

## Nuevas tendencias en las motivaciones para la cooperación al desarrollo

Gonzalo Alcalde

### 1. Introducción

Los últimos años han sido un período de ampliación de la gama de motivaciones que llevan a los actores a participar, como donantes o receptores, en el sistema de cooperación internacional al desarrollo. En general, estamos en un período de cambios estructurales en el sistema de cooperación al desarrollo, además de los efectos coyunturales de una crisis financiera que desde 2008 ha llevado a los principales donantes a recortar los presupuestos para estos fines<sup>1</sup>.

Este documento identifica las nuevas tendencias mundiales más pertinentes para la evolución de la cooperación al desarrollo, y sobre la base de ellas esboza una nueva gama de motivaciones principales y un nuevo reparto de actores clave en la cooperación. Finalmente, agrupa a estos actores según distintas combinaciones de motivaciones para participar en la cooperación y esboza las implicancias de los cambios en las motivaciones para la cooperación internacional.

Entre los principales hallazgos relacionados con las motivaciones encontramos, primero, que la dicotomía altruismo *vs.* egoísmo (*self-interest*), que contribuyó a simplificar el análisis de las motivaciones de la ayuda oficial tomando en cuenta principalmente el punto de vista de los países donantes, captura con precisión cada vez menor la diversidad de motivaciones actuales. Segundo, se debe considerar que existen también consideraciones estratégicas y de interés propio en las motivaciones de los receptores de la ayuda como, por ejemplo, aquellos países que pagan sus deudas externas de manera anticipada incluso cuando no es beneficioso desde una perspectiva financiera.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en julio de 2011, el proyecto de presupuesto para asuntos exteriores de Estados Unidos para 2012 fue recortado en 18% por la Cámara de Representantes.

Un tercer hallazgo es que la distinción entre donantes y receptores es cada vez menos clara, y los países en transición de receptores a donantes (no solo las nuevas potencias mundiales del BRIC (Brasil, Rusia, India y China), sino también las nuevas potencias regionales) presentan desafíos conceptuales para categorizar sus motivaciones. Finalmente, cada vez es más evidente que los países proveedores y receptores de cooperación no son actores con un solo conjunto de motivaciones que los orientan, aun cuando el gobierno nacional pueda ser un elemento predominante. Muchas fundaciones, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos de cooperación subnacionales son actores clave con agendas de políticas distintas a las de los gobiernos nacionales de sus respectivos países.

## 2. Contexto general

El financiamiento externo, privado u oficial, ha alcanzado niveles sin precedentes en el mundo globalizado del siglo XXI y es hoy un factor fundamental para asegurar el bienestar de los países en desarrollo. En 2007, último año antes del inicio de la crisis económica mundial, la inversión extranjera directa hacia los países en desarrollo alcanzó los US\$1 248 000 millones (monto aproximadamente equivalente al PBI de la India), mientras que los flujos oficiales de cooperación reportados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) alcanzaron los US\$103 700 millones. Hoy en día, se considera que ambos tipos de financiamiento son necesarios para que los países en desarrollo puedan alcanzar metas fundamentales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas<sup>2</sup>.

Por la importancia de estos flujos para el desarrollo de países con grandes desafíos sociales y económicos, es necesario entender cómo el financiamiento para el desarrollo es afectado por los grandes cambios mundiales que se registran desde inicios del siglo XXI. Dichos cambios han ocurrido en el entorno económico, político, social e incluso ambiental de un débilmente articulado *sistema internacional de financiamiento para el desarrollo*, el que ya venía experimentando transformaciones significativas desde los años noventa<sup>3</sup>.

Estos cambios han afectado tanto a los flujos realizados bajo condiciones de mercado como a lo que tradicionalmente se ha denominado *cooperación o ayuda para el desarrollo*. Esta última consiste en las donaciones o préstamos realizados por entidades

---

<sup>2</sup> ADDISON, Tony, Georges MAVROTAS y Mark MCGILLIVRAY. «Aid, Debt Relief and New Sources of Finance for Meeting the Millennium Development Goals». Documento de investigación N° 2005/09 (marzo). S.l.: Universidad de Naciones Unidas-World Institute for Development Economics Research, 2005.

<sup>3</sup> SAGASTI, Francisco y Gonzalo ALCALDE. *Development Cooperation in a Fractured Global Order: An Arduous Transition*. Ottawa: International Development Research Centre, 1999.

oficiales, de la sociedad civil y privadas a favor de países en desarrollo. Dichos flujos se realizan bajo condiciones favorables para el receptor y están dirigidos a satisfacer necesidades y alcanzar objetivos de desarrollo de los países menos desarrollados, sin que ello excluya necesariamente la consecución de objetivos de los países donantes. Este documento se ocupa de analizar los cambios en las motivaciones para participar en dichos flujos de cooperación para el desarrollo y de sus implicancias para el futuro de la cooperación internacional.

### **3. Las motivaciones en un período de cambio**

Las tendencias que conforman el nuevo contexto para el financiamiento sugieren que los últimos años han sido un período de cambio significativo en la gama de motivaciones que llevan a los actores a participar, como donantes o receptores, en la cooperación internacional. Los motivos por los que países desarrollados proporcionan asistencia financiera y técnica a los países más pobres han sido objeto de estudio durante varios decenios, y se considera que a lo largo del tiempo han evolucionado gradualmente desde la predominancia de nociones estrechas de interés geopolítico y económico del donante hacia una mayor apreciación de la importancia de los intereses comunes y de la interdependencia entre naciones.

Sin embargo, se considera en general que, al menos hasta el fin del siglo XX, seguían prevaleciendo las motivaciones «egoístas» como determinantes de la asignación de la cooperación para el desarrollo, persiguiendo objetivos políticos y comerciales del donante en mayor medida que objetivos netamente altruistas de beneficiar a los países más pobres. Sin embargo, los distintos tipos de motivaciones no han sido mutuamente excluyentes y muchas veces han convivido lado a lado en las estrategias de cooperación de los países donantes, e incluso interactúan. La distinción entre motivos guiados por las orientaciones opuestas de «altruismo» y «egoísmo» es aún ilustrativa pero se hace cada vez menos relevante para entender la cooperación para el desarrollo con el surgimiento de nuevos actores y motivaciones específicas en el siglo actual.

### **4. El surgimiento de nuevos actores**

En el último decenio ha cambiado el *reparto de actores* en la cooperación para el desarrollo. Esto no solo se refiere a nuevos países que surgen como actores decisivos en el financiamiento para el desarrollo, sino que surgen también actores no gubernamentales como fundaciones privadas y ONG internacionales que no solo aportan dinero y ejecutan programas sino que en buena medida también determinan la agenda temática de la cooperación para el desarrollo.

## Los actores no gubernamentales

En primer lugar, ya no es posible entender el financiamiento internacional únicamente sobre la base del comportamiento de los gobiernos nacionales y los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Hoy, los gobiernos subnacionales, las organizaciones de la sociedad civil, las entidades privadas (bajo criterios de responsabilidad social empresarial) e incluso las organizaciones religiosas determinan más que nunca la asignación y naturaleza de estos recursos. Por ejemplo, la «ayuda» de todas las fuentes privadas estadounidenses para 2005 fue estimada por algunas fuentes en 33 500 millones de dólares, un monto mayor al reportado por dicho país para la ayuda oficial para el desarrollo (US\$27 935 millones) en ese mismo año<sup>4 5</sup>.

La relación entre estos actores emergentes y los tradicionales actores gubernamentales (como las agencias bilaterales) y organizaciones multilaterales es compleja. Por un lado, las fundaciones privadas filantrópicas juegan un papel cada vez mayor en el financiamiento del desarrollo. Tradicionalmente se les veía como entidades (mayormente basadas en Estados Unidos y, en menor medida, el Reino Unido) que podían distinguirse por su orientación hacia las causas humanitarias y por apoyar iniciativas más innovadoras o experimentales de las que involucrarían a los actores oficiales. Sin embargo, últimamente los niveles absolutos de donaciones de una fundación relativamente nueva como la de Bill y Melinda Gates están a la par con algunos de los grandes actores oficiales. Incluso fundaciones de historia más larga como la Fundación Ford o la Fundación Kellogg desembolsan cientos de millones de dólares anuales (US\$530 millones en 2006 en el caso de la primera).

