), 166-171.
- Goulet, D. (1970). Domesticating the Third World. En D. Goulet y M. Hudson, *The myth of aid. The hidden agenda of development reports* (pp. 13-72). Nueva York: IDOC Book y Orbis Books.
- Graciarena, J. (1963). Algunas consideraciones sobre dominación oligárquica y la Alianza para el Progreso. *Desarrollo Económico*, 2(4), 121-145.
- Grant, J.P. (1979). Perspectives on Development Aid: World War II to Today and Beyond. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 442, 1-12.
- Green, R. (1971). Inversión extranjera, ayuda y dependencia en América Latina. *Foro Internacional*, 12(1-45), 1-26.
- Guevara, E. Che (1961a). Cuba no admite que se separe la economía de la política. Intervención ante el CIES (8 de agosto de 1961). Recuperado de <https://www.marxists.org/espanol/guevara/escritos/op/articulos/puntadeleste/discurso.htm>.
- Guevara, E. Che (1961b). Cuba and the U.S. *Monthly Review*, 13(5), 222-224.
- Guevara, E. Che (1964). Discurso ante la sexta reunión plenaria de la UNCTAD. *Punto Final*, 155(suplemento), 4-12.

- Guevara, E. Che (1967). Carta enviada por Ernesto "Che" Guevara al Secretario Ejecutivo de la Organización de Solidaridad de los Pueblos de África, Asia y América Latina (OSPAAAL). *Estudios Internacionales*, 1(2), 272-282.
- Hastedt, G. (2004). *Encyclopedia of American Foreign Policy*. Nueva York: Facts of File Inc.
- Hayter, T. (1971). *Aid as Imperialism*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Herrera, F. (1966). Viabilidad de una Comunidad Latinoamericana. *Estudios Internacionales*, 1(1), 21-42.
- Herrera, F. (1973). La tarea inconclusa: América Latina integrada. *Estudios Internacionales*, 6(21), 3-23.
- Herrera, F. (1984). Vigencia de la integración latinoamericana. *Foro Internacional*, 25(1-97), 77-88.
- Herrera, F. (1986). Alianza para el Progreso: los postulados y las realizaciones. *Estudios Internacionales*, 19(1974), 125-132.
- Hirschman, A.O. ([1961] 1973). Pensamientos sucesivos sobre la Alianza para el Progreso. En A.O. Hirschman, *Desarrollo y América Latina. Obstinación por la esperanza* (pp. 170-177). México, FCE.
- Hirschman, A.O. y Bird, R. (1968). Foreign Aid. A Critique and a Proposal. *Princeton Essays in International Finance*, 69(julio).
- Historicus (1953). Dollar diplomacy. A new drive. *Monthly Review*, 15(1), 14-22
- Horowitz, D. (1964). The Alliance for Progress. *Socialist Register*, 1, 127-145.
- Huberman, L. y Sweezy, P.M. (1949). Point Four. *Monthly Review*, 1(4), 97-100.
- Huberman, L. (1960). The theory of U.S. foreign policy II. *Monthly Review*, 12(6), 321-326.
- Huberman, L. (1961). The Kennedy doctrine. *Monthly Review*, 13(2), 49-60.
- IDAB (1951). *Partners in Progress. A Report to the President by the International Development Advisory Board*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Jolly, R. (2014). *UNCTAD at 50. A Short History*. Ginebra: United Nations.
- Kaplan, M. (1973). La concentración del poder político a escala mundial. *El Trimestre Económico*, 41(161-3), 81-136.
- Kennedy, J. F. (1961a). Inaugural Address. Recuperado de <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=8032&>.
- Kennedy, J. F. (1961b). Special Message to the Congress on Foreign Aid. Recuperado de <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=8545>.
- Keohanne, R.O. y Nye Jr., S. (1987). *Power and interdependence revisited*. *International Organization*, 41(4), 725-753.
- Kissinger, H. (1998). *Diplomacia*. Barcelona: Ediciones B.
- Lamberg, R.F. (1968). La formación de la línea castrista desde la Conferencia Tricontinental. *Foro Internacional*, 8(3-31), 278-301.
- Legler, T. (2015). Beyond Reach? The Organization of American States and Effective Multilateralism. En J.I. Domínguez y A. Covarrubias (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 311-328). Nueva York: Routledge.
- Lowenthal, A. (1970). La Alianza para el Progreso en retrospectiva: hacia mejores políticas norteamericanas para la década de 1970. *Foro Internacional*, 10(4-40), 392-406.
- Mariñas, L. (1968). Hispanoamérica 1950-1968. *Revista de Política Internacional*, 100, 125-137.
- Mason, E.S. (1964). *Foreign Aid and Foreign Policy*. Nueva York: Harper & Row.

- McEwan, C. (2014). Postcolonilism. En V. Desai y R.B. Potter (eds.), *The Companion to Development Studies* (pp. 213-219). Nueva York: Routledge.
- Melady, T.P. (1956). A Review of Inter-American Economic Relations. *The Americas*, 12(3), 285-298.
- Meyer, P.J. (2016). U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: Recent Trends and FY2016 Appropriations. *Congressional Research Service*, 7-5700.
- Millikan, M.F. y Rostow, W.W. (1957). *A Proposal Key to an Effective Foreign Policy*. Nueva York: Haper & Brothers.
- Marx, K. ([1848] 2003). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Madrid: Fundación Federico Engels.
- Mayobre, J.A. et al. (1965). Proposiciones para la creación de un Mercado Común Latinoamericano. *El Trimestre Económico*, 32(127-3), 533-537.
- Montgomery, J.D. (1962). *The Politics of Foreign Aid. American Experience in Southeast Asia*. Nueva York: Frederick A. Praeger Publisher.
- Monroe, J. (1821). Seventh Annual Message to Congress. Recuperado de <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29465>.
- Morgenthau, H. (1962). A political theory of foreign aid. *American Political Science Review*, 56(2), 301-309.
- Moscoco, T. (1962). The Alliance for Progress. Its Program and Goals. Recuperado de http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABL638.pdf.
- Moscoco, T. (1965). ¿Es adecuada la actitud actual de EUA hacia la Alianza para el Progreso? *Comercio Exterior*, 15(3), 227-230.
- Murillo, F. (1958). Los Estados Unidos y las relaciones interamericanas. *Revista de Política Interancional*, 37, 81-87.
- Murray, W.E. y Overton, J. (2016). Retroliberalism and the new aid regime of the 2010s, *Progress in Development Studies*, 16(3), 1-17.
- Navarrete, J.E. (1967). La Reunión de los Presidentes de América: antecedentes, debates y resoluciones. *Foro Internacional*, 7(3-27), 179-210.
- Nixon, R. (1969). Remarks at the Annual Meeting of the Inter American Press Association. Recuperado de <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=2302>.
- Moscoco, T. (1970). Special Message to the Congress Proposing Reform of the Foreign Assistance Program. Recuperado de <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=2661&st=&st1=>.
- Noyola, J.F. (1960). La Revolución Cubana y sus efectos en el desarrollo económico. *El Trimestre Económico*, 28(111-3), 403-425.
- OECD (2010). *Inside the DAC. A Guide to the OECD Development Assistance Committee*. París: OECD.
- Paterson, T.G. (1972-73). Foreign Aid under Wraps: The Point Four Program. *Wisconsin Magazine of History*, 56(2), 119-126.
- Payer, C. (1971). The perpetuation of dependence: the IMF and the Third World. *Monthly Review*, 23(4), 37-49.
- Pérez, C.A. (1976). Declaramos una vez más nuestra solidaridad con los países del tercer mundo. *Nueva Sociedad*, 27, 130-140.
- Peterson, R.A. (1970). U.S. Foreign Assistance in the 1970s: A New Approach. Report to the President from the Task Force on International Development. Washington: U.S. Government Printing Office.
- Petras, J. (1966). La "armonía de intereses": ideología de las naciones dominantes. *Desarrollo Económico*, 6(22/23), 443-467.

- Petras, J. (1969). Estados Unidos y el nuevo equilibrio en América Latina. *Estudios Internacionales*, 2(4-8), 490-518.
- Petras, J. (1970). Temas y problemas del desarrollo latinoamericano vistos por funcionarios estadounidenses: la década del setenta. *Desarrollo Económico*, 10(38), 247-262.
- Pollock, D.H. (1978). La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL. Algunos cambios durante los últimos 30 años. *Revista de la CEPAL*, 6, 59-86.
- Pollock, D.H. et al. (2001). Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, 75, 9-23.
- Potter, R.B. (2014). The nature of development studies. En V. Desai y R.B. Potter (eds.), *The Companion to Development Studies* (pp. 48-54). Nueva York: Routledge.
- Prebisch, R. ([1949] 2012). *El desarrollo económico de la América Latina y alguno de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Prebisch, R. (1954). *La Cooperación Internacional en la política de desarrollo latinoamericana*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Prebisch, R. ([1961a] 1973). *Desarrollo económico, planeamiento y Cooperación Internacional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Prebisch, R. (1961b). Los obstáculos estructurales y la necesaria revisión de la política de desarrollo y de Cooperación Internacional. *Comercio Exterior*, 11(5), 276-278.
- Prebisch, R. (1961c). La respuesta de América Latina a una nueva política de cooperación económica internacional. *Comercio Exterior*, 11(6), 412-415.
- Prebisch, R. (1962). Aspectos económicos de la Alianza para el Progreso. *Comercio Exterior*, 12(7), 423-426.
- Prebisch, R. (1969). Reflexiones sobre la Cooperación Internacional en el desarrollo latinoamericano. *Comercio Exterior*, 19(10), 757-766.
- Prebisch, R. (1979). Las teorías neoclásicas del liberalismo económico. *Revista de la CEPAL*, 7, 171-192.
- Prebisch, R. (1981). La crisis del capitalismo y la periferia. *Estudios Internacionales*, 16(62), 169-179.
- Prebisch, R. (1988). Dependencia, interdependencia y desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 34, 205-212.
- Rabe, S.G. (2016). Alliance for Progress, *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*. Recuperado de DOI: 10.1093/acrefore/9780199366439.013.95.
- Ramella, P.A. (1962). La Conferencia de Punta del Este, *Revista de Estudios Políticos*, 121, 187-203.
- Richards, L. (1977). The Context of Foreign Aid: Modern Imperialism. *Review of Radical Political Economics*, 9(4), 43-75.
- Richey, L.A. y Ponte, S. (2014). New actors and alliances in development. *Third World Quarterly*, 35(1), 1-21.
- Rockefeller, N.A. (1970). La calidad de la vida en las Américas. El Informe Rockefeller. *Foro Internacional*, 10(3-39), 286-344.
- Roosevelt, F.D. (1932). Address Accepting the Presidential Nomination at the Democratic National Convention in Chicago Recuperado de <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=75174>.
- Roosevelt, F.D. (1933). Inaugural Address. Recuperado de <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=14473>.
- Rosenstein-Rodan, P. (1984). *Natura Facit Saltum: Analysis of the Disequilibrium Growth*

