

¿A caballo regalado no se le mira el diente? Algunas reflexiones en torno a los efectos de la cooperación internacional como instrumento para favorecer el desarrollo económico

Don't look a gift horse in the mouth? Some reflections around the effects of international cooperation as an instrument to promote economic development

Willy Hernando Venero Espinoza*

Resumen:

Los efectos de la cooperación internacional en el proceso de crecimiento económico de los países en desarrollo es un tema de intenso debate. Si bien sus efectos favorables en la lucha contra la pobreza resultan innegables, su condición de factor determinante para el desarrollo económico tiene posiciones a favor y en contra. En este artículo se hace una revisión de la literatura sobre la cooperación internacional, concentrándose en los factores fundamentales para facilitar su análisis. Otro aspecto tratado son los principales argumentos utilizados para respaldar el otorgamiento y recepción de cooperación internacional hacia un país en desarrollo, así como aquellos argumentos que critican su conveniencia. La parte final incluye algunas conclusiones sobre los argumentos expuestos.

Abstract:

The effects of foreign aid in the process of economic growth in developing countries is a subject of intense debate. While its favorable effects in the struggle with poverty are undeniable, its determining factor for economic development has positions in favor and against. This article presents a review of the literature on foreign aid, focusing on the fundamental aspects to facilitate its analysis. Other aspects that are addressed are the main arguments used to support the granting and receiving of foreign aid towards a developing country, as well as those arguments that criticize its suitability. The final part includes some conclusions about the presented arguments.

Palabras clave:

Cooperación internacional – Desarrollo económico – Industrialización – Donante – Beneficiario – Condicionalidad – Selectividad

Keywords:

Foreign Aid – Economic Development – Industrialization – Donor – Recipient – Conditionality – Selectivity

Sumario:

1. Contenido – 2. Conclusiones – 3. Bibliografía

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Máster en Derecho por Cornell University y Máster en Administración Pública por Kent State University. Profesor de la Escuela de Posgrado y de la Facultad de Derecho de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Ha sido Asesor del Congreso de la República y de la Presidencia del Consejo de Ministros. Actualmente se desempeña como Asesor Legal en la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas. whvenero@gmail.com

1. Contenido

Aunque conceptualmente las divisiones entre el primer y el tercer mundo perdieron vigencia desde la caída del Muro de Berlín, es incuestionable que el mundo continúa dividido en países ricos y países pobres, países centrales y países periféricos. Sin importar cuán útiles puedan ser estas clasificaciones, y cuánto importen en el mundo real, lo cierto es que cada país es susceptible de ser etiquetado, sea como país desarrollado o como país en desarrollo. De acuerdo a Potter, “el desarrollo económico se caracteriza por traer crecimiento económico así como progreso nacional, y debe incluir otros resultados positivos tales como el suministro (por parte del Estado) de necesidades básicas de uso diario a los ciudadanos (alimentación, vestimenta, vivienda, educación básica y atención médica), mejores formas de gobierno y un cambio hacia patrones de crecimiento que sean más sostenibles en el tiempo”¹¹. Con una perspectiva ligeramente distinta, Franko considera al desarrollo como un proceso más que como un logro. Para este autor, el desarrollo representa cubrir las necesidades básicas de la población, así como mejorar sus condiciones de existencia en su vida cotidiana²².

Independientemente de las diferencias conceptuales en cuanto a la interpretación de desarrollo entre académicos y expertos, la creciente brecha entre el mundo desarrollado y aquél en vías de desarrollo, se ha convertido en una de las preocupaciones principales para las sociedades modernas de nuestro tiempo. En un esfuerzo por reducir esta brecha, los llamados países en desarrollo han realizado, durante el siglo XX, diversos intentos para industrializar sus economías. Entre las diferentes acciones llevadas a cabo en América Latina para el desarrollo económico en los últimos cincuenta años puede mencionarse la “Industrialización por Sustitución de Importaciones”. A través de esta estrategia, países como Brasil y Argentina obtuvieron relativo progreso hacia mediados del siglo pasado y la década de 1960, aunque no pudieron concretar su despegue económico hacia la industrialización. En años más recientes, países como Chile aplicaron “ajustes económicos” y liberalizaron sus economías, al mismo tiempo que abrieron sus mercados al comercio internacional, logrando así resultados favorables; aunque dichas medidas no bastaron para el despegue económico. No obstante lo señalado, la opción de la cooperación internacional parece mantenerse como la única herramienta ampliamente aceptada para promover desarrollo económico, sin que esté vinculada a una tendencia económica o política. De acuerdo a Riddell, la decisión de llevar a cabo acciones para reducir la brecha entre países desarrollados y países en desarrollo ha estado basada en la premisa de que el desarrollo económico de un país puede lograrse con un poco de esfuerzo nacional, combinado con apoyo económico externo (foreign aid)³³.

Riddell también señala que la cooperación internacional puede comprender todo tipo de recursos (bienes físicos, capacitación, ayuda financiera o préstamos) transferidos por los gobiernos o entidades donantes a los beneficiarios⁴. Sin embargo, esta definición no considera las condiciones de los donantes ni de los beneficiarios; tampoco toma en cuenta el propósito o motivaciones de las transferencias. En este sentido, puede decirse que la definición de Riddell no contempla algunos aspectos importantes relacionados al origen de la cooperación internacional: ¿quién dona? ¿y por qué dona?