Entonces, las fundaciones cumplen un papel cada vez más central y visible en el desarrollo internacional, incluso estableciendo una influyente agenda de temas prioritarios, como es el caso de la salud y la Fundación Gates. Si bien aparecen como actores que gozan de gran independencia, vienen coordinando sus agendas con otros tipos de cooperantes y, además, implementan una buena parte de su financiamiento a través de agencias internacionales. De todas formas, no son actores que están condicionados por las políticas o lineamientos que rigen sobre los donantes de la OCDE ni sus estrategias de apoyo sectorial están determinadas significativamente por agendas globales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por ejemplo<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> THE REALITY OF AID MANAGEMENT COMMITTEE. *The Reality of Aid 2008. An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance. Aid Effectiveness: Democratic Ownership and Human Rights*. Quezon: IBON Books, 2008.

<sup>5</sup> OCDE. 2010. Portal OECD Stat Extracts en <http://stats.oecd.org/>

<sup>6</sup> CHERVALIER, Benoît y Joseph ZIMET. «American Philanthropic Foundations: Emerging Actors of Globalization and Pillars of the Transatlantic Dialog». Documento de trabajo N° 22 (julio). París: Agencia

Por otra parte, las ONG participan desde hace buen tiempo en la cooperación internacional, y muchas veces se ha destacado su potencial para llevar a cabo la cooperación al desarrollo libres de las motivaciones estratégicas de las agencias oficiales. Ello no obstante, los papeles que cumplen a nivel internacional son casi tan variados como son los tipos y agendas temáticas de las ONG en cada país. Existen ONG de origen religioso, otras vinculadas con entidades públicas, y otras más cercanas a las organizaciones sociales de base, entre otras distinciones.

Debe destacarse la cantidad significativa de AOD (ayuda oficial para el desarrollo) que es canalizada a través de las ONG. Esto, por supuesto, complementa a los significativos recursos que diversas ONG recaudan de la sociedad civil y otras fuentes. Entre 2005 y 2008, el total de recursos de AOD canalizados a través de ONG por los países de la OCDE alcanzaba un nivel sin precedentes de casi US\$15 000 millones anuales (más del 10% del total de la AOD). En cada país la magnitud de esta tendencia varía: en Japón era 1,7% en 2007, pero algunos países europeos canalizan hasta el 60% de su AOD a través de estas organizaciones. En el caso del Banco Mundial también se ha destinado una gran cantidad de recursos a las ONG a partir de los años ochenta.

Esta tendencia hacia la canalización de significativos recursos oficiales a través de ONG ha sido aplaudida por muchos pero también ha traído, a su vez, una corriente de escepticismo acerca de la supuesta superioridad de las ONG como organizaciones más cercanas a los beneficiarios y como instrumentos para asignar recursos de manera equitativa y determinada por las necesidades de estos beneficiarios. El análisis de la eficacia y de las motivaciones de las ONG en la cooperación es incipiente, pero un estudio reciente no encontró evidencia de que la ayuda alemana fuese mejor ejecutada a través de ONG<sup>7</sup>, mientras que un estudio de la ayuda suiza revela que incluso la ayuda proveniente de ONG autofinanciadas en dicho país no es significativamente mejor focalizada hacia la pobreza que la ayuda oficial<sup>8</sup>. Incluso se ha encontrado que muchas veces las ONG que canalizan los recursos de cooperación no tienden a seleccionar dónde operan de acuerdo a criterios de necesidad local sino a criterios más estratégicos y de interés particular<sup>9</sup>.

---

Francesa para el Desarrollo, 2006.

<sup>7</sup> NUNNENKAMP, Peter y Hannes ÖHLER. «Aid Allocation through Various Official and Private Channels: Need, Merit and Self-Interest as Motives of German Donors». *Kiel Working Papers* Nº 1536 (julio). Bonn: Instituto de Economía Mundial de Kiel, 2009.

<sup>8</sup> NUNNENKAMP, Peter, Janina WEINGARTH y Johannes WEISSER. «Is NGO Aid Not So Different After All? Comparing the Allocation of Swiss Aid by Private and Official Donors». *Kiel Working Papers* Nº 1405 (marzo). Bonn: Instituto de Economía Mundial de Kiel, 2008.

<sup>9</sup> FRUTTERO, Anna y Varun GAURI. «The strategic choices of NGOs: Location decisions in rural Bangladesh». *Journal of Development Studies*, 41(5), 2005, pp. 759-787.

## Un nuevo reparto de países

Mientras que nuevos actores no gubernamentales han adquirido mayor protagonismo, también ha cambiado el reparto de países a tomar en cuenta y sus intereses dentro de este sistema de financiamiento. Hablar de donantes ya no es lo mismo que hablar principalmente de los países ricos de la OCDE. El espectacular crecimiento de China y su ascenso como potencia mundial (algunos estiman que incluso podría ser la economía más grande del mundo en 2030) ha sido probablemente el factor más visible en años recientes, pero ciertamente no el único. El crecimiento de la cooperación entre países que no son parte del «club de los ricos» de la OCDE (conocida como cooperación Sur-Sur), liderado por potencias emergentes, es visto cada vez más como un desafío al sistema de la cooperación y a los lineamientos que ha venido estableciendo a lo largo de varios decenios.

En efecto, en África al sur del Sahara, China ha venido desplazando a los países occidentales como principal socio comercial y donante<sup>10</sup>, y la India también empieza a ubicarse como actor importante en esta región<sup>11</sup> que había sido señalada como prioritaria por los donantes tradicionales en las últimas dos décadas. Con el surgimiento de nuevas potencias y con nuevos papeles para algunos receptores de ingreso medio, es cada vez más difícil entender los intereses de los actores en el sistema actual sobre la base de distinciones anteriores entre Norte y Sur, Este y Oeste o entre Primer, Segundo y Tercer Mundo. Más aún, la cooperación internacional ya no es un tema exclusivo de relaciones entre «ricos» y «pobres».

Estados Unidos sigue siendo, sin duda, la gran potencia mundial (en términos políticos, económicos y de seguridad) y el actor nacional más importante en la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, su aporte a la cooperación no ha aumentado ni ha asumido un mayor liderazgo en la evolución de este campo. En conjunto, los países (principalmente EE.UU., Europa Occidental y Japón) y organizaciones multilaterales que lideraron el gran experimento de la cooperación para el desarrollo en la posguerra se han debido adecuar a grandes cambios mundiales, respondiendo ante serias críticas sobre las motivaciones y eficacia de la ayuda con nuevas propuestas. Sin embargo, la renovación al nivel de la retórica no ha sido acompañada por una similar renovación de su agenda de políticas de cooperación ni un aumento proporcionado de su compromiso con el financiamiento del desarrollo de los países pobres.

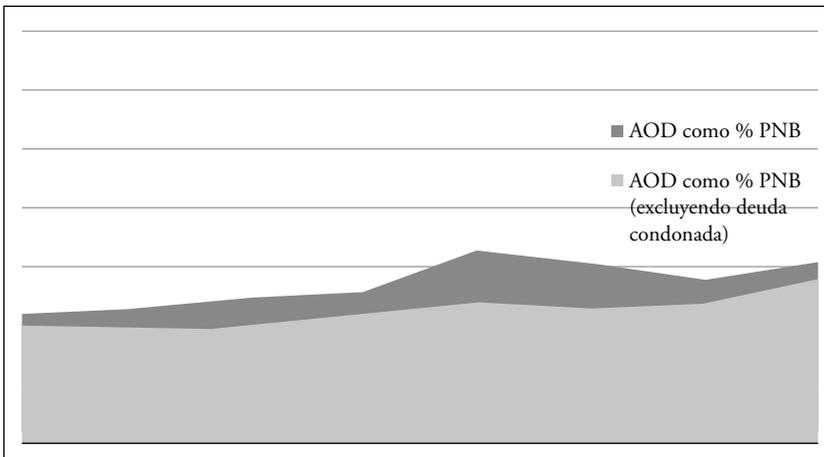
---

<sup>10</sup> VAN DIJK, Meine Pieter. *The New Presence of China in Africa*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009.

<sup>11</sup> FEIGENBAUM, Evan A. «India's Rise, America's Interest: The Fate of the U.S.-Indian Partnership». *Foreign Affairs*, 89(2), 2010, pp. 76-91.

Los montos destinados a las AOD, vistos como porcentajes de los productos nacionales, han aumentado modestamente, incluso tras la renovación de la agenda de la cooperación que significó la Declaración de París de 2005 y el subsecuente Programa de Acción de Accra. Esto es especialmente evidente si restamos a los totales de AOD los montos destinados a la condonación de deudas, los que no constituyen aportes financieros para los beneficiarios en el mismo año en que son contabilizados a favor de los donantes, tal como lo señala el comité Reality of Aid<sup>12</sup>. En todo caso, los esfuerzos conjuntos están aún muy lejos de la meta de las Naciones Unidas y el Consenso de Monterrey de 2001, donde se insta a alcanzar un 0,7% del producto nacional bruto (PNB) anual destinado a la AOD.