- Process. En G.M. Meier y D. Seers (eds.), *Pioneers in Development* (pp. 205-221). Nueva York: Oxford University Press.
- Rostow, W.W. (1984). Development: The Political Economy of the Marshallian Long Period. En G.M. Meier y D. Seers (eds.), *Pioneers in Development* (pp. 229-261). Nueva York: Oxford University Press.
- Rubio, J.L. (1961). La Conferencia de Punta del Este. *Revista de Política Internacional*, 56, 131-137.
- Sábato, J.A. et al. (1981). Cooperación para el desarrollo: Algunas reflexiones y propuestas". *Estudios Internacionales*, 14(53), 17-47.
- Sáez, R. (1966). The Wise Men and the Alliance for Progress. *International Organization*, 22(1), 244-269.
- Santa Cruz, H. (1995). La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, 57, 17-32.
- Scherman, L.R. (1987). Rhetoric and Reality: The Inter-American System's Second Century. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 29(3), 1-31.
- Schuurman, F.J. (2009). Critical Development Theory: moving out of the twilight zone. *Third World Quarterly*, 30(5), 831-848.
- Seers, D. (1963). Latin America and U.S. foreign policy. *Political Quarterly*, 34(2), 200-210.
- Seewzy, P.M. (1949). Is the Marshall Plan an instrument fo peace? *Monthly Review*, 1(3), 80-84.
- Sepúlveda, C. (1967). Reflexiones sobre la Alianza para el Progreso. *Foro Internacional*, 8(1-29), 68-79.
- Sogge, D. (2009). Sistema de ayuda extranjera: ¿régimen o vehículo hegemónico?, *Relaciones Internacionales*, 12, 11-31.
- Stoetzer, C. (1961). La Conferencia Interamericana de Punta del Este y la nueva orientación política de Estados Unidos hacia Hispanoamérica. *Revista de Política Interancional*, 58, 107-122.
- Suárez, L. y García Lorenzo, T. (2008). *Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sumner, A. y Tribe, M. (2008). *International Development Studies. Theories and Methods in Research and Practice*. Londres: SAGE Publications.
- Sunkel, O. (1998). Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida? *Revista de la CEPAL*, N° Extraordinario, 229-241.
- Sunkel, O.y Tomassini, L. (1980). La crisis del sistema transnacional y el cambio en las relaciones internacionales de los países en desarrollo. *Estudios Internacionales*, 13(50), 163-207.
- Taffet, J.F. (2007). *Foreign Aid as Foreign Policy. The Alliance for Progress in Latin America*. Nueva York: Routledge.
- Tambs, L.A. et al. (2000). *Santa Fe IV. El futuro de las Américas: temas para un nuevo milenio*. Recuperado de <https://www.rebelion.org/hemeroteca/imperio/040528santafe.doc>.
- The Economist (1963). Dificultades políticas ante la Alianza para el Progreso. *Comercio Exterior*, 13(1), 30-31
- Thérien, J.P. (2002). Debating Foreign Aid: Right versus Left. *Third World Quarterly*, 22(3), 449-466.
- Thorp, W.L. (1970). Foreign Aid. A Report of the Reports. *Foreign Affairs*, 48(abril), 561-573.
- Tickner, A.B. y Blaney, D.L. (2013). Pensar la diferencia. Introducción. *Relaciones Internacionales*, 22, 211-236.

- Tinbergen, J., coord. (1976). *Rio: Reshaping the International Order. A Report to the Club of Rome*. Nueva York: Dutton.
- Tokatlian, J.G. (1984). La OEA: Repensando su crisis. *Nueva Sociedad*, 72, 9-13.
- Tokatlian, J.G. y Pardo, R. (1990). La teoría de la interdependencia: ¿un paradigma alternativo al realismo? *Estudios Internacionales*, 23(91), 44-81.
- Tomassini, L. (1983). Interdependencia y desarrollo nacional. *El Trimestre Económico*, 50(200-4), 2419-2443.
- Truman, H. S. (1949a). Inaugural Address. Recuperado de <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=13282>.
- Truman, H. S. (1949b). Special Message to the Congress Recommending Point 4 Legislation. Recuperado de <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=13226>.
- Tussie, D. (2015). Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: notas para el debate. *Relaciones Internacionales*, 48, 155-175.
- Urquidí, V.L. (1962). Latinoamérica ante la Alianza para el Progreso. *Foro Internacional*, 2(3-7), 369-390.
- Urquidí, V.L. (1966). Integración latinoamericana y planeación. *Foro Internacional*, 7(1/2-25/26), 29-45.
- Valdés, G. (1974). Obstáculos políticos a la integración latinoamericana. *Revista de la Integración*, 17, 7-32.
- Vieira de Campos, A.L. (1998). The Institute of Inter-American Affairs and Its Health Policies in Brazil during World War II. *Presidential Studies Quarterly*, 28(3), 523-534.
- White, J.H. (1951). Rebuilding a Continent. En W.M. Daniels (ed.), *The Point Four Program* (pp. 119-124). Nueva York: The H.W. Wilson Company.
- Wionczek, M.S. (1970). Surgimiento y decadencia de la integración económica latinoamericana. *Foro Internacional*, 11(1-41), 1-18.
- Wood, C.T. (1959). Problems of foreign aid viewed from the inside. *American Economic Review*, 49(2), 203-215.
- Yakobson, S. (1950). Soviet Concepts of Point Four. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 268, 129-139.



III. LA COOPERACIÓN EN UN DESARROLLO INSOSTENIBLE

LA SOLIDARIDAD TÓXICA EN AMÉRICA LATINA: ¿COOPERACIÓN AL DESARROLLO O INDUSTRIA DE LA AYUDA? UNA TRAMA EN TRES ACTOS

Simone Lucatello ¹

Introducción

Existe una trama en tres actos que atraviesa América Latina y que está signada por una serie de fenómenos que interactúan y se retroalimentan entre sí de manera continua. En primer lugar, hay gobiernos de diferentes tintes políticos, de derecha, de centro, de centro izquierda e incluso, de izquierda radical, que convergen hacia un modelo de desarrollo conocido como el -neoextractivismo-. Desde México hasta la Tierra del Fuego, la presión extractiva de los recursos naturales provoca despojo territorial, conflicto social, pobreza económica, intervención y control gubernamental, contaminación ambiental, destrucción patrimonial, violencia militar y paramilitar. Esto, en un momento en que el discurso ambientalista y la narrativa de la sustentabilidad y del cambio climático se han convertido en parte fundamental de los procesos de desarrollo en la región, las nuevas políticas públicas que legitiman al neoextractivismo, representan una peligrosa paradoja para el continente.

El segundo acto de la trama es representado por la presión y las dinámicas que ejerce la Cooperación Internacional para el desarrollo en sus formas tecnocráticas y en sus reconfiguraciones camaleónicas, bajo nuevas agendas plurianuales como los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) y programas de agencias de cooperación frente a temas como la violencia y la inseguridad. Los niveles de deterioro de la seguridad se han dado de manera heterogénea en los países latinoamericanos, y temas como el comercio ilegal de armas y el tráfico

¹ Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (CONACYT) en la Ciudad de México. Egresado de la London School of Economics and Political Science (LSE) de Inglaterra en Relaciones Internacionales (MSc) y doctor en Análisis y Gobernanza del Desarrollo Sustentable por la Universidad Internacional de Venecia, Italia (PhD). Correo electrónico: slucatello@institutomora.edu.mx

de drogas aumentan los niveles de vulnerabilidad de la población. Los altos niveles de homicidio y el aumento repentino y considerable de los delitos patrimoniales han disparado la percepción de inseguridad en la ciudadanía. Al mismo tiempo, algunas ciudades y países latinoamericanos evidencian indicadores de violencia letal mayores a los observables en lugares del Medio Oriente o África, que están actualmente en guerra.

El tercer y último acto consiste en una paradoja que hace referencia al discurso de la sociedad civil, y que no solo es parte de la retórica de casi todos los gobiernos de la región sino también de las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo, en especial las agencias del sistema de Naciones Unidas. Mientras más se habla de proteger a los ciudadanos con mejores sistemas, leyes y gobernanza, el número de desaparecidos, y los expedientes de abusos, crímenes, torturas, encarcelamientos, despojos, en contra de las sociedades que resisten al poder de los gobiernos, es largo y con evidencias contundentes.

La hipótesis central de análisis que se realiza en este capítulo parte del momento socio-político-ambiental complejo para la región latinoamericana, el discurso y la narrativa de la Cooperación Internacional y en particular el de la sustentabilidad, los cuales se han convertido en parte fundamental de los procesos de desarrollo en la región, legitimando nuevas políticas públicas que avalan prácticas contradictorias como el neoextractivismo, la inseguridad y otras peligrosas paradojas para el continente. Pero ¿qué hacen las ONG frente a esta situación? ¿Qué comportamientos adoptan frente a esta condición y cómo se vinculan con los donantes internacionales y nacionales? En este contexto, la región latinoamericana ha sido testigo de un aumento explosivo y de la influencia de las ONG que ha añadido un componente de variabilidad social de gran relevancia en el análisis del contexto político. La presencia y las acciones de las ONG han sido particularmente afectadas por los cambios y las transformaciones de los últimos dos o tres decenios y su rol a favor de una mejora de las condiciones de la sociedad, no siempre queda claro. Este capítulo tratará de plantear la relación entre los tres actos de una trama, que constituyen una compleja interacción entre la Cooperación Internacional para el desarrollo y sus lados oscuros.

1. Primer acto. El neoextractivismo y la Cooperación Internacional: ¿nuevas relaciones perversas?

La región latinoamericana se ha convertido en un nuevo y enorme campo de explotación de recursos naturales, debido, principalmente al aumento de demanda internacional de *commodities*, incentivados por el crecimiento energético y la necesidad de materias primas como minerales, petróleo, agroindustria entre otros. Aunadas a las crisis financieras y sus especulaciones en mercados internacionales, el extractivismo intensivo en la región y en diferentes contextos de gobiernos tanto de derecha como de izquierda, han provocado graves conflictos socioambientales entre los actores del sistema extractivo (gobiernos, empresa multinacionales y organismos internacionales) y las comunidades indígenas que se encuentran en las zonas del capital extractivo. (Merchand Rojas, 2016).