Por otro lado, la definición provista por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que ha sido incorporada en el libro de Riddell, establece un mejor entendimiento de los alcances de la cooperación internacional. El Comité de Ayuda al Desarrollo, formado en 1960 por los gobiernos donantes líderes con la finalidad de coordinar y promover ayuda económica para los países en desarrollo, define la cooperación internacional como la “transferencia hacia el extranjero de recursos públicos en condiciones ventajosas, teniendo como uno de sus

1 Robert Potter y otros, *Geographies of Development* (Harlow: Pearson Education Limited, 2004), 5.

2 Patrice Franko, *The Puzzle of Latin American Economic Development* (Rowman & Littlefield), 11.

3 Roger C. Riddell, *Does Foreign Aid really work?* (Nueva York: Oxford, 2007).

4 Roger C. Riddell, *Does Foreign Aid really work?*.

objetivos fundamentales, promover mejoras en las situación económica, política y social, de los países en desarrollo”⁵. Ciertamente, esta definición nos da un mejor entendimiento acerca del carácter y orientación de las acciones de cooperación internacional, porque establece de manera más amplia sus objetivos. Si alguna crítica puede hacerse a esta definición sería en relación a la fuente de los fondos para la cooperación internacional, ya que la restringe al uso de recursos públicos.

Por su parte, Lancaster proporciona una definición muy similar a la establecida por el Comité de Ayuda al Desarrollo. No obstante, existe entre ambas una diferencia sutil debido a que para Lancaster, la cooperación internacional constituye una herramienta de política, antes que una política de los estados en sí misma⁶. De este modo, algunas veces el apoyo a través de la *cooperación internacional* también puede estar vinculado al comercio o a gastos militares, como ha sido el caso con las políticas para el control del tráfico de drogas ilícitas promovidas por los Estados Unidos. Ciertamente, en el caso de los Estados Unidos, el otorgamiento de beneficios comerciales y fondos para implementar acciones de desarrollo alternativo en los países productores de droga de América Latina es un instrumento que forma parte de la política antidrogas de ese país, pero no es la política en sí misma. Consecuentemente, desde esta perspectiva puede entenderse a la cooperación internacional como una acción para la implementación de una política.

En relación a los orígenes de la cooperación internacional, de acuerdo a Lancaster y Van Dusen, la cooperación internacional, tal como es conocida en la actualidad, se originó en 1947 como un instrumento diplomático para estabilizar la situación económica y política en Grecia y Turquía, así como para prevenir la expansión del comunismo, mediante la implementación del Plan Marshall para la recuperación de Europa⁷.

De esta forma, la cooperación internacional fue considerada una herramienta indispensable para la recuperación económica de Europa en la época de la posguerra. Remarcar este aspecto resulta de singular importancia si observamos que en esta primera oportunidad, la cooperación internacional fue empleada como un instrumento para la recuperación de países desarrollados que habían sido devastados por la Segunda Guerra Mundial.

Adicionalmente, Lancaster y Van Dusen sostienen que durante las décadas de 1950 y 1960, la cooperación internacional era vista como una estrategia para reducir el descontento generado por la pobreza y para prevenir las seducciones del comunismo, particularmente en los países en que aquella es endémica. También sostienen que en aquellos años la cooperación internacional buscaba extender el progreso económico de los países donantes en diversas regiones del mundo, mientras que al mismo tiempo afrontaba y paliaba las tensiones políticas y sociales relacionadas con los rápidos cambios económicos imperantes⁸.

Ciertamente, los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial y, de manera particular, los años de la Guerra Fría, fueron períodos de grandes tensiones entre las dos potencias militares más poderosas del mundo, las cuales tenían también posiciones antagónicas en lo político y en lo económico. De acuerdo a Lancaster y Van Dusen, en 1961 se creó la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la cual tuvo como objetivo principal impulsar el desarrollo internacional así como otros objetivos diplomáticos de los Estados Unidos⁹. De esta forma, puede afirmarse que en adición a las razones expuestas por Lancaster y Van Dusen, el fortalecimiento de la cooperación internacional durante las décadas de los años 1950 y 1960 tuvo como uno de sus objetivos principales, prevenir la expansión de las ideologías rusas y del comunismo como sistema político y económico. En tal sentido, se advierte que las motivaciones de un país para el otorgamiento de ayuda a otro no siempre están basadas en factores morales

5 Roger C. Riddell, *Does Foreign Aid really work?*.

6 Carol Lancaster, *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics* (Chicago: University of Chicago Press, 2007).

7 Carol Lancaster y Ann Van Dusen, *Organizing U.S. foreign aid: confronting challenges of the twenty-first century* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2005).

8 Carol Lancaster y Ann Van Dusen, *Organizing U.S. foreign aid: confronting challenges of the twenty-first century*.

9 Carol Lancaster y Ann Van Dusen, *Organizing U.S. foreign aid: confronting challenges of the twenty-first century*.

o en la necesidad del beneficiario, sino también en las agendas políticas y en los intereses específicos que el país donante pueda tener.

La determinación de los factores que llevan a un país a ser considerado beneficiario de cooperación internacional es un aspecto fundamental para su estudio, cuya respuesta debe examinarse tanto en las motivaciones internas que llevan a un país donante a contribuir con sus recursos, como también en las situaciones de necesidad de los países beneficiarios. Sobre este aspecto, Riddell ha aseverado que las acciones de cooperación internacional se basan en un principio orientador muy simple: "Aquellos que pueden, deberían ayudar a aquellos que están en extrema necesidad"¹⁰. Riddell también manifiesta que la amplia aceptación de los beneficiarios hacia la cooperación internacional está basada en la creencia que el apoyo que los países extranjeros otorgan puede crear una diferencia en las posibilidades de desarrollo de aquellos que la reciben¹¹. Mientras que los partidarios de la cooperación internacional señalan que, para los países desarrollados que tienen superávits económicos, es una obligación moral el acudir en ayuda de las naciones pobres, de acuerdo a Lancaster, los críticos de la cooperación internacional manifiestan que la primera responsabilidad de un Estado debe ser garantizar la seguridad y bienestar de sus propios ciudadanos¹². Se sabe que incluso los países más desarrollados y con las economías más fuertes, tienen algún porcentaje de su población que vive en situación de pobreza, además de contar con regiones geográficas donde los servicios básicos de salud y educación no cubren adecuadamente las necesidades de sus habitantes.