**Figura 1. AOD anual como porcentaje del producto nacional bruto de los países de la OCDE / CAD\* (2001-2008)**



Fuente: OCDE, 2010 (elaboración propia).

\*CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo

Mientras tanto, han surgido con fuerza nuevas potencias mundiales y regionales, notablemente los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China), que son también parte del sistema multilateral de financiamiento para el desarrollo pero buscan cambios en dicho sistema. Su búsqueda de un papel más importante en el desarrollo internacional se hace explícita a través de diversas cumbres, declaraciones y acuerdos.

En distinta medida según cada país, el surgimiento de estos países como potencias en el ámbito mundial ha venido de la mano de un papel más relevante como donantes

<sup>12</sup> THE REALITY OF AID MANAGEMENT COMMITTEE. Ob. cit.

de cooperación internacional. Sin embargo, no se rigen por los mismos criterios de los donantes de la OCDE, no están obligados a reportar sus aportes de acuerdo a alguna metodología establecida, y finalmente vienen expresando que tienen intereses distintos a aquellos de los donantes tradicionales.

Si bien hay importantes limitaciones en la estimación de los desembolsos de estos nuevos actores, en 2008 las transferencias Sur-Sur ya habrían alcanzado los US\$13 900 millones, es decir, equivalente a casi 15 por ciento de la AOD de los países del OCDE-CAD<sup>13</sup>. A estos montos habría que agregar unos US\$800 millones de Rusia (que no es considerada normalmente como parte del Sur o mundo en desarrollo) en 2009, y que solo había destinado 220 millones en 2008<sup>14</sup>. Cabe resaltar que en algunos casos hay estimaciones distintas y que sugieren montos mucho mayores; para Brasil, *The Economist* calcula que el total podría haber llegado a US\$4000 millones en 2010<sup>15</sup>.

En algunos casos, la magnitud de la ayuda ofrecida por ciertos países que no son miembros de la OCDE-CAD ni potencias emergentes es significativa. Este es el caso sobre todo de los países petroleros árabes como Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos, cuyos desembolsos (que en conjunto ascendieron a US\$5935 millones en 2008) tienen un impacto principal, pero no exclusivamente, regional. Es el caso también de Venezuela, un país petrolero y latinoamericano con una agenda política muy clara como motor de sus flujos de cooperación.

También han aparecido como donantes en los últimos dos decenios potencias económicas emergentes como los tigres asiáticos de Corea del Sur y Taiwán. Asimismo, otros países que también podrían caracterizarse como potencias emergentes y ya aparecen en el mapa de la cooperación como donantes significativos son Sudáfrica y Turquía (con un aumento de AOD de US\$64 millones en 2001 a 780 millones en 2008), así como Israel.

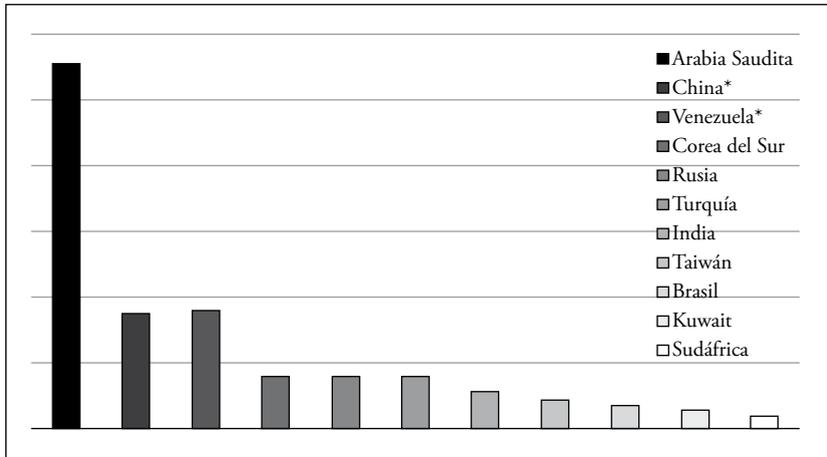
---

<sup>13</sup> ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN AL DESARROLLO (ALOP) y THE REALITY OF AID. *Cooperación Sur-Sur: ¿un desafío al sistema de ayuda?* Medellín: The Reality of Aid, 2010.

<sup>14</sup> ANISHYUK, Alex. «Russia increases participation in international development assistance programs». 18 de febrero de 2010. Disponible en: [www.neftegaz.ru](http://www.neftegaz.ru)

<sup>15</sup> *THE ECONOMIST*. 15 de julio de 2010. «Brazil's foreign-aid programme: Speak softly and carry a blank cheque».

**Figura 2. Desembolsos de cooperación para el desarrollo de principales países no miembros del OCDE-CAD (datos más recientes 2006-2009)**



Fuente: ALOP/Reality of Aid (2010), Anishyuk (2010)

\*=Promedio de estimados superior e inferior citados por ALOP/Reality of Aid, 2010.

Algunos países de Europa del Este, parte del antiguo «Segundo Mundo» y nuevos miembros de la Unión Europea, como Polonia, República Checa y Hungría, aumentaron marcadamente su participación como donantes en la cooperación internacional durante el primer decenio del siglo XXI. Por ejemplo, la AOD de la República Checa aumentó por un factor de 10 entre 2001 y 2008. Sin embargo, el impacto desproporcionado que ha tenido la crisis sobre la economía de estos países, y sus consiguientes enormes necesidades financieras en el corto plazo, hacen presagiar que esta tendencia no podrá sostenerse y más bien podría revertirse en los próximos años. Un caso especial relacionado con el antiguo «Segundo Mundo» que cabe mencionar es el de Cuba que, si bien no proporciona AOD significativa en términos de recursos financieros, sí es un actor significativo en la cooperación técnica y en los esfuerzos internacionales de alivio de las emergencias humanitarias, como lo demostró en el caso de la reconstrucción de Haití tras el terremoto de enero 2010.

En general, ha cambiado el papel de muchos países que han dejado de ser exclusivamente receptores de ayuda externa y ahora hacen préstamos y donaciones a otros. Esto no solo incluye a los países más grandes anteriormente mencionados, como China e India, sino también otros algo más pequeños como Chile y Argentina, en América Latina, y Malasia y Tailandia en Asia. Sin embargo, no todos los países que alcanzaron un nivel de ingresos medio (según clasificaciones del Banco Mundial, por ejemplo) han asumido un papel activo en la cooperación técnica o financiera Sur-Sur; este es el caso de Perú y otros países latinoamericanos.

Mientras tanto, la falta de impacto de la ayuda sobre la situación de los países más pobres (principalmente ubicados en África al sur del Sahara) a lo largo de medio siglo de cooperación para el desarrollo, así como la falta de aumentos aún más significativos de la ayuda hacia estos, han sido motivo para fuertes críticas de la sociedad civil internacional a las maneras convencionales de manejar el financiamiento para el desarrollo destinado a estos países.

La AOD de los países de la OCDE-CAD a los países de menores ingresos prácticamente se ha triplicado en términos nominales entre 2001 y 2008, hasta llegar a US\$38 427 millones. Sin embargo, según el informe *The Reality of Aid*, no se habría alcanzado la meta establecida en la Cumbre del G7 de 2005 de aumentar en US\$25 000 millones la ayuda al África al sur del Sahara entre 2004 y 2010, especialmente si se desestima como AOD la condonación de deudas.

En todo caso, existe aún un grupo de países fuertemente dependiente de los flujos concesionales, especialmente en el sur de África pero también incluyendo casos como el de Haití en las Américas. Brautigam definió a los países dependientes de la ayuda externa como aquellos donde la AOD representa más del 10% de PNB. En la práctica la mayoría de estos, como los casos de Guinea-Bissau y Mozambique, se ubican en África y esta dependencia estaría vinculada con problemas graves de gobernabilidad y debilidad institucional.<sup>16</sup>

Los dilemas en la ayuda a los países africanos ha puesto de relieve un nuevo tema en las relaciones entre los actores de la cooperación internacional que podría aumentar en importancia en los próximos años: la cooperación trilateral. El surgimiento de China como donante en países que tradicionalmente eran receptores de los países de la Unión Europea y de los Estados Unidos, entre otros, ha despertado una serie de desconfianzas y preocupaciones, especialmente considerando que las políticas y prácticas de cooperación de un actor como China a veces aparecen como contrarias a las de los donantes de la OCDE. China incluso ha hecho explícita en algunas ocasiones su creencia de que el modelo occidental de cooperación ha fracasado.