En términos de perspectiva histórica reciente y desde la implementación de los Objetivos de desarrollo del Milenio de la ONU a partir del año 2000, la ofensiva extractivista en Latinoamérica (Seoane, 2012), encuentra su origen en un nuevo ciclo global de mercantilización, apropiación y control por parte del gran capital, la que se conoce actualmente como “reprimarización” de los bienes. Esta etapa es considerada por varios autores como una nueva fase del desarrollo capitalista, facilitada por las olas de las reformas neoliberales aplicadas por los organismos financieros como el Banco Mundial y los bancos regionales, y avalada por los gobiernos de la región en diferentes políticas públicas nacionales (Gudynas, 2011; Domínguez y Lucatello, 2015; Delgado, 2013).

Tal etapa, también conocida como la del neoextractivismo, debido a que potencia y refuerza las prácticas seculares en la región del extractivismo tradicional, resulta altamente lucrativa y rentable para gobiernos y empresas transnacionales. El extractivismo consiste en la intensificación de la extracción de los recursos naturales y su comercialización en el mercado global. (Burchardt, Domínguez, Larrea, y Peters, 2016).

No obstante, mientras que algunos gobiernos como los de Colombia, Paraguay o Perú se limitaron a la promoción de la extracción de los recursos naturales por compañías transnacionales, varios gobiernos

de diferente índole progresista como Bolivia, Ecuador, Argentina y Venezuela, combinaron la intensificación de la extracción con un novedoso aumento del papel del Estado en la extracción y/o en la apropiación de las rentas de la exportación de los commodities, así como con una expansión de las políticas sociales. Esta fase, reconoce la existencia y la particularidad de un estado rentista que se financia mediante una porción considerable de ingresos provenientes de las ventas, rentas y extracción/exportación de bienes naturales (Burchardt y otros, 2016).

Una relación particular y de gran actualidad es, ciertamente, la que existe entre el tema del extractivismo y la crisis climática. Hace poco entró en vigor en tiempos rapidísimos y sin precedentes el acuerdo de París, sucesor del Protocolo de Kioto y derivado de casi 20 años de negociaciones globales que han tenido muchos fracasos y que tuvieron como consecuencia la creación de mecanismos y compromisos voluntarios y flexibles de mercado para la reducción de emisiones de gases a efecto invernadero. Avalados por los organismos internacionales, agencias mundiales y estatales de cooperación, corporaciones y Estados soberanos, la nueva estrategia de la -economía verde-, eufemismo para definir el desarrollo sostenible basado en la continua explotación de recursos naturales, promueve un nuevo curso basado en paquetes de reformas, entre ellas las energéticas como por ejemplo la que ha tomado lugar en México en 2015, la ampliación de los -mercados de carbono-, y la producción y uso de agrocombustibles además del uso intensivo de la mencionada minería y otros recursos naturales.

Esa primera etapa coincide con la evolución de la inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe en el periodo que va de 2005 a 2011, con excepción de 2009 cuando cayó el PIB regional (periodo 2008 - 2011). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (2013) advierte que la región presenta volúmenes sin precedentes de IED y que alcanzan, según los años, entre 70% y 130% más que el promedio ingresado entre 2000 y 2005. Así, por ejemplo, en 2011 la IED fue un 31% mayor que en 2010, porcentaje que aumenta la participación regional sobre el total mundial hasta alcanzar el 10% y terminar convirtiendo a América Latina y el Caribe en la región donde más crecieron estos flujos. Particularmente orientada a América del Sur,

la misma se dirigió especialmente a las actividades vinculadas con la explotación de los recursos naturales de la región del sector minero, gas y agropecuario, entre otros (CEPAL, 2013).

Una segunda etapa, que va de 2011 a la fecha, se caracteriza no solo por la continua expansión de la IED, sino que destaca una preponderante inversión y explotación del sector minero en la región. Según Seoane y Algranati (2012), datos de las consultoras privadas del sector representaron en 2011 un monto récord de 140 mil millones de dólares, 40% más que en 2010 cuando el volumen involucrado era bastante considerable, y 250% superior a la registrada en 2003. Según datos del Banco Mundial, uno de los promotores del proceso global de mercantilización de la tierra, entre los años 2008 y 2009, 56 millones de hectáreas fueron arrendadas o vendidas en los países del Sur, especialmente en América Latina, resultado de inversiones provenientes en gran parte de los fondos de inversión transnacionales. En el mismo sentido, la frontera agrícola, particularmente bajo el motor de la soja transgénica en el caso de Argentina, Uruguay y Paraguay, ha crecido a nivel regional de manera a tal punto que ha recibido el cínico nombre de -República de la Soja- (Seoane y Algranati, 2012), recordando el mismo eufemismo utilizado para las -Repúblicas Bananeras- de Centroamérica en los años 80 del siglo pasado.

Las IED constituyen uno de los motores principales de la economía mundial y han tenido un aumento considerable, especialmente en los países latinoamericanos. Varios organismos del sistema de las Naciones Unidas participan en la supervisión, evaluación y fomento de las inversiones para el desarrollo. Entre ellos recordamos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se encarga de promover el desarrollo proporcionando asesoramiento sobre políticas adecuadas y ayuda a crear la capacidad institucional necesaria para generar un crecimiento económico sostenido y equitativo. También actúa la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que fomenta el desarrollo rural y la agricultura sostenible a través de una estrategia de largo plazo encaminada a aumentar la producción de alimentos y la seguridad alimentaria a la vez que se conservan y administran los recursos naturales. (CINU, 2014) Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Industrial (ONUDI) que presta asistencia a los países en desarrollo y con economías en transición para que logren un desarrollo industrial sostenible en un nuevo entorno mundial. Además, el Banco Mundial, contribuye al fomento de inversiones en los países en desarrollo a través de dos de sus filiales; el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y la Corporación Financiera Internacional (CFI), se encargan de ayudar a los gobiernos a crear las condiciones necesarias para estimular las corrientes de inversión y ahorro privado, nacional y extranjero. Igualmente, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), que ofrece seguros para las inversiones, en contra de riesgos tales como expropiaciones, transferencias monetarias, guerras y disturbios civiles; brinda servicios de asesoramiento y lleva a cabo programas de promoción, difusión sobre oportunidades de inversión y préstamo de asistencia técnica para mejorar la capacidad de los países en materia de promoción de inversiones. (CINU, 2014). Finalmente, recordamos la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) que ayuda a los países en desarrollo a fomentar las inversiones nacionales y mejorar el clima de inversión; ayuda a los organismos gubernamentales a mejorar la comprensión general de las tendencias mundiales en materia de corrientes de inversión extranjera directa, el comercio, la tecnología y el desarrollo (UNCTAD <http://unctad.org/es/Paginas/Home.aspx>).

En esta trama de conflictividad que existe en América Latina entre el neoextractivismo, los gobiernos progresistas y conservadores, así como la participación directa de los organismos de Cooperación Internacional para el desarrollo, hay también como corolario un elemento crucial con el territorio y las comunidades que viven en las zonas donde se encuentran los recursos naturales mismos. En el mapa de la figura 1 se ofrece una visión de tales conflictos en la región, donde podemos observar la relación entre procesos extractivos y conflictos ambientales (Delgado, 2013).

Figura 1. Mapa de conflictos ambientales por extractivismo.

MAPA DE CONFLICTOS AMBIENTALES



Fuente: Delgado (2013: 305).

2. Segundo acto. Seguridad y desarrollo en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030.

En enero de 2016 inició el periodo de cumplimiento de los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); un conjunto de metas que conforman la nueva agenda global de Cooperación Internacional y Desarrollo, cuyo fin es mejorar las condiciones de vida de millones de personas alrededor del mundo en el período 2016-2030. Esos nuevos objetivos (United Nations, 2015a), 17 en total, sustituyen a los 8 anteriores conocidos como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que expiraron en 2015, por primera vez incorporan un tema específico sobre seguridad y desarrollo, denominado: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas (Objetivo 16). La inclusión de este objetivo novedoso y controversial, se produce después de fuertes críticas a los anteriores ODM, que no contemplaban de ninguna manera el tema de la inseguridad, los abusos de los derechos humanos y la gobernabilidad débil como barreras para el desarrollo de los países más frágiles.

En tal sentido, el grupo de trabajo de la ONU que se encargó de elaborar la nueva agenda global post 2015, reconoció la importancia de estas cuestiones en varios informes. Las reflexiones propuestas por el panel de expertos de la ONU sobre los ODS, apunta a que la asociación entre el subdesarrollo, la fragilidad del Estado y la inseguridad es muy estrecha y si no se atienden los tres conceptos en las políticas públicas de desarrollo, las consecuencias para las poblaciones y el mismo desarrollo de los países, pueden ser fatales (United Nations, 2015b).

Los fenómenos que subyacen tras el objetivo denominado -Paz, Justicia e Instituciones Sólidas- y que puede llegar a percibirse casi coloquialmente, son mucho más profundos y relevantes de lo que aparenta su título. Seguridad, conflictos, tráfico ilícito de armas, violencia, tráfico de drogas, delincuencia organizada, estado de derecho, derechos humanos, justicia, gobernabilidad entre muchos otros, son algunos de los temas clave que se ocultan atrás del ODS 16 y que tendrán que ser intervenidos, medidos y valorados a lo largo de los 15 años de su vigencia. Tales conceptos constituyen el meollo del desarrollo de muchas naciones latinoamericanas que se ven afectadas en su devenir.

Lo anterior supone una novedad absoluta en los marcos internacionales de cooperación para el desarrollo, pues el binomio seguridad y desarrollo siempre quedaba marginado en las reflexiones sobre la importancia de la seguridad, constantemente replegada en los dogmas de la doctrina de la seguridad nacional de origen anglosajón. Ahora, más que nunca, la atención a la vinculación entre la seguridad y el desarrollo se ha convertido en un tema de discusión global común para la formulación de políticas nacionales y globales que atiendan los problemas del desarrollo. Sin embargo, el nexo entre seguridad y desarrollo no solo es complejo, sino que no está explorado y analizado de manera articulada entre las disciplinas que postulan tal asociación (Lucatello y Zuber, 2015).

Al integrar la seguridad a la agenda de desarrollo, estamos frente a un posible cambio de paradigma global en el que los esquemas de gobernanza basados en el control del Estado y sus ciudadanos mediante el uso de la fuerza y de políticas de -mano dura-, pueden modificarse hacia nuevos esquemas que integren enfoques multidimensionales e incorporen una idea de seguridad humana, lo cual significa un avance hacia la práctica de un desarrollo seguro, y no la securitización del desarrollo, como ha planteado Sanahuja, (2005).