Por otro lado, desde la perspectiva de los críticos de la cooperación internacional, Hilsum señala que muchas veces las actuaciones de algunas organizaciones no gubernamentales, en cuanto al uso que éstas dan a los fondos que administran, han originado serias dudas acerca de la conveniencia de que un país reciba cooperación internacional. Hilsum señala que el uso de slogans tales como "*estamos haciendo que las cosas estén mejor, usted puede ayudar*", para solicitar contribuciones para el otorgamiento de cooperación internacional, han sido inexactos y confusos porque la cooperación internacional no tiene como propósito general hacer que las cosas estén mejor en un determinado país, sino más bien atender las necesidades de una fracción limitada del total de la población que requiere ayuda.¹³ Hilsum también ha criticado la proliferación de las organizaciones no gubernamentales, y ha desdeñado su tardía reacción ante catástrofes mundiales, como habría sido en el caso del genocidio en Ruanda en la década de 1990. Según ha señalado Hilsum, muchas veces las organizaciones no gubernamentales brindan su ayuda porque no hacerlo podría dañar su imagen internacional, aún cuando saben que su apoyo directo no marcará una diferencia significativa¹⁴.

En virtud a lo expuesto, puede advertirse que se habría desarrollado una política entre algunas organizaciones no gubernamentales que operan con fondos de países extranjeros para brindar ayuda a los países del tercer mundo. Asimismo, existiría una cierta competencia entre éstas por liderar la ayuda hacia estos países. Las afirmaciones de Hilsum establecen serios cuestionamientos a la ética de estas instituciones relacionadas con la cooperación internacional, toda vez que sus verdaderas motivaciones como entidades sin fines de lucro podrían ser inciertas en el caso que tuvieran interés en aumentar y obtener más y mayores fondos de sus donantes. Hilsum también señala que las políticas de los países ricos podrían ser más efectivas si estuvieran orientadas a atacar las causas que originan la necesidad de recibir ayuda en los países pobres, como son las guerras y los conflictos políticos internos¹⁵. Indudablemente, la cooperación internacional podría ser más efectiva si su objeto fuera la prevención de los males mencionados. Sin embargo, acciones de este tipo enfrentarían otra problemática ya que su impacto sería más difícil de medir; situación que podría desalentar

10 Roger C. Riddell, *Does Foreign Aid really work?*.

11 Roger C. Riddell, *Does Foreign Aid really work?*.

12 Carol Lancaster, *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*.

13 L. Hilsum, "*Save us from our saviors*" *Net Nomad*, <http://www.netnomad.com/hilsum.html> (consultada el 11 de noviembre de 2007).

14 L. Hilsum, "*Save us from our saviors*".

15 L. Hilsum, "*Save us from our saviors*".

al donante o a la organización no gubernamental que actuaría como ejecutor u operador. Con una similar perspectiva crítica, Weismann en su libro *El Caballo de Troya*, argumenta que la cooperación internacional no es nada más que un sofisticado instrumento de control¹⁶. El título de su libro es, desde ya, sugestivo sobre su posición contraria a la cooperación internacional. Apoyándose en el significado de una metáfora, Weismann sugiere desconfiar de un regalo ofrecido por otro Estado, de la misma forma que los troyanos debieron haber desconfiado del regalo ofrecido por los griegos. Ciertamente, la desconfianza de Weismann se basa en que la cooperación internacional podría ser utilizada para controlar las decisiones soberanas de otro Estado, o para intentar que el país receptor de la donación implemente una política que en otras circunstancias probablemente no adoptaría. Este podría haber sido el caso con la suscripción de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga - A.T.P.A. en 1991, a través de la cual los Estados Unidos eliminó temporalmente los aranceles al ingreso de una serie de productos originarios de los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), bajo la condición de que dichos países se comprometieran a aplicar los requerimientos de la política de control de drogas de los Estados Unidos. Lo cierto es que la Ley A.T.P.A. fue una oportunidad de cambio en la política antidrogas estadounidense que reflejó un mayor entendimiento por parte del gobierno del Presidente George H. W. Bush, sobre la naturaleza del problema de las drogas. Sin embargo, el resultado final sirvió para demostrar que el gobierno del Presidente Bush no tenía una verdadera intención de otorgar ayuda económica a los países andinos, sino pedir algo a cambio como condición para el otorgamiento de los beneficios comerciales, lo cual en esencia significaba la continuación del enfoque “*carrots and sticks*”.

El análisis sobre los efectos de la cooperación internacional también puede ser realizado desde la perspectiva moral. De acuerdo a Riddell, debido a que la cooperación internacional suele tener altos niveles de aprobación de la opinión pública, esta ayuda ha sido vista como un asunto de moralidad, tanto por los donantes individuales en países ricos, como por sus gobiernos¹⁷. Sin embargo, los beneficios y virtudes de la cooperación internacional siempre han sido cuestionados y objetados, toda vez que su verdadero valor solo puede ser evaluado en el mundo real, donde las políticas de desarrollo económico de una nación deben tener como objetivo responder a las necesidades de todos los miembros de la sociedad. Mientras la población mundial aumenta, la cantidad de gente viviendo en situación de pobreza va en aumento también. En estas condiciones, resulta pertinente preguntarse si el mundo podrá tener la capacidad para resolver el problema de la pobreza; aunque la interrogante también debería ser si es que el mundo puede permitirse no resolverlo sin que ello signifique un peligro real para la paz mundial. Ciertamente, un mundo con un creciente número de gente viviendo en la pobreza no será un mundo seguro.