Como anotan Berger y Wissenbach<sup>17</sup> para el caso de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y China en África, una aproximación trilateral a la ayuda a los países de África dirigida por estos mismos países permitiría explotar sinergias y complementariedades de las políticas de los dos donantes, mientras que la falta de colaboración

---

<sup>16</sup> BRAUTIGAM, Deborah y Michael J. V. WOOLCOCK. *Small states in a global economy: the role of institutions in managing vulnerability and opportunity in small developing countries*. Helsinki: United Nations University, 2001.

<sup>17</sup> BERGER, Bernt y Uwe WISSENBACH. «EU-China-Africa Trilateral Development Cooperation. Common Challenges and New Directions». Documento de discusión N° 21/2007. Bonn: Instituto Alemán de Desarrollo, 2007.

y el antagonismo podrían afectar los intereses africanos de desarrollo en el largo plazo. No todas las relaciones trilaterales relacionadas con los nuevos actores en la cooperación, sin embargo, muestran este grado de potencial para las tensiones y antagonismos. Brasil y Cuba, por ejemplo, llegaron en marzo de 2010 a un acuerdo para reconstruir el sistema de salud de Haití en el mediano plazo.

## 5. Cuatro tendencias decisivas y una crisis en curso

Además del surgimiento de diversos países como nuevos actores influyentes en el desarrollo internacional, una serie de eventos y tendencias mundiales desde el inicio del nuevo milenio ha ocasionado cambios notables en las prioridades externas de los países que participan en la cooperación internacional. Cuatro dimensiones son particularmente saltantes en este sentido y dan forma a nuevas configuraciones de motivaciones para la cooperación internacional.

Primero, la mencionada concentración de recursos de la ayuda del que aún es el principal actor de la cooperación internacional, Estados Unidos, y otros donantes en los países donde ha enfocado su «guerra contra el terror» tras los ataques terroristas del 11 de setiembre de 2001: Afganistán, Irak y Pakistán, principalmente. La *seguridad internacional* ha sido citada como motivo para enormes gastos militares que también han traído de la mano programas y proyectos de desarrollo en dichos países. En efecto, según Reality of Aid (2008), casi un tercio de todos los nuevos recursos destinados a la cooperación entre 2000 y 2006 fueron destinados a Irak, Pakistán y Afganistán.

Los intereses estratégicos de los donantes, entonces, han recobrado relevancia muy marcadamente en el último decenio. Esto, sin embargo, no es algo enteramente novedoso. Boschini y Olofsgard<sup>18</sup> encontraron que un factor determinante de la reducción de la ayuda en la década de 1990 fue el fin de la guerra fría, y que durante dicho período la ayuda había estado relacionada positivamente con los gastos militares en el bloque del Este.

Por otra parte, en un mundo de interdependencia entre países cada vez mayor, ahora son más importantes otros tres conjuntos de asuntos que trascienden las agendas nacionales o bilaterales. Podemos categorizar a los principales como *desafíos globales* (resaltando la prevención y mitigación del cambio climático), *los objetivos de desarrollo compartidos* y los procesos de *integración comercial*. Estos establecen agendas comunes para muchos países y por lo tanto exigen desarrollar otras modalidades de

---

<sup>18</sup> BOSCHINI, Anne y Anders OLOFSGARD. «Foreign Aid: An Instrument for Fighting Communism?». *Journal of Development Studies*, 43(4), 2005, pp. 622-648.

cooperación, ya no solamente desde una visión de «ayuda» del país rico al pobre, sino también lo que se ha llamado cooperación «Sur-Sur» entre países en desarrollo que enfrentan retos similares.

En el caso de los desafíos globales, el manejo del cambio climático ya se convirtió en un tema que no solo involucra cumbres de alta visibilidad y declaraciones multilaterales sino compromisos concretos de flujos por decenas de miles de millones de dólares para apoyar a los países en desarrollo, así como incipientes arreglos de cooperación Sur-Sur. Por ejemplo, en la Cumbre de Copenhague, Estados Unidos anunció que contribuiría a la meta de poner a disposición de los países en desarrollo US\$100 000 millones anuales para combatir los efectos del cambio climático al 2020.

En esta categoría de desafíos globales también se encuentran los esfuerzos por asegurar la estabilidad del sistema global de finanzas, los que pueden requerir de enormes sumas de dinero en tiempos de crisis. Mantener la estabilidad requiere a veces de muy elevadas sumas destinadas a paquetes de rescate para países en riesgo de insolvencia (para Grecia, por ejemplo) o grandes bancos privados en similar situación. El impacto social, económico y político de la crisis financiera iniciada en 2008, y que aún continuaba con sus matices particulares en Europa y Estados Unidos a fines de 2011, hace pensar que este tema de la cooperación mantendrá e incluso aumentará su vigencia en el futuro previsible.

Sobre todo a partir de la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) al 2015, las metas de desarrollo social compartidas establecidas en el marco de acuerdos internacionales se han convertido en un referente clave para la formulación de programas y proyectos de cooperación. Si bien aún no son la principal orientación de los flujos de cooperación, son crecientemente un referente clave para la vigilancia y evaluación de los programas de ayuda. En la práctica, una contribución efectiva requeriría mayores compromisos de ayuda para sectores como educación y salud (la cual no se ha dado a la fecha en el nuevo milenio), sobre todo teniendo en cuenta que muchos países pobres no parecen estar encaminados hacia la consecución de los ODM en 2015.

Finalmente, los procesos de integración comercial global, regionales y bilaterales muchas veces han venido de la mano de programas concesionales para adecuar a los mercados a los estándares comerciales internacionales y promover el intercambio de bienes y servicios. Una modalidad marcadamente en alza en el nuevo milenio, promocionada por la Organización Mundial del Comercio (OMC) así como a veces cuestionada, es la de «ayuda para el comercio» (*aid for trade*) que pretende brindar asistencia técnica y crear capacidades para que los países en desarrollo puedan aprovechar plenamente las posibilidades de la integración comercial. Los datos de la

OCDE corroboran que este tipo de ayuda ha crecido mucho más rápidamente en la década pasada que los flujos destinados directamente a temas de pobreza y desarrollo humano.

Además de estas cuatro tendencias, es necesario tener en cuenta el impacto de la crisis económica y financiera que se inició en 2008 y que viene afectando a todas las regiones del mundo, aunque sus efectos de mediano y largo plazo aún no están del todo claros. Una consecuencia de esta crisis es la reducción de la ayuda por parte de algunos países. Por ejemplo, Italia anunció un recorte drástico de su AOD en más de 50% en 2008. Más aún, hay razones para esperar que similares recortes (aunque no necesariamente tan drásticos) se registren en muchos otros donantes y por un tiempo aún indefinido. Un estudio de Frot revela que crisis financieras anteriores han afectado a la ayuda en conjunto significativamente (13% en promedio en el primer año) y que han tenido efectos de mediano plazo.<sup>19</sup> Asimismo, un trabajo de Mendoza, Jones y Vergara estima que la AOD de Estados Unidos se reducirá entre 13 y 30% como consecuencia de la crisis financiera<sup>20</sup>.

Por otra parte, la crisis financiera ha afectado en mucho mayor medida a los países donantes de la OCDE que a los nuevos actores como China e India, lo cual podría fortalecer su papel emergente, sobre todo desde la perspectiva de los países beneficiarios. Muchos de los países ricos actualmente están involucrados, a través de canales multilaterales, en la realización de enormes paquetes de «rescate» financiero para países que no son los tradicionales receptores de ayuda. En el caso de Europa Oriental, varios países estarían pasando de un papel incipiente como donantes a ser nuevamente receptores netos de financiamiento para el desarrollo debido a la crisis.

## 6. Una gama de motivaciones explícitas e implícitas

La discusión sobre los verdaderos motivos detrás de la cooperación ha existido a lo largo de decenios en ámbitos académicos y tecnocráticos. Es una discusión en la que básicamente se pregunta si la «ayuda» es principalmente expresión de los intereses de los donantes, si (por el contrario) atiende a su propósito nominal más frecuente (de apoyar los objetivos y necesidades de desarrollo de los países que reciben recursos), o incluso si es posible atender ambas metas a la vez.