Sin embargo, cabe mencionar que la palabra "seguridad" ha sido voluntariamente omitida en la formulación del nuevo objetivo, debido a que para los principales miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, el concepto de seguridad sigue fuertemente asociado a una construcción ideológica, conservadora y económicamente ventajosa (sobre todo por la venta de armas). Por lo tanto, hasta el momento, el ODS 16 contempla una definición más amplia, fruto de una tensa negociación de más de dos décadas entre varias corrientes políticas globales.

La seguridad, paz y justicia son temas particularmente relevantes para el desarrollo, cuando se analizan en un contexto integrado y universal como lo es el marco de los ODS. Sin embargo, la relación entre el desarrollo, el Estado de derecho, la justicia y la seguridad no es lineal. Por ejemplo, el establecimiento de la mejora de los sistemas de gobernanza y participación justa y transparente de los sistemas de justicia penal que protegen los derechos humanos de los ciudadanos no garantiza por sí la mejora de las circunstancias sociales y económicas para la mayoría

de la población. Por otra parte, mientras existen condiciones en las que una sociedad sufre de violencia endémica (como el caso de varios países de la región latinoamericana), es raro comprobar avances y beneficios para el desarrollo del país si no está claro que la ausencia de violencia es condición imprescindible para el bienestar económico. Al mismo tiempo, al no abordar los aspectos fundamentales de la justicia y la seguridad es probable que se impida y tal vez se amenacen los beneficios logrados en el desarrollo social y económico. (Lucatello y Zuber, 2015)

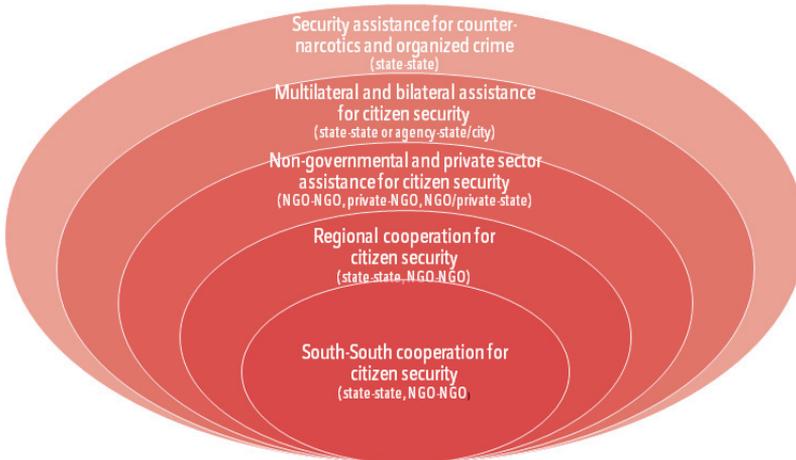
Para los fines de este capítulo vale la pena mencionar que el tema de la seguridad, con base en los estados-nación, las experiencias y responsabilidades para proteger a los ciudadanos de las amenazas a su seguridad, solo recientemente ha comenzado a encontrar vínculos con cuestiones relacionadas con el desarrollo. Las recientes corrientes de vinculación en una mejor relación entre seguridad y desarrollo, ha llevado a algunos observadores a advertir sobre la mencionada securitización de la política de desarrollo. (Denney, 2015)

Esto implica que los principales donantes internacionales asignan grandes porciones de la ayuda internacional a los países y regiones que son percibidos como una amenaza o un riesgo para estos donantes y sus intereses de seguridad. Los Estados Unidos, por ejemplo, y los países donantes de la Unión Europea, han adoptado cada vez más esta tendencia en los últimos años. Claramente, este enfoque tiene sus dificultades. La estrecha relación entre el desarrollo y la seguridad plantea por lo tanto preguntas importantes: ¿Cuál seguridad está siendo protegida por los esfuerzos de la Cooperación Internacional? ¿Qué paradigmas de desarrollo son los que incluyen a la seguridad como pilar central? ¿Qué tipo de vinculación existe entre seguridad y desarrollo en el contexto de los ODS? (Lucatello y Zuber, 2015)

Los debates previos y actuales sobre los ODS, todavía no tienen una suficiente y transversal comprensión del conjunto de elementos que conforman el tema de la seguridad y el desarrollo. La transparencia, la rendición de cuentas, la justicia social entre otros no fueron parte de las discusiones del ODS 16. Y sobre todo, no está bien aclarada la conexión entre la seguridad y el desarrollo en el ámbito del comercio mundial de armas, dadas las muchas formas en que el comercio intra-estado de las

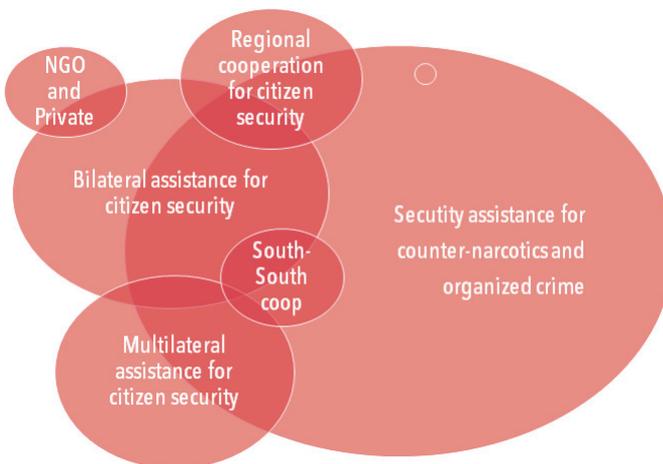
mismas, alimentan los conflictos armados y la inestabilidad de muchos países, que a su vez ponen en peligro el desarrollo y los esfuerzos de reducción de la pobreza. Por ejemplo, actualmente se pueden distinguir cinco diferentes tipos de Cooperación Internacional dirigida al tema de seguridad ciudadana (ver Figura 2):

Figura 1. Mapa de conflictos ambientales por extractivismo.



Fuente: Muggah y Szabo (2014: 7)

Figura 3. Alcance financiero de las intervenciones en CI para seguridad ciudadana



Fuente: Muggah y Szabo, (2014: 15)

La literatura sobre la seguridad y el desarrollo no refleja adecuadamente un debate articulado y de atención entre los dos conceptos y sus correspondientes campos de estudio, a saber, Estudios de Seguridad y Estudios de Desarrollo (y, en la medida en que es considerado como un campo independiente de estudio, la Economía del Desarrollo). Por otra parte, los foros de la ONU que tratan los temas de desarrollo y seguridad, no abordan de manera intersectorial y transversal las problemáticas del desarrollo y sus implicaciones para la seguridad.

Además, existen importantes problemas de coordinación entre los donantes en materia de seguridad, entidades de ejecución, y la aplicación de políticas de desarrollo con enfoques de seguridad. La tradicional falta de coordinación entre los actores, junto a una falta de claridad conceptual sobre cómo implementar la seguridad impulsada por las políticas de desarrollo, no sólo a nivel internacional sino sobre todo a nivel local, el llamado "mainstreaming" de la seguridad, complican aún más el panorama de las políticas de desarrollo con enfoque de seguridad.

Un ejemplo de un instrumento internacional que no refleja positivamente la vinculación entre seguridad y desarrollo es el reciente Tratado de Comercio de Armas (TCA). El TCA es el último de una serie de intentos internacionales para frenar lo que es ampliamente considerado como un obstáculo importante para el éxito del desarrollo humano: la amplia disponibilidad de armas pequeñas y armas ligeras. El problema principal del TCA es la irresponsable desviación "legal" (venta legal) de armas que terminan en manos de criminales, terroristas y otros actores no estatales que las utilizan para sus propios intereses políticos y negocios ilícitos. En este sentido, las armas legales que se transfieren y llegan a manos no autorizadas hacen que los conflictos locales no solo aumenten en escala, sino que se vuelvan más letales y más propicios para los delincuentes, lo que alimenta las culturas y las espirales de la violencia en todo el mundo. Además, la proliferación de armas ilícitas tiene muchos otros efectos negativos: los objetivos de desarrollo se pueden ver minados, la infraestructura física y humana puede sufrir enormes daños, los materiales y los recursos son mayormente saqueados, la participación de las mujeres en la vida política y social se ve amenazada, entre muchos otros impactos (Small Arms Survey, 2014).

Tomando en cuenta estos precedentes, el ODS 16 plantea como su primera meta reducir significativamente todas las formas de violencia y las tasas de muerte relacionadas en todos los países (ver Tabla 1). Deberá ser integrado en la nueva Agenda de Desarrollo con indicadores medibles para cada una de sus metas (United Nations, 2015b). Como se señaló en el informe del Panel de Alto Nivel del Sistema de Naciones Unidas sobre la Agenda de Desarrollo para después de 2015 (United Nations, 2013), la implementación de un objetivo de paz y justicia, dependerá de las capacidades de una gobernanza eficaz, basada en el concepto de imperio de la ley (rule of law), y en el empoderamiento jurídico y económico de las personas, especialmente de los más excluidos para que puedan participar efectivamente en la toma de decisiones a nivel nacional y local.

Proveer la seguridad de sus ciudadanos es la principal responsabilidad de todos los Estados y es de hecho la base para un desarrollo de cualquier tipo. Sin embargo, a diario sobre todo en la región latinoamericana, la violencia destruye vidas y medios de subsistencia y tiene un impacto profundamente negativo en el desarrollo humano de los países que la integran (UNODC, 2013). De hecho, y como se subraya en el Informe del PNUD (2013) sobre seguridad ciudadana con rostro humano, el flanco débil de Latinoamérica es la violencia, el crimen y la inseguridad. Se señala que en la última década la región ha sufrido una epidemia de violencia, acompañada por el crecimiento y difusión de los delitos, así como por el aumento del temor entre los ciudadanos, dañando directamente el núcleo básico de derechos que están en la base del desarrollo humano: la vida y la integridad física y material de las personas.