Según Pearson, la preocupación por las necesidades de las naciones pobres es la expresión de un nuevo y fundamental aspecto de la era moderna en la que vivimos: la toma de consciencia de que el mundo se ha convertido en una villa mundial, de que pertenecemos a una misma comunidad mundial, y de que estas condiciones han dado lugar a un imperativo social y político para los gobiernos de países ricos. Otro aspecto fundamental es el aceptar algún nivel de responsabilidad en sus relaciones de unos con otros¹⁸. Ya en la década de 1960, Pearson consideraba evidente que el advenimiento de la modernidad había traído implícito un cambio en las relaciones multilaterales entre países. En los últimos años se ha hecho evidente que con el desarrollo de las tecnologías de comunicación y la expansión de la globalización como fenómenos económicos y mundiales, puede decirse en términos metafóricos que el tamaño del mundo se ha reducido. Hoy en día hay una mayor interacción entre países, sin importar que no tengan fronteras comunes, o incluso cuando hay grandes distancias entre uno y otro. Este gran desarrollo de las comunicaciones ha hecho posible que imágenes captadas por medios digitales puedan ser enviadas de manera instantánea a cualquier lugar del mundo para mostrar las responsabilidades de un Estado por sus acciones o inacciones.

16 Stephen R. Weissman, *The Trojan horse; a radical look at foreign aid* (San Francisco: Ramparts Press, 1975).

17 Roger C. Riddell, *Does Foreign Aid really work?*

18 Lester B. Pearson, *Partners in Development* (Nueva York: Praeger Publishers, 1969).

Pearson sostuvo que una cuestión central para la evaluación del desarrollo internacional ha sido determinar si las grandes cantidades de ayuda que los países en desarrollo han recibido de los países industrializados han sido una contribución importante para el progreso¹⁹. Según Riddell, los puntos de vista contemporáneos sobre el impacto de la cooperación internacional están polarizados ya que muchas veces se basan en estudios académicos que también se dividen en diversos puntos de vista, algunos de los cuales concluyen que la cooperación internacional funciona y otros que no funciona²⁰. Sobre el particular, Riddell también señala que incluso los libros más recientemente publicados tienen puntos de vista antagónicos sobre la cooperación internacional, como ha sido el caso con *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries*, de Nicolas Van de Walle; en el cual se concluye que la cooperación internacional ha tenido muy poco impacto. Mientras tanto, en *The End of Poverty*, Jeffrey Sachs concluye que la ayuda debe incrementarse sobre la base de la convincente evidencia de su indudable éxito. En efecto, el análisis del impacto de la cooperación internacional no es una tarea fácil, además de ello, sus resultados finales pueden ser orientados en función de la perspectiva que cada autor tenga sobre su destino y objetivos.

Riddell afirma que para los donantes oficiales y las organizaciones no gubernamentales la ayuda que ellos proporcionan en realidad sí funciona. De manera similar, los países receptores muchas veces son reacios a evaluar el impacto real de la ayuda recibida, pero por lo general manifiestan su deseo de seguir recibiendo más ayuda²¹. La evaluación del impacto de la cooperación internacional se puede hacer desde distintas perspectivas dependiendo de la orientación y los objetivos que la ayuda proporcionada tiene. Por ejemplo, en el caso de la ayuda proporcionada por los Estados Unidos, Lancaster ha indicado que ésta se basa en seis fines identificados que son: promoción de la seguridad, promoción del desarrollo, ayuda humanitaria, apoyo a los países en transición política y económica, promoción de la democracia (que incluye la promoción de exportaciones y la prevención de conflictos)²². En este sentido, un análisis imparcial sobre el impacto de la cooperación internacional también debería ser realizado desde cada una de esas diferentes perspectivas.

Según Lancaster, “durante las primeras décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la cooperación internacional fue vista como una herramienta para elevar los niveles de inversión. Esta ayuda fue considerada especialmente apropiada para la expansión de la infraestructura y la promoción del desarrollo social a través de la educación, la salud y otros servicios orientados al beneficio de todos los miembros de la sociedad, aspectos que resultan poco atractivos para los inversionistas privados. [...] Este enfoque básico del uso de la cooperación internacional para favorecer que el desarrollo se mantiene hasta el presente, con algunas enmiendas importantes”²³. Ciertamente, los problemas políticos y económicos que se han planteado en los foros internacionales, como la crisis del petróleo de 1973, la caída del Muro de Berlín en 1989 y los ataques terroristas al World Trade Center en Nueva York en septiembre de 2001 (9/11) dieron lugar, cada uno de ellos en su momento, a una reevaluación y reorganización de las políticas en materia de relaciones internacionales de los países desarrollados, habiéndose probablemente incluido también a la cooperación internacional.

Por otra parte, Lancaster también sostuvo que: “la cooperación internacional se utilizó en la década de 1970 para las necesidades humanas básicas, para financiar las inversiones de gobiernos que buscaban dar beneficios directos a su población en situación de pobreza, cuando se pensaba que el crecimiento económico había fracasado en llegar a los pobres o cuando había cierta evidencia que podía estar haciéndoles la vida más difícil. En la década de 1980 el uso de la cooperación internacional cambió nuevamente, para apoyar el crecimiento

19 Lester B. Pearson, *Partners in Development*.

20 Roger C. Riddell, *Does Foreign Aid really work?*

21 Roger C. Riddell, *Does Foreign Aid really work?*

22 Carol Lancaster, *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*.

23 Carol Lancaster, *Transforming foreign Aid* (Washington D.C.: Kirby Lithographic Company, 2000), 19.

económico, pero en esta ocasión se enfatizó la necesidad de financiar reformas esenciales para que la inversión privada pudiera aumentar y generar un desarrollo más rápido. A lo largo de todos estos cambios y modificaciones en el pensamiento sobre las políticas de desarrollo, el enfoque de la cooperación internacional estuvo orientado a lograr un cambio económico y social beneficioso en determinados países, proporcionando el capital que de otro modo no estaría disponible, y la asistencia técnica esencial para la gestión económica eficaz en aquellos países²⁴. Del mismo modo, las tendencias y teorías económicas también han influido en la dinámica de la cooperación internacional. El hecho que la cooperación internacional durante la década de 1980 estuviera orientada fundamentalmente a la provisión de fondos para las reformas económicas aplicables a la inversión privada parece tener concordancia con las filosofías de la teoría económica predominante en esa década. Asimismo, el hecho de que las agencias de desarrollo económico del principal país donante (EE.UU.) enfatizaran el destino que los países receptores debían dar a los fondos provistos podía ser entendido como el inicio de la llamada política de la “condicionalidad”.