---

<sup>19</sup> FROT, Emmanuel. «The Consequences of Financial Crises on Aid». 2009. Disponible en: <http://www2.hhs.se/SITE/homepages/EmmanuelsPDFs/crisis3.pdf>

<sup>20</sup> MENDOZA, Ronald U., Ryan JONES y Gabriel VERGARA. «Will the global financial crisis lead to lower foreign aid? A first look at United States ODA». Documento de discusión N° 2009/01 (enero). Nueva York: Universidad Fordham, Departamento de Economía, 2009.

Definida en estos términos de «altruista» contra «egoísta», la ayuda varía significativamente entre los principales donantes. Un estudio cuantitativo de Barthelemy planteado en estos términos muestra mucha heterogeneidad entre los donantes a lo largo del tiempo<sup>21</sup>. Según estos criterios, Suiza, Austria, Irlanda y la mayor parte de los países nórdicos se incluyen entre los donantes más altruistas, mientras que Francia, Italia, Japón y Estados Unidos se encuentran entre los más egoístas a lo largo del tiempo.

Los discursos oficiales a veces reconocen los intereses propios del donante que están en juego e incluso, como es el caso de los Estados Unidos, esto es fundamental para lograr la aprobación de los presupuestos de ayuda externa en el contexto político de cada país. Pero muchas veces caracterizan a los recursos de la cooperación para el desarrollo como instrumentos altruistas, como es el caso de las declaraciones realizadas tras cumbres internacionales.

Se ha revelado a través de estudios cuantitativos y cualitativos que muy a menudo la ayuda para el desarrollo persigue principalmente fines de la agenda política, económica o comercial del donante, entre otras dimensiones. También es el caso, por ejemplo, del alivio de desastres por parte de Estados Unidos, la que según Cooper Drury, Olson y Van Belle estuvo predominantemente determinada por los factores nacionales norteamericanos y por sus objetivos de política exterior entre 1964 y 1995<sup>22</sup>. Sobre la base de cuatrocientos desastres, Fink y Redaelli encuentran un resultado similar para la ayuda humanitaria para un conjunto de principales donantes.<sup>23</sup>

En años recientes, el discurso oficial del sistema de cooperación es aquel de la Declaración de París (2005) que reflejó la adopción de un nuevo enfoque orientado a los objetivos de desarrollo del receptor: mayor responsabilidad de los receptores en los resultados, fortalecimiento de capacidades del beneficiario y énfasis en programas antes que proyectos de corta duración. Sin embargo, diversos críticos coinciden en que suscribirse a estos principios no ha significado en la práctica que ellos se hayan convertido en la principal orientación de la cooperación para los grandes donantes en la última década.

---

<sup>21</sup> BERTHÉLEMY, Jean-Claude. «Bilateral donors' interest vs. recipients' development motives in aid allocation: do all donors behave the same?». *Cahiers de la Maison des Sciences Economiques*, enero 2005.

<sup>22</sup> COOPER DRURY, A., Richard Stuart OLSON y Douglas A. VAN BELLE. «The Politics of Humanitarian Aid: U. S. Foreign Disaster Assistance, 1964-1995». *The Journal of Politics*, 67(2), 2005, pp. 454-473.

<sup>23</sup> FINK, Guenther y Silvia. «Determinants of International Emergency Aid. Humanitarian Need Only?». *Policy Research Working Paper* N° 4839 (febrero). Washington, DC: Banco Mundial, 2009.

En la tabla 1 resumimos algunas de las principales motivaciones específicas en la actualidad para llevar a cabo la cooperación para el desarrollo, desde la perspectiva de los donantes. Esta se ordena según los criterios de altruismo y egoísmo, pero también colocamos en el medio el campo intermedio de los intereses compartidos que, como se recalcó en la sección anterior, han cobrado mayor relevancia a partir de los años noventa. En términos generales, esta tabla no solo es pertinente para los actores nacionales sino también para donantes no gubernamentales.

**Tabla 1. Gama de posibles motivaciones de los donantes en la cooperación para el desarrollo en el siglo XXI**

Orientación general de las motivaciones	Altruismo	Intereses compartidos	Egoísmo
<b>Motivaciones específicas del donante</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar objetivos explícitos de desarrollo del receptor (planes subnacionales, nacionales o internacionales)</li> <li>• Premiar buen desempeño institucional, político, social o económico</li> <li>• Proporcionar ayuda humanitaria, atención a desastres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer interdependencia económica</li> <li>• Promover procesos de integración (económica, comercial, política)</li> <li>• Solucionar problemas globales</li> <li>• Promover estabilidad de los sistemas internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover intereses estratégicos y de seguridad del donante</li> <li>• Conseguir apoyo para agenda política</li> <li>• Promover intereses económicos y comerciales del donante</li> <li>• Realizar proselitismo religioso</li> <li>• Lograr reconocimiento y prestigio social, internacional</li> </ul>
<b>Perspectiva de las relaciones internacionales que explica esta orientación</b>	<i>Idealismo político</i> (naturaleza esencialmente altruista y pacífica de los actores)	<i>Liberalismo</i> (posibilidad de colaboración y valores compartidos, importancia de las instituciones) / <i>Interdependencia compleja</i> (incorpora importancia de actores no estatales)	<i>Realismo</i> (énfasis en el conflicto, afán de aumentar poder y seguridad de los estados) / <i>Neorealismo</i> (incorpora importancia del sistema y actores no estatales)

Se han identificado conjuntos de motivaciones más específicas que la dicotomía básica de «altruismo» contra «egoísmo». Entre las altruistas están, como motivaciones, el contribuir a los objetivos explícitos de desarrollo del receptor (planes subnacionales, nacionales o internacionales) o aportar ayuda humanitaria para la atención a los desastres. Premiar la gobernabilidad y las buenas prácticas es una motivación explícita que viene cobrando relevancia recientemente, y un caso importante en términos de un discurso aparentemente «altruista» es el de la Millennium Challenge Account (MCA) establecido por Estados Unidos en 2002 y que asigna fondos de hasta US\$5000 millones al año a países que «gobiernan justamente». «invierten en su gente» y «promueven la libertad económica». Evidentemente, esto también puede ser interpretado como un instrumento para promover una agenda de políticas estadounidense, pero apela inicialmente a un razonamiento de premiar el buen desempeño y las políticas que conducen al bienestar.

Entre las relacionadas con agendas compartidas, están el fortalecer la interdependencia económica, facilitar los procesos de integración (económica, comercial, política) y atender problemas globales, así como velar por la estabilidad de los sistemas internacionales. Las cumbres sobre cambio climático y estabilidad financiera son ejemplos de marcos en los que se plantean explícitamente estas motivaciones.

En este punto cabe mencionar el tema de los canales multilaterales. Por un lado, canalizar una proporción importante de recursos a través de estas instituciones puede interpretarse como señal de importantes motivaciones del tipo «intereses compartidos». Sin embargo, también es cierto que las decisiones tomadas en estas instituciones reflejan en mayor medida las preferencias y prioridades de los principales donantes, como los Estados Unidos, por ejemplo. En muchos casos, los donantes canalizan recursos a través de instituciones multilaterales a la vez que retienen un grado de control sobre uso.

Entre las motivaciones más «egoístas» están apoyar los intereses estratégicos y de seguridad de los donantes, conseguir apoyo para agendas políticas favorecidas por el donante, beneficiar los intereses económicos y comerciales del donante, y realizar proselitismo religioso, entre otras. Sin embargo, las motivaciones no son excluyentes y hay un significativo traslape incluso en el marco de una misma relación bilateral. Por ejemplo, Estados Unidos o el Reino Unido pueden financiar en Irak un proyecto de infraestructura social que claramente tendrá impacto sobre las oportunidades de desarrollo de una comunidad y en dicho sentido puede ser relativamente altruista, pero la decisión de concentrar los recursos en dicho país responde principalmente a un interés estratégico del donante como actor militar y político. En este campo también se puede resaltar que muchos esfuerzos de cooperación están relacionados con

el deseo de países emergentes de aumentar su prestigio e influencia internacional, y pasar de receptor a donante para países que no necesariamente buscan un papel como potencia mundial, como Chile o Tailandia, por ejemplo, responde en cierta medida a este tipo de motivación.

Si bien el altruismo, o la ayuda «desinteresada», se encuentra sobre el papel más que en la práctica del desarrollo, esto no quiere decir que la auténtica preocupación por el bienestar ajeno sea inexistente en el campo de la cooperación. También hay evidencia de que algunos países sí han tenido políticas de cooperación que reflejan de manera significativa este tipo de motivaciones. Gates y Hoeffler descubren que, a lo largo de dos décadas, la asignación de la ayuda de los países nórdicos (Noruega, Dinamarca, Suecia y Finlandia) sí se diferencian de los demás donantes en la medida en que proporcionan más ayuda a las democracias y no favorecen a sus aliados políticos, e incluso se encuentra evidencia de que destinan más ayuda a los países con mejores prácticas de derechos humanos<sup>24</sup>.