Tabla 1. Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 y sus metas

Ods 16:	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, Facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables E inclusivas a todos los niveles
M1.	Reducir considerablemente todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad Conexas en todo el mundo
M2.	Poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia Contra los niños
M3.	Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la Igualdad de acceso a la justicia para todos
M4.	Para 2030, reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas, Fortalecer la recuperación y devolución de bienes robados y luchar contra todas las Formas de delincuencia organizada
M5.	Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas
M6.	Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles
M7.	Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que Respondan a las necesidades a todos los niveles
M8.	Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de Gobernanza mundial
M9.	Para 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular Mediante el registro de nacimientos
M10.	Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, De conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales
M11.	Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación Internacional, con miras a crear capacidad a todos los niveles, en particular en los países En desarrollo, para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia
M12.	Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible

Fuente: UNSTATS 2015

El informe del PNUD muestra que entre 2000 y 2014, la tasa de homicidios de la región creció 11%, mientras que en la mayoría de las regiones del mundo descendió o se estabilizó. En una década ha muerto más de 1 millón de personas en América Latina y el Caribe por causa de la violencia criminal. Por otra parte, se señala que considerando los países para los cuales se cuenta con información, los robos se han casi triplicado en los últimos 25 años, y en un día típico, en América Latina 460 personas sufren las consecuencias de la violencia sexual; la mayoría son mujeres.

Además, los niveles de deterioro de la seguridad se han dado de manera heterogénea en los países latinoamericanos. Señala el PNUD (2013) que en algunos países la violencia letal es la que más aqueja a la población, mientras que, en otros, los niveles de homicidio son relativamente bajos y, sin embargo, el aumento repentino y considerable de los delitos patrimoniales ha disparado la percepción de inseguridad en la ciudadanía. Al mismo tiempo, hay municipios, Estados y departamentos que tienen indicadores comparables a los países de Europa, y lugares en los que la violencia letal es incluso mayor a la de países que están actualmente en guerra como el Medio Oriente o África. En la siguiente tabla se reporta información, como ejemplo, del “negocio” que está atrás de los procesos de “limpieza” de campos minados en Colombia.

Tabla 2. El negocio del desminado en Colombia

Detrás de las historias de niños mutilados, soldados heridos y campesinos condenados a vivir lejos de sus tierras, hay un negocio que cada día interesa más a empresas internacionales que, según fuentes gubernamentales, llevan meses haciendo un fuerte lobby.

Ronco, Mines Advisory Group y Halo Trust son tres de las firmas que ofrecen los servicios de desminado. La primera es estadounidense y las otras dos, británicas. Estas empresas han concentrado sus esfuerzos en conocer cómo y cuándo podrían participar en esta actividad. Pero ¿Cuánto vale este negocio? La respuesta es incierta. Un cálculo básico indica que sembrar una mina puede costar 40 centavos de dólar y desenterrarla, mil dólares.

Para Halo Trust, la inversión puede ser de uno a mil dólares por encontrar una mina. En Camboya, esta empresa gasta de 43 a 40 centavos de dólar por metro cuadrado de tierra. El estándar de la ONU para el desminado humanitario es 1,50 dólares por metro cuadrado y en áreas muy contaminadas puede costar unos 4 dólares.

En Colombia, país de la región latinoamericana con el mayor número de minas antipersonas debido a décadas de conflictos entre el gobierno y las FARC, no se tiene un dato exacto de cuántos metros cuadrados están sembrados de minas, y la única información dice que hay en 31 de los 32 departamentos. Y su costo puede ir de 1.500 millones a 800 millones de pesos.

Fuente: Galindo y Sánchez (2009)

Un elemento a destacar en los actuales debates sobre el ODS 16, altamente dinámicos y cambiantes, es también el tema de -obligar- a los Estados a perseguir la seguridad "con la menor desviación de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos", como lo señala el artículo 26 de la Carta de Naciones Unidas (ONU, 1945, Cap.V). La -relación simbiótica- entre el desarme y el desarrollo en vista del aumento de los presupuestos militares mundiales y de los incumplidos objetivos de desarrollo planteados a partir del nuevo milenio (Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM), es una contradicción que aún no está resuelta y que se vislumbra como un pantano institucional en el cual los principales productores de armas se mueven como hábiles cocodrilos (Zuber, 2015). Aunado a esto, los Estados deberían implementar medidas de mayor transparencia con respecto a las formas en que se han desviado (o planean desviar) gastos militares nacionales para ayudar a cumplir el ODS 16. Sin embargo el debate no va lo suficientemente lejos, pues las medidas parciales para regular la producción y distribución de armas no hacen más que preservar una dinámica fundamental en el actual sistema internacional: la fabricación excesiva de armas y su consecuente acceso, también excesivo. Dicha dinámica tiene el potencial de frenar las perspectivas de un desarrollo significativo y sostenible.

A pesar de la experiencia de la ONU en el tema de desarme, los últimos esfuerzos, como por ejemplo la promoción del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA), necesitan mayores esfuerzos globales para alcanzar mejores resultados. Varios Estados del mundo siguen modernizando sus arsenales, creando armas que prueban ellos mismos o que pueden ser lanzadas desde plataformas en el espacio. La brecha que separa el gasto en armamento, la educación, la salud y la agricultura sostenible, es enorme y está creciendo a un ritmo incontrolado.

La inestabilidad y la desconfianza sembrada por demasiadas armas en demasiadas manos han llegado a niveles asombrosos en muchos países, incluidos los países que aparecen habitualmente en la agenda del Consejo de Seguridad de la ONU. En este sentido cabe preguntar cuán importante es la inclusión del tema de la seguridad en la Agenda de Desarrollo, y precisamente si es una victoria pírrica para los impulsores del desarrollismo global dado que la actitud y tendencia favorable a un crecimiento y expansión económica a ultranza, cualquiera que sea su

coste, ha desembocado en una terrible crisis de seguridad internacional y ciudadana. Por ejemplo, con el TCA, que entró en vigor en enero de 2015, podría favorecerse el hecho de que los gobiernos mantengan un mejor control de los traslados de armas que de otro modo podrían ser desviados a los actores no estatales; pero se hará poco en el corto plazo para reducir los arsenales mundiales de las armas nuevas (Domínguez y Lucatello, 2015).

En tal sentido y como crítica estructural al ODS 16, cabe mencionar también que el -objetivo de la paz- sufre de su propia falta de especificidad en cuanto a definiciones conceptuales y objetivos concretos de medición por el uso de frases diplomáticas de circunstancia y de dudoso impacto normativo, que carecen de puntos de referencia más concretos tales como “reducir significativamente”, “promover y hacer cumplir” y “reducir sustancialmente”. De hecho, el término -paz- como una condición a la que todos aspiramos prácticamente, pide más precisión operativa. El objetivo alude en última instancia a la -paz- como un esfuerzo multifacético que integra los tres pilares básicos del sistema de las Naciones Unidas (seguridad, paz y desarrollo). Por lo tanto, el término paz, en la medida en que podemos empezar a sacar provecho de su promesa, es una obligación sistémica que involucra actividades y actores que van mucho más allá del dominio de la meta propuesta. Es importante llegar a una definición precisa del término porque también puede ser difícil responsabilizar a alguien por el no cumplimiento de la meta en ausencia de tal precisión.

Además, el ODS 16 aún no está claro sobre el tema de justicia, ya que parece que al momento se quiere hacer énfasis en el carácter central de los sistemas de justicia penal en la prestación de la seguridad y la seguridad de las personas, pero cuando se habla de seguridad y desarrollo, el concepto tiene que ser más amplio (Van Dijk, y Alvazzi del Frate, 2008). El término justicia, tiene que incluir no solo la ausencia de la amenaza de la violencia interpersonal directa, sino también la ausencia de la amenaza de un conflicto interno o internacional, cuyas consecuencias pueden llevar a graves disturbios civiles y violaciones masivas de derechos.

Finalmente, hay que hacer una breve mención al tema de la gobernanza y de las instituciones que son parte integrante del ODS 16. En las actuales negociaciones el debate sobre la inclusión de la paz se refiere también a

los esfuerzos que los países desarrollados están dispuestos a hacer para promover la paz y fomentar el buen gobierno. Muchos países en desarrollo subrayan que para alcanzar un buen gobierno interno es necesario también que se reformen las instituciones de gobernanza global, dado que todavía varias de ellas actúan en un contexto obsoleto y carente de transparencia, por ejemplo, el Consejo de Seguridad y el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyas decisiones tienen un profundo impacto sobre la paz y la gobernabilidad en el mundo.

Otra cuestión sin resolver a la fecha, que ocupa el debate del post 2015, es hasta dónde están dispuestos a llegar los países industrializados para hacer frente a factores de conflicto transnacional, basados en flujos financieros y en el comercio de armas ilegales. Todo esto, como se vio anteriormente, sigue siendo objeto de debate y no está claramente reflejado en el ODS 16.

A pesar de ello, la visión desarrollista que acompaña a la nueva agenda post 2015 y que quiso incluir -a la fuerza- un objetivo tan complejo y multidimensional como el de paz y justicia, induce a pensar que el camino para su aplicación, monitoreo y evaluación, presentará obstáculos y visiones encontradas. Alcanzar un objetivo de paz y justicia sustentable depende no solamente del fin de la violencia sino también de atacar las causas estructurales y los conductores (drivers) del conflicto. Siendo la nueva arquitectura de los ODS de tipo universal -en el sentido de que será obligatorio para todos los países de la comunidad internacional cumplir con estas metas para el 2030-, cabe preguntarse hasta qué punto muchos países que viven en una economía de guerra, estarán dispuestos a renunciar al poderío militar y económico a favor del desarrollo global y cuáles incentivos encontrarán en el ODS 16 para cumplir con sus aspiraciones de paz y justicia.

Durante más de dos siglos, EEUU ha visto a América Latina como su "patio trasero"; una esfera de influencia geopolítica donde actúa como la potencia hegemónica en base a la histórica Doctrina Monroe. Esta refleja una realidad en la que los EEUU han influido, dominado y controlado el desarrollo político y económico de la mayoría de los países de América Central, del Sur así como del Caribe.

Sin embargo, los últimos años han sido testigos de tentativos de creciente

independencia y relativa lejanía de muchas naciones de la región hacia los Estados Unidos, debido a políticas antiamericanas en Venezuela, Ecuador, Brasil, Argentina, Bolivia, entre otros. Como señala Draitser (2015), la independencia política, económica y cultural de estos países ha movido a los Estados Unidos a buscar la forma de contrarrestarla de la manera más eficaz posible: militarmente. Mediante el uso de pretextos que van desde la guerra contra las drogas, la asistencia humanitaria, y la guerra contra el terrorismo, los Estados Unidos buscan recuperar su punto de apoyo militar en la región y de este modo mantener y ampliar su hegemonía.