De acuerdo a lo señalado por Easterly, los organismos cooperantes suelen poner condiciones a los países beneficiarios para el otorgamiento de préstamos y para que puedan ser elegibles a la recepción de cooperación internacional. Estas condiciones generalmente se relacionan con la estabilidad macroeconómica (déficit de bajo presupuesto y de inflación), la no intervención del gobierno en la economía, la privatización de empresas estatales y la apertura al libre comercio internacional²⁵. Las exigencias que plantean las agencias de cooperación internacional a los países receptores para que cumplan con algunas condiciones a fin de ser elegibles para recibir ayuda es lo que se ha conocido comúnmente como “condicionalidad”²⁶. Easterly también critica que las agencias de desarrollo a menudo ofrecen préstamos sin tener mucha consideración sobre el desempeño de los países en los préstamos anteriores²⁷. Mientras Easterly no parece estar muy preocupado por la aplicación de la “condicionalidad”, sí parece preocuparle que dicha exigencia no sea tomada muy en cuenta por los organismos donantes. Easterly propone una verificación más estricta del cumplimiento de las condiciones económicas de los países beneficiarios antes de declararlos elegibles para recibir cooperación internacional. Sin embargo, autores como Joseph Stiglitz tienen una perspectiva mucho menos entusiasta sobre la aplicación de la política de la “condicionalidad”.

Stiglitz, sostiene que la combinación de la “condicionalidad” impuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para el desembolso de los créditos y la falta de responsabilidad por los resultados de las medidas que el FMI propone para los países receptores de la cooperación internacional, constituyen una nueva forma de colonialismo²⁸. Ciertamente, hay una divergencia de criterios, toda vez que desde el punto de vista del FMI, al otorgarle un crédito o préstamo a un país, el FMI tiene la facultad de establecer cómo lo utilizará dicho país. Por otro lado, el hecho que los países que reciben dinero del FMI tengan la obligación de informar sobre todas las acciones realizadas en relación con el préstamo recibido, constituye una limitación para la aplicación de políticas económicas originadas a nivel nacional, y también puede ser visto como una limitación de la soberanía del país receptor.

De esta forma, los países en desarrollo tienen muy pocas posibilidades para poder maniobrar sus propias economías. La aplicación de la “condicionalidad” podría implicar una restricción de la autonomía económica de los países en desarrollo. A menudo la aceptación de dichos países sobre las condiciones impuestas por organismos donantes como el FMI se ha visto impulsada por su necesidad urgente de fondos. No obstante, pareciera que los organismos internacionales no hubieran tomado en consideración que la imposición de

24 Carol Lancaster, *Transforming foreign Aid*, 19.

25 William R. Easterly, “Can Foreign Aid Buy Growth?” *The Journal of Economic Perspectives*, Volumen 17. Número 3 2003, 23-48.

26 Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents* (Nueva York: Norton, 2002).

27 William R. Easterly, *The white man's burden: why the west efforts to aid the rest have done so much ill an so little good*. (Nueva York: Penguin Press, 2006).

28 Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*

medidas económicas que no cuentan con aceptación social, reduce significativamente sus posibilidades de éxito.

Aunque Stiglitz ha criticado severamente los resultados de las políticas del Fondo Monetario Internacional, también reconoce la necesidad que tienen los países del tercer mundo de apoyarse en la cooperación internacional otorgada por dicha institución²⁹. Stiglitz afirma que sería más conveniente que el FMI buscara obtener un amplio consenso para la aplicación de sus programas en los países beneficiarios antes de la puesta en práctica de un programa de ayuda³⁰. Ciertamente, Stiglitz no está de acuerdo con la aplicación del concepto de la "talla única" (one size fits all) que ha venido utilizando el FMI para otorgar ayuda financiera; más bien, sostiene que las particulares condiciones sociales y económicas de los diferentes países deben ser tomadas en consideración. La propuesta de Stiglitz para la búsqueda de un amplio consenso social para la aplicación de futuras medidas parece ser congruente con los factores señalados por Cardoso y Faletto para el desarrollo económico de los países del tercer mundo. Estos factores han sido identificados como las relaciones sociales y políticas entre los grupos de poder dentro de un país.

Según Cardoso y Faletto, el desarrollo económico de un país resulta de la interacción y enfrentamientos de grupos sociales que tienen formas específicas de relacionarse entre sí³¹. Estos autores entienden el desarrollo económico como un proceso social que es impulsado por la interrelación de aspectos económicos, políticos y sociales. Igualmente, Stiglitz sostiene que la "condicionalidad" debe ser reemplazada por la "selectividad", como una forma de recompensar a los países que demuestren un buen uso de los recursos del FMI o de otro donante de cooperación internacional³². Teniendo en consideración los aspectos señalados, un poco de paternalismo en el enfoque para el otorgamiento de la cooperación internacional no resulta negativo toda vez que sirve para retratar al FMI como una institución respetuosa y de confianza para los países receptores de la ayuda. Sin embargo, según Easterly, las agencias de cooperación internacional han prometido en reiteradas oportunidades, al menos durante los últimos cuarenta años, que serán más selectivas. Easterly también argumenta que los intentos para fomentar programas de *ajuste estructural*, y las reformas orientadas a liberalizar la economía en los países en desarrollo durante los años 1980 y 1990, se realizaron con la intención de orientar el dinero de la cooperación internacional en forma selectiva hacia los países que cumplieran las condiciones de aplicar buenas políticas económicas³³. Según Easterly, el nuevo concepto de *selectividad* debería estar orientado a premiar a aquellos países que adoptan reformas económicas por propia iniciativa, a diferencia de los países donde resulta necesario aplicar el ajuste estructural, lo cual se considera una reforma económica impuesta³⁴.