Sin embargo, cabe preguntarse si este tipo de orientación parcialmente desinteresada puede esperarse razonablemente de actores emergentes como China, India o Brasil que aún tienen grandes retos sociales por resolver, incluyendo millones de sus ciudadanos viviendo en condiciones de pobreza. El caso de China es ilustrativo al respecto, ya que ni siquiera en sus discursos oficiales pretende que su ayuda sea principalmente desinteresada sino que, por el contrario, es parte de un paquete de políticas junto a aquellas de inversión directa y comercio internacional de las cuales se espera beneficios concretos.

Si bien normalmente las discusiones sobre motivaciones se centran en los donantes, las motivaciones de los beneficiarios para acceder a los recursos de la cooperación para el desarrollo también pueden variar. En la siguiente tabla ilustramos algunas de estas posibilidades. Sobre todo es importante considerar que, al igual que los donantes, los receptores no siempre buscan participar en la cooperación para promover el bienestar general de su país o entorno subnacional. Además de las instancias normales en las que los recursos se utilizan para perseguir legítimos objetivos de desarrollo establecidos a nivel internacional, nacional, regional o local, abundan los ejemplos de casos en los que la ayuda es utilizada para fines particulares o ajenos al desarrollo humano. En 2010, por ejemplo, se comentó ampliamente la denuncia de que millones de dólares recaudados en el Norte para aliviar la hambruna en Etiopía en los años ochenta fueron destinados a la compra de armas. Peor aún, muchas veces la ayuda

---

<sup>24</sup> GATES, Scott y Anke HOEFFLER. «Global Aid Allocation: Are Nordic Donors Different?». *CSAE Working Paper Series* N° 2004/34 (diciembre). Oxford: Universidad de Oxford, Departamento de Economía, Centro de Estudios de Economía Africanas, 2004.

se ha utilizado para fines que se ubican claramente en el terreno de la corrupción. Por ello, es necesario considerar entre las posibles motivaciones para solicitar ayuda externa a aquellas motivaciones específicas que constituyen distorsiones de la finalidad explícita de la cooperación para el desarrollo.

Las discusiones sobre los efectos nocivos de la dependencia de la ayuda y las denuncias provenientes tanto del Norte como del Sur sobre el mal uso que frecuentemente se da a los recursos de la ayuda deben ser consideradas, no como casos aislados, sino como permanentes riesgos de que se distorsione o desvirtúe el objetivo de la ayuda. Muchas voces provenientes de África como Moyo<sup>25</sup> incluso piden que se acabe la ayuda porque principalmente ha ayudado a mantener en el poder a grupos de interés corruptos y no ha incidido mayormente en la pobreza y crecimiento económico a pesar de haberse destinado casi un billón (millón de millones) de dólares de ayuda en los últimos sesenta años.

**Tabla 2. Gama de motivaciones del receptor de la cooperación para el desarrollo**

Orientación general	Objetivos de desarrollo	Intereses compartidos internacionalmente	Intereses particulares y distorsiones de la ayuda
Motivaciones específicas del receptor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lograr objetivos explícitos de desarrollo del receptor (apoyar planes y/o presupuestos subnacionales, nacionales)</li> <li>• Recibir ayuda humanitaria, atención a desastres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer interdependencia económica</li> <li>• Facilitar procesos de integración (económica, comercial, política)</li> <li>• Enfrentar problemas globales</li> <li>• Mantener estabilidad de los sistemas internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intereses de grupos de poder al interior del Estado (nivel central o subnacional)</li> <li>• Apoyo a agendas políticas particulares</li> <li>• Apoyo a grupos económicos particulares</li> <li>• Presión externa para aceptar recursos</li> <li>• Fines ajenos al desarrollo o ilícitos</li> </ul>

## 7. Clasificar a los países según similares motivaciones

Dada la gran variedad de donantes y receptores de cooperación para el desarrollo, así como la gama amplia de motivaciones (que generalmente interactúan), es necesario realizar una clasificación que facilite el análisis y permita una mejor comprensión de los posibles rumbos que puede tomar la cooperación para el desarrollo

<sup>25</sup> MOYO, Dambisa. «Why Foreign Aid Is Hurting Africa». *The Wall Street Journal*, 21 de marzo, 2009.

en los siguientes años. En esta sección describimos dos aproximaciones que pueden complementarse para una lograr clasificación de países por similares conjuntos de motivaciones en la cooperación internacional para el desarrollo.

Por un lado, es importante entender las aspiraciones, posibilidades y preferencias de los principales actores en el sistema de financiamiento para el desarrollo: los países. Un primer enfoque, por lo tanto, es el de caracterizar a los actores del orden internacional tras la primera década del siglo XXI. Sin embargo, este tipo de apreciación conduce a una clasificación esencialmente subjetiva del poder e influencia de los países. Para lograr una mejor clasificación es importante complementarla con medidas más objetivas de las capacidades de los actores.

### **Perspectiva de orden internacional de países**

Al aproximarnos al sistema de cooperación para el desarrollo como sistema de países es posible entenderlos como actores con intereses particulares en lo político, económico, social y más, y que no siempre hacen explícitos los objetivos de política exterior detrás de los flujos de cooperación.

En este sentido, y desde una perspectiva principalmente *realista* de las relaciones internacionales, diversos autores coinciden en que nos encontramos desde el fin de la guerra fría en un período de transición del orden internacional, que puede entenderse como un período de hegemonía unipolar (con Estados Unidos como gran potencia) o de transición hacia un mundo multipolar. En cualquiera de los casos, queda claro que el nuevo milenio se ha caracterizado por el surgimiento y la afirmación de nuevas potencias mundiales y regionales, las cuales hacen sentir su poder económico, político y, ocasionalmente, militar.

Las diversas clasificaciones que se pueden hacer de los países en un orden internacional, donde los países son actores que buscan expandir su poder, riqueza y liderazgo, así como influir en las políticas de otros actores, son fundamentalmente subjetivas. Sin embargo, a partir de conceptos que sugiere la literatura reciente podemos distinguir algunas grandes categorías básicas de países en función del lugar que ocupan en el sistema económico y político internacional.

En general, algunos ven un orden mundial que va rumbo a la multipolaridad<sup>26</sup>, con Rusia y China como potencias emergentes que podrían unirse a Estados Unidos en el rango de superpotencias. Antes, Buzan y Woever caracterizaron una jerarquía mundial donde Estados Unidos es aún la única superpotencia, acompañada de cuatro

---

<sup>26</sup> Por ejemplo: TURNER, Susan. «Russia, China and a Multipolar World Order: the Danger in the Undefined». *Asian Perspective*, 33(1), 2009, pp. 159-184.

grandes potencias (Japón, China, Rusia, Francia/Alemania/la UE) y múltiples potencias regionales como Brasil, Egipto, Irán, Nigeria y Sudáfrica<sup>27</sup>.

Para algunos como Robert Kagan, un conflicto por la hegemonía global entre los Estados Unidos y China es el tema central y casi inevitable. Sin embargo, varios como Nolte<sup>28</sup> enfatizan el surgimiento, y posible conflictividad, de potencias regionales como característica fundamental de las relaciones internacionales en el siglo XXI.

China, India, Brasil, Indonesia, Rusia y Sudáfrica son mencionadas con mayor frecuencia como las potencias mundiales emergentes, pero no siempre los autores coinciden en su apreciación de cuáles son los países que realmente trascienden a nivel global. Mirando las perspectivas para Estados Unidos como superpotencia en el siglo XXI, Chase, Hill y Kennedy habían señalado a Indonesia, India, Pakistán, Turquía, Egipto, Argelia, Sudáfrica, Brasil y México como países clave para la política mundial, adicionalmente a las grandes potencias como la Unión Europea, Rusia, Japón y China<sup>29</sup>.

Sobre la base de estas distintas apreciaciones, y para fines de un análisis del sistema de cooperación internacional para el desarrollo, consideramos que en primera instancia es conveniente juntar en el *Grupo 1* a la única superpotencia económica y militar, Estados Unidos, junto con los países ricos que tradicionalmente formaron la OCDE (Europa Occidental y hoy Unión Europea, Japón) y han sido sus colaboradores cercanos en diversas iniciativas internacionales.