En los últimos años y a pesar de un cambio de discurso en la administración de B. Obama, los EEUU han seguido con una invasión silenciosa en la región latinoamericana, con un paulatino despliegue de fuerzas militares en todo Centro y Sur América, con el propósito de controlar el desarrollo político y económico de las naciones que de otro modo habrían seguido el camino del socialismo, de la independencia y de modelos contrarios a las políticas norteamericanas. Ejemplo de ellos es que en América Central, las fuerzas militares han penetrado en países clave con el pretexto de las operaciones de lucha contra los estupefacientes. Cabe ahora monitorear, después de la llegada de Donald Trump a la presidencia de la Unión Americana, como cambiará la política de los Estados Unidos hacia América latina en materia de seguridad.

En Honduras, EE:UU. ha jugado un papel clave en el apoyo, asesoramiento y dirección de las fuerzas armadas del gobierno de derecha que se hizo con el control del país tras el golpe de Estado de 2009, apoyado por la entonces Secretaria de Estado Hillary Clinton y el gobierno de Obama (Draitser, 2015). Según el New York Times, cinco -escuadrones tipo comando- de equipos de FAST (Equipo Asesor de Soporte en el Extranjero) se han desplegado en toda América Central para capacitar y apoyar a las unidades antinarcóticos locales. En 2013, el gobierno hondureño creó una nueva unidad policial llamada Tropa de Inteligencia y Grupo Especial de Seguridad o (TIGRES). Esta unidad, que los grupos de derechos humanos sostienen es de naturaleza militar, se ha desplegado en conjunto con la nueva fuerza de la policía militar y ha recibido entrenamiento en tácticas de combate militares de los EEUU y de unidades de las fuerzas especiales colombianas.

El despliegue de este tipo de combinación de fuerzas militares, paramilitares y policía militarizada es indicativo de la estrategia de Estados Unidos para la re-militarización de la región. En lugar de la ocupación militar, simplemente manifiesta, Washington -provee asistencia- en forma de ayuda militar (Draitser, 2015). Colombia ha sido un elemento central en la estrategia militar de Estados Unidos, en particular con su programa regional más conocido: el Plan Colombia, el cual fue puesto en marcha por el gobierno de Clinton y ampliado por George W. Bush (ver Tabla 3).

Tabla 3. Colombia: el -Avatar- militar del Pentágono en América Latina

El aparato militar colombiano se ha incrementado de manera considerable en las últimas décadas, según el informe del Instituto para la Paz de Estocolmo (SIPRI). Colombia ocupa el segundo puesto de la región en gasto militar al haber invertido \$11.072 millones de dólares en 2012, superado solo por Brasil que invirtió \$38.127 millones de dólares. Igualmente somos el país de la región que más invierte en defensa con respecto al PIB, un 3,3%, lejos de cualquier país de América Latina. Igualmente, Colombia ocupa el puesto 23 en el mundo con mayor número de efectivos, 235.500, superando a naciones como Reino Unido, Israel, Alemania, Argentina o Venezuela. Esto demuestra un híper desarrollo del aparato militar respecto a países que poseen mayor tamaño, más población y/o problemas parecidos a Colombia. (SIPRI 2014)

Tal desarrollo militar ha estado enmarcado en la confrontación que vive el Estado contra las guerrillas, los paramilitares, la delincuencia organizada y el narcotráfico. Sin embargo, el gasto ha estado financiado, estimulado y coordinado por el gobierno estadounidense. De hecho Colombia es el tercer país del mundo que más ayuda militar ha recibido por parte del Pentágono en la historia reciente, solo superado por Israel y Egipto.

Durante la pasada Cumbre de las Américas, realizada en Cartagena, Obama señaló: "Hemos seguido invirtiendo en programas como el Plan Colombia, pero ahora estamos trabajando con Colombia, considerando sus mejores prácticas alrededor de cuestiones como la seguridad de sus ciudadanos, para que no sólo los Estados Unidos sino también Colombia proporcionen asistencia y capacitación técnica a países de Centroamérica y el Caribe para encontrar maneras en que puedan duplicar parte del éxito que hemos visto en Colombia".

Sin embargo, el éxito de la lucha contra las drogas en Colombia es todavía un tema de debate. Según la UNOCD sigue siendo el primer productor de cocaína del planeta, los procesos de tráfico se mantienen y a nivel interno los carteles y las bandas que controlan el negocio siguen diversificando sus formas organizativas para contrarrestar las capturas de los capos. Igualmente es cuestionable la ayuda militar estadounidense en ese campo. El Plan Colombia también le permitió a Estados Unidos la presencia permanente de 400 militares y 400 contratistas de la Secretaria de Defensa estadounidense, el acceso a las instalaciones militares colombianas y el uso de los radares colombianos para las labores de inteligencia de ese país.

Fuente: Aristizábal (2014)

Draitser (2015), destaca el dato documentado por Foreign Affairs en 2002, según el cual la administración Clinton cambió el énfasis de un programa integral antidroga, por una política que se centró en la prestación de asistencia militar y helicópteros. Sin lugar a dudas, el Plan Colombia se trató siempre de la militarización y la protección de intereses económicos. De hecho, los costos totales representados en fuerzas armadas, policía y ayuda económica a Colombia durante el período 2010-2015 de parte de los EEUU, ha sumado casi US \$3 billones a Colombia en forma de -ayuda- para luchar contra la llamada -guerra contra las drogas-. En la administración de Obama, el ejército estadounidense expandió los programas de las administraciones Clinton/Bush, especialmente la Iniciativa Mérida (lanzada en 2008 por Bush) y la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI) creada por Obama en 2011 (Ribando Seelke, 2016). Según el Instituto Igarapé (Muggah y Szabo, 2014, p.14), CARSI y Mérida recibieron poco más de US \$2,5 billones en el periodo 2008 - 2013.

Es un secreto a voces que la financiación masiva se ha canalizado principalmente a través de programas militares y paramilitares. Aunque los EEUU promocionan estos programas como exitosos, su expansión ha coincidido con un aumento de la militarización en todos los países donde se han proporcionado fondos estadounidenses, como se puede constatar en los siguientes casos:

En El Salvador, el gobierno de Funes ha consolidado el control militar con la aplicación de la ley en los intereses de sus patrocinadores estadounidenses. Estos cambios se llevaron a cabo simultáneamente con la aplicación de CARSI, y deben verse como una consecuencia de la militarización estadounidense; en Guatemala, el gobierno de Otto Pérez Molina, un ex líder militar con un registro de atrocidades y genocidio, hasta que fue presidente, militarizó aún más el país; del mismo modo, Honduras se ha convertido en un punto de apoyo principal al ejército de Estados Unidos en Centroamérica. La Coordinadora del Frente de Resistencia Popular Nacional (FNRP) y Partido de Refundación (LIBRE), Lucy Pagoada, explica en una entrevista que "[Honduras] se ha convertido en una gran base militar, entrenada y financiada por los EEUU Incluso tienen fuerzas de la Escuela de las Américas allí... Ha habido altos niveles de violencia y tortura desde el golpe de Estado del 2009" (Draitser, 2015, párrafo 12 y 13).

3. Tercer acto: Las ONG en tiempos de cólera

Esta sección aborda el tercer acto de la trama general de la cooperación tóxica en la región latinoamericana, esbozando la compleja relación entre las organizaciones de la sociedad civil (ONG) en América Latina y su simbiosis con el desarrollo y la cooperación. Hacer un recuento exhaustivo de la presencia de las ONG en América latina es tarea compleja que merece un capítulo aparte. Para fines de este documento, el análisis se concentrará en las últimas tres décadas, de manera sucinta. Desde la década de los años ochenta, las ONG se han proliferado abriendo un importante espacio político, cultural y socio económico, prácticamente en cada rincón del planeta, sumando actualmente más de 10 millones de ONG en el mundo (Peláez, 2015). En el caso latinoamericano el número de ONG todavía no es claro, debido al gran número de organizaciones de origen político, económico, religioso y ambiental, entre otros. En algunos países de la región, como por ejemplo Perú, se calcula que hay una ONG por cada 300 personas (Hamilton, 2014).

Según Peláez (2015), hay aproximadamente unas 40.000 ONG en la región latinoamericana subvencionadas por los gobiernos norteamericanos y europeos y que fueron creadas con el fin específico de ser instrumentos de los funcionarios globalizadores de Washington y Bruselas. La idea de crear ONG que podrían ser utilizadas por los servicios de inteligencia para la creación de las redes sociales en varios continentes con el propósito de promover los intereses norteamericanos y europeos, surgió inicialmente al final de los años cuarenta. Estas organizaciones de base tomaron en la década de los años 80 la forma de las que conocemos ahora como ONG, que fueron incorporadas como instrumentos vitales de iniciativas como el -Proyecto Democracia-, para fortalecer la globalización neoliberal del mundo entero bajo la tutela de Washington y Bruselas, principalmente (ver tabla 4).

Tabla 4. ONG norteamericanas en América Latina

Para cumplir con su tarea las ONG bajo el control del departamento de Estado tenían que desestabilizar los gobiernos no afines a la política norteamericana a través de un trabajo sutil, encubriendo sus propósitos subversivos con unos programas reales como la lucha contra la pobreza extrema.

Actualmente Free Trade Union Institute, Centre for International Private Enterprise, the National Republican Institute for International Affairs, the National Democratic Institute for International Affairs y su subordinada ONG Freedom House en coordinación con la USAID se dedican oficialmente a financiar y canalizar las fuerzas de las principales organizaciones de la sociedad civil en casi 100 países del mundo. Para esto tienen un fuerte presupuesto: para el año fiscal 2016 la USAID dispone de 22,3 mil millones de dólares y la NED tiene a su disposición 170 millones.

Esto explica por qué los indígenas misquitos de Nicaragua se convirtieron en los colaboradores de los contrarrevolucionarios y de la CIA durante la revolución sandinista. También aclara la reciente marcha indígena contra el gobierno de Rafael Correa después que el presidente de Ecuador cuestionó la labor de 31 ONG en Amazonía con el presupuesto de 56,2 millones de dólares provenientes de la NED, USAID y varias otras ONG extranjeras, esencialmente norteamericanas. Los indígenas de la región amazónica marcharon 700 kilómetros para protestar violentamente contra una posible futura reelección de Rafael Correa.

Recordemos a manera de anécdota que USAID, la agencia de cooperación de los EEUU, envió al famoso especialista norteamericano en tortura Dan Mitrione a Brasil 1960-1967, República Dominicana 1965 y a Uruguay entre 1969-1970 disfrazado de enviado de una ONG especializada cuando en realidad trabajaba para la CIA.