Ciertamente, existe desacuerdo entre Stiglitz y Easterly acerca de las implicancias de la *condicionalidad* y *selectividad*. Para Easterly la *selectividad* implica que instituciones como el FMI otorguen préstamos a países que implementan reformas económicas estructurales como la liberalización de sus mercados y la privatización de sus empresas estatales. Para Stiglitz, la *selectividad* significa que el FMI entregue préstamos a los países que demuestren un buen uso de los fondos recibidos, aunque no necesariamente a los países que han implementado reformas económicas estructurales. En resumen, lo que Stiglitz conceptualiza como *condicionalidad*, Easterly lo ha entendido como *selectividad*. Para efectos prácticos, esto podría implicar cierta preferencia por la continuidad de dichas agencias por parte de las entidades de cooperación internacional.

En virtud a lo expuesto, no resulta inesperada la existencia de algunos reparos al impacto de la cooperación internacional. Aunque no hay una respuesta clara a la pregunta sobre el impacto de la cooperación internacional, puede decirse que ésta no ha venido

29 Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*

30 Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*

31 Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America* (California, 1979).

32 Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*

33 William R. Easterly, "Can Foreign Aid Buy Growth?", 23-48.

34 William R. Easterly, "Can Foreign Aid Buy Growth?", 23-48.

cumpliendo con sus propios objetivos, o por lo menos no en los niveles esperados, lo cual demuestra que las buenas intenciones y las grandes promesas no han sido suficiente. Sería necesario establecer cierta estructura para mejorar su funcionamiento así como algún mecanismo de control adicional con el fin de ganar efectividad y resultados concretos, eliminando al mismo tiempo la retórica y la propaganda. Según Easterly, se ha venido aplicando un enfoque erróneo de la ayuda tradicional occidental en relación con la pobreza mundial, lo cual ocasiona la existencia de posiciones idealistas, grandes expectativas, resultados decepcionantes y reacciones cínicas³⁵. Asimismo, Easterly ha criticado severamente la organización de grandes proyectos y el conjunto de objetivos y compromisos internacionales. En su opinión, los acuerdos internacionales en materia de erradicación de la pobreza, tales como los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” han sido audaces y poco realistas³⁶. En lugar de ello, Easterly propone la práctica de pequeños proyectos basados en su conceptualización de ayuda cosmética: “llevar la ayuda allí donde funcione”. Además, sostiene que hay dos elementos que hacen que el otorgamiento de la cooperación internacional tenga efectividad, que son: la retroalimentación y la responsabilidad.³⁷ Ciertamente, somos de la idea que los proyectos pequeños y concretos pueden ser más rentables que los proyectos de gran tamaño, si las necesidades de los países receptores han sido bien identificadas por los beneficiarios. En este sentido, obtener retroalimentación de aquellos que serán los beneficiarios de la ayuda siempre resultará conveniente para efectos de lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos.

Por otra parte, el disponer que las entidades donantes tengan algún nivel de responsabilidad por los resultados de la ayuda que otorgan también sería una medida adecuada. Sin embargo, la propuesta de Easterly parece ser un tanto cándida ya que resulta poco probable que la retroalimentación y la responsabilidad de los donantes pueda ser implementada como parte de las condiciones para la recepción de la cooperación internacional, si se tiene en consideración lo señalado a lo largo de estas páginas. Las motivaciones que llevan a un país a prestar ayuda a otro país no se originan solamente en las necesidades del país receptor, sino en gran medida en los propósitos de la política exterior del país donante. En este sentido, no parece ser probable que un país donante prescinda de su decisión gerencial y se comprometa a asumir responsabilidades por los resultados de un proyecto de cooperación internacional en otro país. De esta forma, se puede argumentar que la cooperación internacional no estaría siendo aprovechada de la mejor forma y, consecuentemente, que sería necesario implementar algunas acciones para hacer que funcione mejor.

Ciertamente, el desarrollo del tercer mundo depende de una mayor eficiencia económica y del uso apropiado de escasos recursos. A lo largo de su historia republicana, la mayoría de las economías de América Latina han evolucionado de un mercantilismo heredado a un capitalismo incipiente basado en la explotación de los recursos naturales. Luego de finalizar la Segunda Guerra Mundial, la industrialización comenzó a ser vista como el siguiente paso en el desarrollo de los países de la región, lo cual dio lugar al surgimiento de diversas teorías sobre el desarrollo económico.³⁸ Los partidarios de la Teoría de la Dependencia creían que la forma en que la estructura económica mundial había sido establecida limitaba las posibilidades de desarrollo económico de los países pobres. Debido a ello, abogaron por un auto-desarrollo que no dependiera de las inversiones extranjeras. Sin embargo, la Teoría de la Dependencia no fue universalmente aceptada ya que los liberales creían que el subdesarrollo era una condición o situación de la cual los países podrían salir a través de un conjunto de políticas económicas adecuadas, complementados con alguna cooperación internacional orientada a la adquisición de la tecnología adecuada.

Según Lancaster y Van Dusen, la cooperación internacional puede proporcionar los recursos necesarios, asesoría e incentivos para las reformas favorables para el desarrollo. Sin

35 William R. Easterly, *The white man's burden: why the west efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*

36 William R. Easterly “Can Foreign Aid Buy Growth?”, 23-48.

37 William R. Easterly, *The white man's burden: why the west efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*.

38 Patrice Franko, *The Puzzle of Latin American Economic Development*. (Rowman & Littlefield).

embargo, el crecimiento económico depende principalmente de las medidas adoptadas por los gobiernos de los países en desarrollo y por su población³⁹. Por otra parte, dichos autores también sostienen que el reunir los elementos necesarios para alcanzar el desarrollo económico deseado es una tarea muy compleja que requiere de conocimientos técnicos, conocimiento de las condiciones locales así como de astucia política. La percepción es que cada país tiene que encontrar su propio camino para lograr su desarrollo, lo cual requiere por lo general de la conjunción y la coincidencia en el tiempo y en el espacio, de varios factores económicos, políticos y sociales así como de tendencias favorables.