Por otra parte, en el *Grupo 2* tendríamos unos cuantos países que tras el final de la guerra fría no eran potencias mundiales pero hoy aspiran, en distintos grados, a serlo y tiene el peso político y económico como para sostener sus aspiraciones: China, India, Rusia y Brasil son los mencionados más frecuentemente en esta categoría. Interesantemente, al menos tres de ellos son a la vez receptores y donantes de cooperación para el desarrollo. Brasil, por ejemplo, recibe una proporción de su producto bruto interno (PBI) en ayuda externa (0,025%) que es aproximadamente igual a lo que hoy destina como donante<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> BUZAN, Barry y Ole WÆVER. *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

<sup>28</sup> NOLTE, Detlef. *Regional Powers in International Relations: Analytical Concepts and Research Approaches*. GIGA Working Paper N° 30. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2006.

<sup>29</sup> CHASE, Robert, Emily HILL y Paul KENNEDY. *The pivotal states: A new framework for U.S. policy in the developing world*. Nueva York: Norton, 1999.

<sup>30</sup> GLENNIE, Jonathan, «Brazil can blaze a new trail in international co-operation». Blog PovertyMatters de The Guardian. 28 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/oct/28/brazil-blaze-new-trail-international-cooperation>

El *Grupo 3* es de países que se perfilan como potencias regionales y han tomado ciertas iniciativas en esta dirección. Aquí hay menos consenso pero podemos mencionar a algunos de los más resaltados como Indonesia, Turquía, Sudáfrica y México, entre otros más pequeños que pueden ser descritos como países emergentes en el ámbito mundial o regional. Otros países que pueden incluirse aquí son Arabia Saudita e Israel, y (más discutiblemente) Argentina y Venezuela en América Latina.

El *Grupo 4* corresponde a países que, sin tener necesariamente proyección a ser potencias regionales, tienen un grado de estabilidad política y económica y al menos un mínimo de independencia en sus políticas con respecto a potencias regionales o mundiales. Aquí entran una gran parte de los países clasificados como de ingreso medio por los organismos multilaterales, incluyendo por ejemplo al Perú.

Finalmente, podemos delinear al *Grupo 5* de países de escaso poder y riqueza en el orden mundial, con problemas de gobernabilidad, y que pueden ser altamente dependientes de las políticas y recursos de otros Estados. Por un lado aquí se puede considerar a los países más pobres y endeudados del África y sur de Asia, pero también a los llamados «Estados fallidos» del mundo, países que frecuentemente dependen para su gobernabilidad de la cooperación internacional, de los flujos humanitarios e incluso de la intervención militar.

### **La capacidad de movilizar recursos para el desarrollo**

Como contraparte y complemento a esta clasificación —basada en características concretas pero finalmente subjetiva— de los países en el orden internacional, es necesario incorporar algunos criterios más objetivos o verificables empíricamente que nos permitan especular acerca de las necesidades, aspiraciones y posibilidades de participar en la cooperación internacional para el desarrollo.

La clasificación de instituciones como el Banco Mundial de los países por niveles de ingresos per cápita resulta algo limitada para ilustrarnos acerca de los distintos roles que pueden jugar los países en el sistema de financiamiento internacional, considerando una realidad compleja donde países de ingreso medio pueden ser aspirantes a potencias mundiales con abundantes recursos en términos absolutos. Por otro lado, mirar las cifras que los países dedican a la cooperación internacional a lo largo del tiempo es otra opción interesante, pero no permitiría anticipar grandes saltos como el que vienen dando China e incluso Rusia en años recientes. Es necesario saber en qué medida los países tienen la capacidad real de perseguir, a través de la cooperación internacional, algunos de sus objetivos de política exterior (que pueden ser deducidos en buena medida de su ubicación en la jerarquía del orden internacional) o en qué medida requieren de ella para perseguir sus objetivos de desarrollo.

Para poder considerar más adecuadamente el papel de nuevos actores nacionales en este sistema y sus posibilidades de cambio, proponemos más bien el criterio de capacidad de movilización de recursos externos e internos de los países en desarrollo como una contraparte objetiva a la clasificación de países en un orden global en transición. Este tipo de clasificación ha sido desarrollada por Sagasti, Bezanson y Prada<sup>31</sup> sobre la base de diversos indicadores y permite esbozar la distribución de los países en desarrollo según los criterios de capacidad de movilización de recursos internos y capacidad de movilización de recursos externos.

Interesantemente, los países en desarrollo con mayores capacidades para movilizar tanto recursos financieros externos como internos son justamente los países que han venido proyectándose como nuevos donantes y que son considerados potencias emergentes a nivel mundial y regional. En términos de estas capacidades pueden asemejarse a los países ricos que tradicionalmente predominaban en la cooperación e incluyen a Brasil, México, Rusia, China, Argentina, Malasia, entre otros, y países de Europa del Este como Hungría y República Checa (aunque en estos casos está por verse si la crisis global tiene efectos negativos sobre estas capacidades en el largo plazo).

Algunos países petroleros como Venezuela, Nigeria y Argelia también se encuentran en esta categoría, aunque frecuentemente han sido considerados como un grupo distintivo en la cooperación. En el otro extremo, entre los países con baja capacidad de movilizar recursos externos e internos, encontramos a países pobres y con alta dependencia de la ayuda internacional como Ruanda, Haití y Madagascar.

Un ejemplo de cómo se complementan estos dos tipos de clasificaciones con miras a entender la situación actual y los posibles rumbos en la cooperación, particularmente en términos del surgimiento de nuevos actores significativos, es de las perspectivas de algunos países latinoamericanos como posibles nuevos donantes. Brasil es un país que no solo surge claramente como potencia regional (Grupo 3 en nuestra tipología de países en el orden internacional) sino que tiene alta capacidad de movilización de recursos financieros. Por ello, no sorprende que últimamente esté adquiriendo un papel más importante como donante, además de receptor, de flujos de cooperación.

Sin embargo, otro país con ciertas perspectivas de potencia regional, México, también goza de una alta capacidad de movilización de recursos pero aún no aparece como donante significativo, situación que sí ha sido buscada por países con menos

---

<sup>31</sup> SAGASTI, Francisco, Keith BEZANSON y Fernando PRADA. «The Future of Development Financing: Challenges, Scenarios and Strategic Choices». Sussex: Universidad de Sussex, Instituto de Estudios de Desarrollo, para el Grupo de Expertos en Asuntos de Desarrollo del Ministerio Sueco de Relaciones Exteriores, 2005.

proyección regional como Argentina y Chile. Por lo tanto, la situación de México en la cooperación internacional para el desarrollo sería un tema que merecería una mirada más atenta de parte de quienes desean prever algunas nuevas tendencias en el sistema de financiamiento para el desarrollo.

Por otra parte, debe llamar poderosamente la atención la escasa capacidad de movilización de recursos financieros de algunos países que se han caracterizado por recibir importantes montos de AOD y ser generalmente débiles dentro del orden internacional. Esta situación podría ser interpretada como motivo para reevaluar la atención a estos países desde una perspectiva mucho más amplia que la de la cooperación para el desarrollo si se desea que sus necesidades sean atendidas en el mediano y largo plazo con cierto grado de autonomía.

## **8. Grupos de países y sus motivaciones**

Para todos los grupos de países mencionados en la sección anterior se han registrado cambios en la última década en las principales motivaciones que los impulsan a participar de la cooperación internacional. En esta sección repasamos algunas de sus perspectivas.

Dado el peso de Estados Unidos en el sistema y en el Grupo 1, para los donantes tradicionales de la OCDE como conjunto el interés por la seguridad y la «guerra contra el terror» se han consolidado como una principal motivación «egoísta» al asignar los recursos concesionales. Sin embargo, para algunos países de este grupo, sobre todo de Europa Occidental y nórdicos, se puede entender un mayor peso de los motivos altruistas al estar gradualmente acomodando sus políticas a los ODM y a las metas cuantitativas trazadas en las cumbres sobre cooperación internacional. Más aún, el reparto de actores importantes aquí ha cambiado, pues países específicos como España e Irlanda han surgido como donantes significativos solo en años recientes.

En todos los casos, sin embargo, otro gran cambio emergente en común parece ser la significativa asignación de recursos que deberán realizar para resolver problemas globales como el cambio climático. Se puede esperar que continúen participando significativamente en la cooperación internacional dadas sus capacidades de movilización de recursos y sus trayectorias como donantes, pero crecientemente deberán compartir el liderazgo en este campo con potencias emergentes que juegan papeles un tanto más complejos en el financiamiento para el desarrollo.