Fuente: Peláez (2015)

Como se ha mencionado, en todos los países de la región, los impactos de las políticas neoliberales del Consenso de Washington y sus recetas, tuvieron altos costos sociales, a esto se sumaron los impactos de desastres, epidemias y el cambio climático, que sacaban a luz las enormes fragilidades de la sociedad. En esta época, las agendas de las ONG de promoción y desarrollo tuvieron que incluir una amplia variedad de temas en sus agendas: las que trabajan en el ámbito rural que no solo transfieren tecnología o semillas, también reparten alimentos; ONG urbanas encontraron nuevos espacios de organización entre los informales urbanos y los comedores populares, buscando nuevos espacios y razones para reinventarse (Cáseres, 2014).

Es tarea imposible aquí sintetizar la variedad y riqueza de las iniciativas actuales desplegadas desde las ONG de promoción y desarrollo, sin embargo, sí es posible reconocer un matiz común alrededor del tema de un mayor protagonismo político de las ONG, inflado por el incremento de la Cooperación Internacional en un momento de debilitamiento de los Estados. Aunado a las crisis internas y por los impactos de las recetas neoliberales, las ONG de la región pudieron contar con mayores recursos para sus programas e intervenciones, haciéndolas más visibles y poderosas. Como señala Cáseres (2014), “el debilitamiento de las organizaciones sociales históricas y la crisis de los referentes políticos populares dejó espacios abiertos para un protagonismo político mayor en el ejercicio de la crítica y el planteamiento de propuestas” (p. 15).

Un tema que provocó nuevos desarrollos en el ámbito de las ONG (Cáseres, 2014) fue la lucha contra el narcotráfico que conllevó programas de erradicación de sembradíos de coca y promoción de cultivos alternativos en todos los países de la región Andina, así como otros orientados a combatir el consumo interno de drogas. Para ambos aspectos, USAID y otras agencias abrieron líneas de financiamiento a ONG, lo que alimentó el crecimiento de organizaciones ad-hoc para dichos programas. En las zonas donde estos se desarrollaron, el término ONG comenzó a estar cargado de connotaciones negativas. Procesos similares de cooptación se dieron en torno a otros aspectos de la agenda de la gobernabilidad post-ajuste, la agenda de las reformas de segunda generación. En la primera década del nuevo siglo, como la agenda de las ONG comenzó a experimentar cambios tanto en los países andinos como en América Central, un volumen más alto de intervenciones se concentró en temas ligados al sector rural, el medio ambiente y la industria extractiva, de la mano con la interculturalidad (Cáseres, 2014).

Otro sector que vio crecer el trabajo de las ONG ha sido el de la salud, debido al aumento de enfermedades y epidemias en la región por razones principalmente climáticas, pero también por falta de agua y servicios de saneamiento básicos en muchas comunidades y ciudades. Muchas ONG reciben fondos para la lucha contra el SIDA, la TBC y la malaria por parte de diferentes organismos internacionales. Paralelamente, el crecimiento de la Agenda de Desarrollo, primero bajo los ODM y posteriormente con los ODS, permitió un mayor involucramiento y visibilidad de las ONG del

norte en las campañas en torno a temas tales como deuda, Comercio Justo, Tratados de Libre Comercio y la Ronda de Doha, entre otros. Esto conllevó un mayor flujo de fondos para las campañas y las actividades, pero sobre todo se cambió el formato de apoyo de las ONG basándose más en el paradigma de los proyectos, indicadores, programas, con sus diferentes aplicaciones y modalidades de planificación basadas en el marco lógico. La proliferación de esta tendencia se fortaleció con la entrada en vigor de la -Agenda de la eficacia de la Ayuda- después de la Declaración de París en 2005. Estos cambios han producido incertidumbre y confusión en el mundo de las ONG de la región. Varias han entrado en crisis estructurales y han entrado en competencias más agresivas por los pocos recursos disponibles y poco a poco, se ha ido reduciendo el potencial de alcance de las mismas y sus objetivos.

La actual agenda de debate en la región, entre estados pos-neoliberales y un retorno al estatalismo (y, por lo tanto, a poner frente a la sociedad el papel central del Estado), va configurando una nueva institucionalidad que trastoca el rol de las ONG, hasta ahora acostumbradas a recibir recursos para suplir proyectos y programas que el Estado no había podido y querido llevar a cabo en épocas anteriores. Es decir, estamos frente a un replanteamiento acerca de las relaciones entre Estado y sociedad, así como en torno a las características y roles de las organizaciones sociales en los "nuevos Estados" (ALOP, 2015).

En síntesis, la región latinoamericana ha sido testigo del aumento explosivo y de la influencia de las ONG, que han añadido un componente de variabilidad social de gran relevancia en el análisis del contexto político. La presencia y las acciones de las ONG han sido particularmente afectadas por los cambios y las transformaciones de los últimos dos o tres decenios. Las transiciones políticas, las bases religiosas, la Cooperación Internacional, la aplicación de políticas neoliberales, la descentralización y el retorno del Estado, han definido el ámbito de acción de estas organizaciones y su constante reconfiguración frente a los escenarios internacionales y regionales. Sin embargo, hay por delante un reto profundo para las ONG en cuanto a legitimidad, transparencia y rendición de cuentas con los donantes internacionales, los actores del Estado y la misma sociedad.

Consideraciones finales

Este último capítulo dio cuenta del escenario que atraviesa la región latinoamericana en el que se cuestiona, desde tres diferentes perspectivas (las políticas rentistas de los Estados posneoliberales de la región; la implementación de la agenda de los ODS con el espinoso tema de la seguridad; y el rol de las ONG y su papel como actores del desarrollo, así como su papel en la CID), los siguientes interrogantes: ¿Cuál Cooperación Internacional para cuál desarrollo se está siguiendo actualmente en América Latina? ¿Cómo los diferentes escenarios de una misma trama pueden ser contradictorios, peligrosos, y fomentar prácticas de apoyo que parecen más a un sistema de industrias de la solidaridad que a un plan de desarrollo integral y equilibrado?

No existe una respuesta simple y unánime a las preguntas planteadas y que pueda explicar mejor esta situación y los dilemas del desarrollo en América Latina. Esto se debe en parte a la dinámica continua y la interacción entre las diferentes doctrinas del desarrollo que perduran en relación a los generadores del desarrollo económico mismo y del crecimiento de los países de la región. Pero también hemos comentado que América Latina es una región heterogénea y, por lo tanto, los diferentes actos de la trama analizada en este capítulo se refieren a contextos diferentes pero que tienen en común el tema de la Cooperación Internacional y sus afectaciones al desarrollo. Durante el actual superciclo de las materias primas, se han generado espirales peligrosas entre las prácticas de la cooperación y la aplicación del desarrollo, incluyendo las llamadas reformas estructurales en países como México y Brasil. Un escepticismo creciente y una resistencia cada vez más marcada por parte de las poblaciones de la región, han acentuado esta condición de incertidumbre, la cual plantea en la actualidad, desafíos para ejercer un mejor y mayor control de la agenda global de la eficacia de la cooperación y de sus actores implementadores.

Referencias

- Anderson, M. and Olson, L. (2003). *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners*. (Reflecting on peace practice project). Cambridge: Collaborative for Development Action. Recuperado de <http://cdacollaborative.org/wordpress/wp-content/uploads/2016/01/Confronting-War-Critical-Lessons-for-Peace-Practitioners.pdf> [Consultado octubre de 2016].

- Aristizábal Vásquez, A. (2014, 06 de mayo). Colombia escudero militar de Estados Unidos en América Latina. *América Latina en Movimiento - ALAINET*. Recuperado de <http://www.alainet.org/es/active/73533> [Consultado octubre de 2016].
- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo A.C. - ALOP (2011). *Poder social y poder político. Nuevos desafíos para los actores sociales. Una mirada desde la sociedad civil*. (Informe sobre democracia y desarrollo en América Latina 2009-2010). México: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo A.C. Recuperado de http://www.democraciaycooperacion.net/IMG/pdf/ALOP_Informe_Democracia_Desarrollo_AL.pdf [Consultado el 15 de octubre de 2016].
- Avelar Giannini, R. (2015). Onde está a América Latina? Reflexões sobre paz, segurança, justiça e governança na agenda de desenvolvimento pós-2015. *Documento estratégico 17*, Rio de Janeiro, Brasil: Instituto Igarapé. Recuperado de https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/09/FINAL-AE-17_Onde-esta-a-America-Latina-10-09.pdf [Consultado octubre de 2016].
- Bajraktari, Y., Boutellis, A., Gunja, F., Harris, D., Kapsis, J., Kaye, E., Rhee, J. (2006). *The Prime System: Measuring the Success of Post-Conflict Police Reform*. New Jersey, EEUU: Princeton University. Recuperado de http://dme4orpeace.org/sites/default/files/Princeton%20University_%20The%20Prime%20System%20Measuring%20the%20Success%20of%20Post%20Conflict%20Police%20Reform.pdf [Consultado octubre de 2016].
- Barton, F., & Von Hippel, K. (2008). *Early Warning? A Review of Conflict Prediction Models and Systems*. Washington D.C., EEUU: Center for Strategic and International Studies. Recuperado de https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/080201_early_warning.pdf [Consultado octubre de 2016].
- Burchardt, Hans-Jürgen., Domínguez, R., Larrea, C., y Peters, S. (Eds.) (2016). *Nada dura para siempre. Perspectivas del neo-extractivismo en Ecuador tras el boom de las materias primas*. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado de http://www.burchardt.uni-kassel.de/wp-content/uploads/2016/09/Nada-dura-para-siempre-15-septiembre_2016.pdf [Consultado octubre de 2016].
- Cáseres, E. (2014). *El Rol de las ONG en América Latina. Los desafíos de un presente cambiante*. Proyecto Regional "Mesa de Articulación y sus aliados del Sur aumentan sus capacidad de incidencia y diálogo con gobiernos y sector privado". Unión Europea. Recuperado de http://ccong.org.co/files/496_at_ROL-ONG-Latinoamerica.pdf [Consultado octubre de 2016].
- Cohen, C. (2006). *Measuring Progress in Stabilisation and Reconstruction*. (USIP Special Report). Washington D.C., EEUU: United States Institute of Peace - USIP. Recuperado de <https://www.usip.org/sites/default/files/srs1.pdf> [Consultado octubre de 2016].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2013). *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20*. Bogotá, Colombia: Naciones Unidas. Recuperado de http://www.cepal.org/rio20/noticias/paginas/5/48925/2013-122-Desarrollo_sostenible_en_America_Latina_y_el_Caribe_WEB.pdf [Consultado octubre de 2016].
- Dávalos, P. (2013). Extractivismo y teoría de las instituciones. *Agencia Latinoamericana de información*. Recuperado de <http://www.alainet.org/es/active/63014> [Consultado octubre de 2016].
- Delgado Ramos, G. (Coord). (2013). *Ecología Política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y justicia socioambiental*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20131218030905/EcologiaPolitica.pdf> [Consultado octubre de 2016].