Según Bowen, las restricciones y condiciones impuestas a la cooperación internacional impiden que pueda ser sustituida por cualquier excedente económico nacional en el país donante. Muchas veces la cooperación internacional es utilizada en proyectos que no son prioritarios, para introducir tecnología inadecuada, o para subsidiar importaciones de productos que competirán con los productos nacionales⁴⁰. Según Hellman, otros factores deben tenerse en cuenta para promover el desarrollo económico. En su opinión, aquellos que se benefician a corto plazo constituyen el principal obstáculo para un proceso de reforma orientado a alcanzar el desarrollo económico de un país⁴¹. Este autor identifica a los "beneficiarios a corto plazo" como los grupos de poder económico dentro de un país que se oponen a los cambios para asegurar que sus negocios continúen siendo rentables. En aquellas economías que han sido parcialmente reformadas, se originan distorsiones económicas que generan utilidades que son aprovechadas por los "beneficiarios a corto plazo", quienes buscan preservar esas ganancias manteniendo los desequilibrios de reformas parciales a través del tiempo. Hellman sostiene que la manera de contener a los beneficiarios a corto plazo es a través del fortalecimiento de la democracia, toda vez que la transparencia lleva a la gente a presionar por las reformas de mercado⁴². Por lo tanto, si la cooperación internacional está orientada a fortalecer las democracias en los países en desarrollo, indirectamente también estará contribuyendo a crear las condiciones socio-económicas necesarias para el crecimiento económico. Teniendo en consideración lo señalado, puede inferirse que el surgimiento del desarrollo económico en un país se guía más por la confluencia de factores sociales que por la concentración de factores económicos favorables. Es decir, se requiere un cierto nivel de madurez en la sociedad de un país, así como la comprensión y entendimiento del rol que el sector empresarial debe desempeñar para liderar el desarrollo e impulsar la implementación de políticas que se orienten a la obtención de dicho objetivo.

Según Jeffrey Sachs, entre 1820 y 1998 se produjo un gran aumento en los niveles de ingresos en todo el mundo⁴³. Si bien todas las regiones del mundo empezaron dicho período en una situación de extrema pobreza, las tasas de crecimiento mundiales crecieron considerablemente durante largos períodos. Sachs sostiene que el desarrollo tecnológico fue el principal factor para este crecimiento desigual, a diferentes ritmos en diferentes regiones del mundo⁴⁴. Ciertamente, el avance de la tecnología en los países desarrollados hizo posible que éstos intensificaran sus aparatos industriales y aumentaran su comercio, así como sus ingresos. El gran avance de la tecnología fue el principal factor que impulsó la revolución industrial en el siglo XIX, transformando el aparato económico de los países europeos en proceso de industrialización y, cuyas economías se encontraban basadas en la agricultura, hacia un modelo económico basado en la actividad industrial.

Según Gerschenkron, los países en desarrollo no pueden seguir el mismo camino establecido por los países que ya se han industrializado. La industrialización de los

39 Carol Lancaster y Ann Van Dusen, *Organizing U.S. foreign aid: confronting challenges of the twenty-first century*, (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2005).

40 Janine L. Bowen, *Foreign Aid and Economic Growth. A theoretical and empirical investigation* (Brookfield: Ashgate, 1998).

41 Joel S. Hellman, "Winners take all: The politics of partial reform in Post-communist transitions" *World Politics*, enero 1998.

42 Joel S. Hellman, "Winners take all: The politics of partial reform in Post-communist transitions".

43 Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty* (Nueva York: The Penguin Press, 2005).

44 Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty*.

países en desarrollo necesita estar guiada por algún nivel de participación del gobierno⁴⁵. Consecuentemente, desde esta perspectiva, un rol de Estado regulador de la inversión privada no sería suficiente, sino que se requeriría la participación del Estado en algunas áreas o actividades económicas específicas. Gerschenkron identifica tres áreas en las que el gobierno puede intervenir: la planificación, la financiación y la industrialización, proporcionando mercados de capital y la iniciativa empresarial, más la construcción de la infraestructura necesaria para atraer inversión⁴⁶. Ciertamente, la falta de infraestructura necesaria y de mercados de capital adecuados para financiar grandes proyectos, son factores que actúan como elementos que afectan negativamente el crecimiento económico de un país en desarrollo. Los países en desarrollo suelen ser conscientes de la necesidad de contar con infraestructuras adecuadas para que sus mercados sean más atractivos para la inversión extranjera. Sin embargo, también suelen ser conscientes que el financiamiento de proyectos de infraestructura requiere grandes cantidades de dinero, que un país en desarrollo carece, toda vez que sus gobiernos se encuentran concentrados más en paliar otros problemas, como el hambre, la enfermedad y la pobreza. De esta forma, el financiamiento para la construcción de infraestructura es un área donde la cooperación internacional podría funcionar de manera eficiente. Aunque la identificación de las necesidades más básicas de la infraestructura de un país puede no ser una tarea compleja, la identificación del tipo de infraestructura requerida para que cada país logre su “despegue económico” puede ser aún más complicada.