- Delgado Ramos, G., Espina, M., y Sejenovich, H. (coords). (2013). *Crisis Socioambiental y Cambio Climático*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO. pp: 303. ISBN: 9789871891689.
- Denney, L. (2015). Consulting the Evidence: How Conflict and Violence Can Best Be Included in the Post-2015 Development Agenda, en Lucatello, S., y Zuber R. (2015). *Sustainable development goals post 2015: ensuring a security development linkage in the forthcoming global agenda*. México D.F.: Instituto Mora.
- Department for International Development - DFID (2011). *Indicators and VFM in Governance Programming*. (Briefing Note). Recuperado de https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08abce5274a27b2000733/60797_GovernanceIndicatorsVFMNoteFINAL.pdf [Consultado octubre de 2016].
- Department for International Development - DFID (2012). *Managing Results in Fragile and Conflict-Affected States: How to Guide*. Recuperado de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67437/managing-results-conflict-affected-fragile-states.pdf [Consultado octubre de 2016].
- Domínguez, J. C. y Lucatello, S. (2015). *Desarrollo y Cooperación Internacional: miradas críticas y aportes para la agenda post 2015*. México D.F.: Instituto Mora.
- Draitser, E. (2015). Los EEUU y la militarización de América Latina. *Telesur*. Recuperado de <http://www.telesurtv.net/opinion/Los-EEUU-y-la-militarizacion-de-America-Latina-20150908-0021.html> [Consultado octubre de 2016].
- Galindo, R. y Sánchez, J. (2009). Tres empresas internacionales tras el negocio del desminado en Colombia. *El tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5386827> [Consultado octubre de 2016].
- Global Policy Forum (2016). Spotlight on Sustainable Development 2016. *Report of the Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Recuperado de https://www.2030spotlight.org/sites/default/files/contentpix/spotlight/pdfs/Agenda-2030_engl_160713_WEB.pdf [Consultado octubre de 2016].
- Gudynas, E. (2011). Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo. En: F. Wanderly, (coord.). *El desarrollo en cuestión*, La Paz: CIDES y Plural.
- Hamilton, D. (2014). *The american way of partnership*. Madrid, España: FRIDE. Recuperado de http://fride.org/descarga/WP6_The_American_Way_of_Partnership.pdf [Consultado octubre de 2016].
- Human rights first. *China's Arms sale to Sudan. (Fact sheet)*. Human rights first. Recuperado de <http://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/080311-cah-arms-sales-fact-sheet.pdf> [Consultado octubre de 2016].
- International Dialogue (2013). *Peacebuilding and Statebuilding Indicators - Progress, Interim List and next steps*. Washington D.C., EEUU: International Dialogue. Recuperado de https://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/a1/52/a152494f-0bb0-4ff3-8908-14bb007abd25/psg_indicators_en.pdf [Consultado octubre de 2017].
- Leadership Council of the Sustainable Development Solutions Network. (2013). An Action Agenda for Sustainable Development. *Sustainable Development Solutions Network*. Recuperado de <https://unstats.un.org/unsd/broadenprogress/pdf/130613-SDSN-Action-Agenda-for-Sustainable-Development-FINAL.pdf> [Consultado octubre 2016].
- Lucatello, S. (2012). "La Cooperación Internacional para el medio ambiente: evolución, actores e impactos", Cuadernos de Cooperación Internacional. México D.F.: Instituto Mora.
- Lucatello, S. y Domínguez J.C. (2015). *Desarrollo y Cooperación Internacional: Miradas críticas y aportes para la agenda post-2015*. México D.F.: Instituto Mora.
- Lucatello, S., y Zuber R. (2015). *Sustainable development goals post 2015: ensuring a security development linkage in the forthcoming global agenda*. México D.F.: Instituto Mora.

- Muggah, R. y Szabo, I. (2014). Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America. *Documento estratégico 7*, Instituto Igarapé, Recuperado de https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/05/AE-07_Changes-in-the-Neighborhood.pdf [Consultado octubre de 2016].
- Cowen, T. (2014). The Lack of Major Wars May Be Hurting Economic Growth. *The New York Times*. Recuperado de www.nytimes.com/2014/06/14/upshot/the-lack-of-major-wars-may-be-hurting-economic-growth.html?_r=5&referrer= [Consultado octubre de 2016].
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights/United Nations Development Programme - OHCHR/UNDP (2012). *Governance and Human Rights: Criteria and Measurement Proposals for a post-2015 Development Agenda*. New York, EEUU: OHCHR/UNDP Expert Consultation, Meeting Report.
- Peláez, V. (2015). El lado oscuro y destructor de las ONG. *SPUTNIK*. Recuperado de <https://mundo.sputniknews.com/firmas/201508271040744157/> [Consultado octubre de 2016].
- Perle, R. (2000). *A Clean Break: A New Strategy for Securing the Realm*. Washington D.C., EEUU: IISS.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2013). *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. (Informe regional de desarrollo Humano 2013-2014). New York, EEUU: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf> [Consultado octubre de 2016].
- Ribando Seelke, A. (2016). *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*. Washington D.C., EEUU: Congressional Research Service. Recuperado de <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf> [Consultado octubre de 2016].
- Sanahuja, J. A. (2005). Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la "securitización" de la ayuda. Documentación Social. *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, (136), pp. 25-42.
- Sanahuja, J. A. (2010). Comercio, ayuda y desarrollo en tiempos de guerra: se estanca la agenda social de la globalización. En Mesa, M y Gonzalez, M. *Escenarios de conflicto Irak y el desorden mundial. (Anuario CIP 2010)*. Madrid, España: CIP_FUHEM/lcaria. Recuperado de https://www.academia.edu/567053/Comercio_ayuda_y_desarrollo_en_tiempos_de_guerra_se_estanca_la_agenda_social_de_la_globalizaci%C3%B3n [Consultado octubre de 2016].
- Seoane, J. (2012). Nuevos horizontes emancipatorios en Nuestra América. *La Minga*, (9).
- Seoane, J. y Algranati, C. (2012). La ofensiva extractivista en América Latina. Crisis global y alternativas. *Revista Herramienta*, (50). Recuperado de http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-50/la-ofensiva-extractivista-en-america-latina-crisis-global-y-alternativas#_ftn4 [Consultado octubre de 2016].
- Small Arms Survey (2014). *Weapons and the World*. UK: Cambridge University Press. Recuperado de <http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2014.html> [Consultado octubre de 2016].
- United Nations (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. New York, EEUU: United Nations. Recuperado de <http://www.un.org/es/charter-united-nations/> [Consultado octubre de 2016].
- United Nations (2012a). *The Millennium Development Goals Report 2012*. New York, EEUU: United Nations. Recuperado de <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202012.pdf> [Consultado octubre de 2016].
- United Nations (2012b). *Realizing the Future We Want for All*. New York, EEUU: United Nations. Recuperado de http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTReport.pdf [Consultado octubre de 2016].

- United Nations (2013). A new global partnership: Eradicate poverty and transform Economies through sustainable Development. New York, EEUU: United Nations. Recuperado de https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/files/HLP_P2015_Report.pdf [Consultado octubre de 2016].
- United Nations (2015a); *Sustainable Development Goals*. New York, EEUU: United Nations. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainabledevelopmentgoals> [Consultado octubre de 2016].
- United Nations (2015b) *Open Working Group proposal for Sustainable Development Goals*. New York, EEUU: United Nations. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf> [Consultado octubre de 2016].
- United Nations General Assembly (2012). *The future we want*. Washington D.C., EEUU: United Nations General Assembly. Recuperado de http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E [Consultado octubre de 2016].
- United Nations General Assembly (2013). *The rule of law, crime prevention and criminal justice in the United Nations development agenda beyond 2015*. Washington D.C., EEUU: United Nations General Assembly. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/2010-2019/2013/General_Assembly/A-RES-68-188.pdf [Consultado octubre de 2016].
- United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC (2013). *Accounting for Security and Justice in the Post-2015 Development Agenda*. Washington D.C., EEUU: United Nations Office on Drugs and Crime. Recuperado de http://www.unodc.org/documents/about-unodc/Post-2015-Development-Agenda/UNODC_-_Accounting_for_Security_and_Justice_in_the_Post-2015_Development_Agenda.pdf [Consultado octubre de 2016].
- Van Dijk, J. J. M., & Alvazzi Del Frate, A. (2008). Victimización Criminal y Servicios a las Víctimas en el Mundo: Resultados y Perspectivas de la Encuesta Internacional de Víctimas del Delito. *Perspectivas internacionales en victimología*. 1(1), pp. 14-34.
- Zuber, R. (2015). Disarming Threats to Development: The Toxic Impacts of Illicit and Diverted Weapon”, en Lucatello, Simone; y S., Zuber R. (2015), *Sustainable development goals post 2015: ensuring a security development linkage in the forthcoming global agenda*. México D.F.: Instituto Mora.

Este libro fue editado en el Área de Publicidad
de la Universidad Autónoma del Caribe,
en el mes de septiembre de 2017.

En el marco de la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI), se presenta a la comunidad académica la primera obra de la Serie Debates RIACI en la que se pretende debatir y reflexionar en el cada vez más cambiante mundo de la cooperación y el desarrollo teniendo presente lo necesario de la crítica rigurosa y propositiva como elemento potenciador de las ideas y, en general, de las exigencias y ajustes que se requieren para contribuir desde la academia a "desarrollar una mejor cooperación".

Precisamente, este primer libro denominado "Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica", bajo la edición de la Universidad de Cantabria y la Universidad Autónoma del Caribe y con el apoyo de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla brindan cinco trabajos, a manera de lecturas alternativas para investigadores sociales y estudiantes y, en los que, recuperando la memoria histórica del régimen internacional de ayuda y cooperación, ofrecen una mirada crítica de los procesos de construcción y evolución histórica de esta, sus actores, así como rescatan los teóricos olvidados e inculcan cierto escepticismo metodológico con respecto a las "nuevas" agendas, instrumentos, modalidades y actores.

Es de resaltar que estas contribuciones provienen de instituciones que integran esta comunidad, como son la Red Mexicana de Cooperación Internacional y Desarrollo (REMECID), la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), Universidad de San Buenaventura Cartagena, Universidad de Autónoma del Caribe, Universidad de Cantabria y el Instituto de Investigaciones "José María Mora", lo que le da el carácter de iberoamericano a la obra.



Editorial Uniautónoma