En tal sentido, la promoción de proyectos de infraestructura pequeños y para acciones puntuales, basada en la retroalimentación nacional y con algún nivel de responsabilidad del donante, como lo propone Easterly, podría ser el camino a seguir. Sin embargo, la respuesta para obtener el mejor uso de los recursos de la cooperación internacional no debe basarse exclusivamente en la opinión de los destinatarios. También es necesario que los donantes comprendan la relevancia que tienen las condiciones sociales, políticas y geográficas que mantienen el atraso de un país. De esta forma, Easterly ha sostenido, por citar un ejemplo, que en el caso de Bolivia es fundamental tener en cuenta su condición de país sin salida al mar; así como en el caso de otros países es importante también tener en cuenta las condiciones que retrasan su crecimiento comercial y que impiden o desincentivan su industrialización. Una infraestructura inadecuada que no cumple con los objetivos para los que fue construida se convierte en algo inútil y constituye un desperdicio de la cooperación internacional.

En consecuencia, más que orientarse a sanar la economía de un país, la cooperación internacional para el desarrollo económico debería orientarse a financiar la adquisición de tecnología para el desarrollo y perfeccionamiento de una industria a través de la cual el país receptor considere que tiene oportunidad de ser competitivo en el mercado internacional. La otra orientación que la cooperación internacional para el desarrollo debería adoptar es la adquisición de infraestructura necesaria para hacer que la industria escogida pueda ingresar su producción en el mercado internacional a precios competitivos. Para tal efecto, el contar con puertos adecuados, así como puentes y caminos pavimentados son algunos ejemplos en los que la cooperación internacional orientada al desarrollo podría ser muy beneficiosa. En este sentido, la cooperación internacional no debe tener como objetivo hacer que un país se vea bien, sino hacer que sus ciudadanos mejoren su calidad de vida, con oportunidades de crecimiento económico sostenible.

2. Conclusiones

- I. El desarrollo económico de un país es un proceso muy complejo que debe tener en cuenta la influencia de varios factores, además de los económicos. Los países en proceso de desarrollo no pueden seguir la misma estrategia que aplicaron los países que se industrializaron en el siglo XIX. Se requiere cierta participación del Estado para

45 Alexander Gerschenkron, “Economic backwardness in historical perspective” *Economic backwardness in historical perspective*. (Nueva York: Praeger, 1952).

46 Alexander Gerschenkron, “Economic backwardness in historical perspective”.

guiar e impulsar el desarrollo de aquellas actividades económicas que puedan ser competitivas internacionalmente.

- II. La importancia y la influencia de los factores socio-culturales para el desarrollo económico de un país parecen haber encontrado cierto reconocimiento en el pensamiento político-económico actual. Ciertamente, las interrelaciones políticas y sociales de una nación deben ser consideradas como aspectos importantes para la determinación de su desarrollo económico. Igualmente, debe mencionarse la relevancia que debe tener el liderazgo a ser asumido por los grupos empresariales y por la sociedad organizada en su conjunto para el desarrollo económico nacional.
- III. Actualmente, por la forma en que se utiliza, podría afirmarse que la cooperación internacional no está siendo completamente efectiva en su tarea de lograr los objetivos o metas que dieron lugar a su nacimiento. Algunos cambios estructurales tendrían que ser implementados con el fin de que sea más eficaz. Las instituciones que otorgan cooperación internacional para el desarrollo deberían concentrarse en distribuir la ayuda privilegiando aquellos lugares o tipos de actividades en los cuales la cooperación internacional haya obtenido buenos resultados. El desarrollo de la tecnología y la reducción de la brecha en infraestructura constituyen dos aspectos fundamentales sobre los cuales las políticas de cooperación internacional podrían concentrar sus esfuerzos y tener algunos resultados favorables.
- IV. Finalmente, aunque los altos niveles de pobreza y subdesarrollo en algunos casos pueden requerir una acción urgente e inmediata, los países en proceso de desarrollo generalmente no tienen otra opción que someterse a los procedimientos y requerimientos para el desembolso que establezcan los donantes, toda vez que desde su perspectiva constituye parte de un proceso largo y complejo para la obtención del desarrollo económico. Por esta razón, a pesar de su aparente renuencia a someterse a la supervisión de una institución donante, los países en desarrollo continuarán aceptando la política de la *condicionalidad*, mientras no exista una efectiva voluntad de flexibilizarla desde la parte de las instituciones y de los países donantes.

3. Bibliografía

Bowen, Janine L. 1998. *Foreign Aid and Economic Growth. A theoretical and empirical investigation*. Brookfield: Ashgate.

Cardoso Fernando H. y Enzo Faletto. 1979. *Dependency and Development in Latin America*. California.

Easterly, William R. 2003. Can Foreign Aid buy growth?. *Journal of Economic Perspectives*, volumen 17 número 3.

_____. 2006. *The white man's burden: why the west efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Nueva York: Penguin Press.

Franko, Patrice. 2007. *The Puzzle of Latin American Economic Development*. Rowman & Littlefield.

Gerschenkron, Alexander. 1952. Economic backwardness in historical perspective. En *Economic backwardness in historical perspective*. Nueva York: Praeger.

Hellman, Joel S. 1998. Winners take all: The politics of partial reform in Post-communist transitions". *World Politics* (enero).

Hilsum, L. 1995. Save us from our saviors. Net Nomad. <http://www.netnomad.com/hilsum.html> (consultada el 11 de noviembre de 2007).

Lancaster, Carol. 2000. *Transforming foreign Aid*. Washington D.C.: Kirby Lithographic Company.

Lancaster, Carol. 2007. *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Lancaster, Carol. y Ann Van Dusen, 2005 *Organizing U.S. foreign aid: confronting challenges of the twenty-first century*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Pearson, Lester B. 1969. *Partners in Development*. Nueva York: Praeger Publishers.

Potter, Robert, Tony Binnis, Jennifer Elliot y David Smith. 2004. *Geographies of Development*. Harlow: Pearson Education Limited.

Riddell, Roger C. 2007. *Does Foreign Aid really work?* Nueva York: Oxford.

Sachs, Jeffrey D. 2005. *The End of Poverty*. New York: The Penguin Press.

Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and its Discontents*. New York: Norton.

Weissman, Stephen R. 1975. *The Trojan horse; a radical look at foreign aid*. San Francisco: Ramparts Press.