En el Grupo 2, es importante anotar que potencias emergentes como China, India y Brasil no reportan sus actividades de cooperación ante la OCDE, como lo hacen los actores tradicionales, y por ello no hay el mismo nivel de información sobre sus

actividades. Sin embargo, queda claro que para ellos la cooperación es también un instrumento de política exterior que puede adecuarse íntimamente a los objetivos estratégicos de potencias en expansión. El ascenso fugaz de la China como principal socio comercial, inversionista y donante (a la vez) en muchos países africanos es clara evidencia de esto, conociéndose que los instrumentos de cooperación son actualmente inseparables de sus políticas de expansión comercial e inversión directa.

Por otro lado, a diferencia de los donantes tradicionales, varios de estos países tienen poblaciones pobres muy grandes y son aún receptores de flujos concesionales, por lo que podría ponerse en entredicho la posibilidad de motivos puramente altruistas de preocupación por el bienestar ajeno como motores de sus políticas de cooperación. En muchos casos estos países hacen hincapié en la naturaleza horizontal o Sur-Sur de sus arreglos de cooperación internacional. Sus prácticas de cooperación, sobre todo en el caso de China e India, incluso son antagónicas a las de los países de la OCDE ya que, por un lado, denuncian cualquier condicionalidad política o intromisión en los asuntos internos de los cooperantes, pero a la vez atan gran parte de su ayuda a condiciones comerciales favorables al donante, otra práctica que los países de la OCDE vienen denunciando al menos a nivel retórico.

Cabe resaltar la posibilidad de que, sobre todo en un contexto de crisis donde los países OCDE tienen menos que ofrecer a los países más pobres, cobre fuerza la acción conjunta de los países de este grupo (como BRIC o BRICSA<sup>32</sup>, por ejemplo) para modificar algunas características del sistema internacional de financiamiento para el desarrollo.

Entre los países del Grupo 3, que se proyectan como potencias regionales o menores, la intención de ser líderes en iniciativas de cooperación y así afirmarse regionalmente es clara (por ejemplo, el caso de Turquía entre países de Asia Central), pero no se observa generalmente un papel de donante de montos significativos de recursos ni entre ellos ni en países que empiezan a perfilarse tímidamente como donantes, como es el caso de Chile, por ejemplo. El caso de un país con riqueza petrolera como Venezuela es una de las excepciones, donde hay una clara motivación de avanzar su agenda política internacional y una transferencia de recursos relativamente grande para lograrlo.

Sin embargo, en general entre estos países, como entre los países de la cuarta categoría (sin proyección a potencias regionales pero saludables política y económicamente) también se aprecia que las motivaciones que tienden más al aumento son aquellas relacionadas con agendas compartidas en cambio climático, objetivos de desarrollo

---

<sup>32</sup> Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

compartidos e integración comercial, además de los arreglos de cooperación más horizontal que forman parte de los procesos de integración regional que, más allá de lo comercial, pueden también buscar uniones monetarias y políticas. En estos casos cada vez será más difícil hablar de motivos altruistas o egoístas. En general, la mayoría de estos países ya no son elegibles para los flujos concesionales de las multilaterales y en muchos casos las agencias bilaterales les han quitado prioridad como receptores.

Finalmente, los países más pobres y dependientes de la cooperación externa por el futuro previsible seguirían buscando maximizar los recursos que puedan obtener de la cooperación externa. Más aún si las cumbres recientes han declarado que es urgente concentrar la ayuda a los países más pobres. Sin embargo, en la medida en que los países donantes tradicionales de la OCDE hagan cumplir los acuerdos de la Declaración de París, los recursos hacia estos países deberán ceñirse crecientemente a los objetivos de desarrollo trazados por los receptores mismos y se requerirá de la participación y «apropiación» activa de las contrapartes nacionales.

En este sentido, es posible que los actores en estos países vean cada vez más difícil acudir a los recursos de la cooperación motivados por intereses políticos o económicos particulares y ocultos, como se ha denunciado que ha ocurrido en muchas ocasiones a lo largo de las últimas décadas. Pero también tendrán la opción de recurrir a nuevos donantes como China que pregonan una política de no interferencia con asuntos internos y que frecuentemente ha cuestionado la hipocresía y doble discurso de los donantes tradicionales.

Por otra parte, los problemas globales que incentivan a la cooperación entre otros países en desarrollo también afectan a los países más pobres, y por ello no puede descartarse que las agendas compartidas empiecen a figurar como motivaciones para que estos países planteen políticas de cooperación para el desarrollo más activas y más orientadas hacia otros países en desarrollo.

## **9. Los límites del enfoque de los países como actores**

A pesar de la utilidad de clasificar los países del sistema de financiamiento para el desarrollo para esbozar tendencias generales, no debemos perder de vista en última instancia que, como se indicó al inicio del documento, los gobiernos nacionales no son los únicos que toman decisiones y asignan recursos para el desarrollo. Los países como actores, al analizarlos de cerca, no son realmente unitarios en cuanto a motivaciones, aun cuando el gobierno nacional pueda ser el actor predominante. Los casos de los países de la OCDE nos muestran que las agencias públicas (del gobierno nacional y, crecientemente, de gobiernos subnacionales) y no gubernamentales de un

mismo país donante tienen agendas y prácticas distintas, no siempre complementarias, incluso con respecto a los beneficiarios de un mismo país receptor.

El gobierno de los Estados Unidos, por ejemplo, es un actor muy influyente en las políticas de desarrollo a través de sus programas bilaterales. Sin embargo, en el campo de la salud, la Fundación Gates, basada en Estados Unidos y con desembolsos anuales de 1220 millones de dólares en salud en 2007, posiblemente sea hoy un actor más influyente a nivel global en dicho sector, promoviendo una agenda propia, que el gobierno norteamericano.

Asimismo, el conjunto de receptores de ayuda para el desarrollo es ahora mucho más heterogéneo que en décadas anteriores. Antes era el sector público (principalmente los gobiernos nacionales) el principal receptor. Incluso sin tener en cuenta los recursos que vienen directamente de la ciudadanía o empresas de los países donantes, que son difíciles de contabilizar íntegramente, observamos que cada vez más ayuda oficial se canaliza a través de las ONG. El sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos subnacionales se vuelven también receptores más importantes de flujos de cooperación.

Las grandes discusiones y declaraciones, en todo caso, siguen haciéndose en función del rol de los países y de las organizaciones multilaterales. No hay duda de que las ONG y fundaciones cada vez se acercan más al nivel de incidencia en el sistema de cooperación que tienen los gobiernos nacionales. Sin embargo, cabe estudiar más de cerca el papel de las ONG y fundaciones para entender en qué medida son realmente independientes de los actores gubernamentales. Como se ha señalado en secciones anteriores, así como hay evidencia irrefutable de la independencia e impacto de ciertas fundaciones, diversos estudios proporcionan evidencia para cierta dosis de escepticismo acerca del nivel de autonomía real y singularidad del papel de muchas otras de estas organizaciones.

## **10. Implicancias de los cambios en las motivaciones para la cooperación**

La distinción básica entre intereses del donante y objetivos de desarrollo del receptor aún sirve como punto de entrada para empezar a entender la complejidad de las motivaciones en el campo de la cooperación. Pero en la realidad es cada vez más complejo el escenario, y es cada vez menos útil la distinción conceptual entre países donantes y receptores. El tradicional esquema de donante rico y receptor pobre sigue vigente en muchos contextos, pero las motivaciones de carácter compartido, o donde es difícil distinguir lo «interesado» de lo «altruista», son cada vez más prominentes en un contexto de globalización e integración.

Mirando el sistema como conjunto de países (actores unitarios), es necesario entender la realidad de un orden mundial en transición donde los países se distinguen por sus posiciones y aspiraciones de influencia y poder, pero sin perder de vista que, a la vez, todos ellos tienen necesidades de financiamiento de sus objetivos de desarrollo aunque distintas capacidades de movilizar recursos. Hay muchas coincidencias entre estas dos clasificaciones, pero considerar ambas nos permite una apreciación más fina de los distintos conjuntos de probables motivaciones según grupos de países y, sobre todo, de la medida en que sus aspiraciones y necesidades se condicen con sus capacidades financieras.

Sin embargo, también pensar en los países como actores unitarios es cada vez más problemático. Enfocando más de cerca cada país, el conjunto de motivaciones específicas que llevan a participar en actividades de cooperación se ha complejizado. Las caracterizaciones generales a nivel nacional son cada vez más difíciles de realizar.

El repertorio de motivaciones ha cambiado en la última década, pero también ha cambiado la combinación de factores que explican la posición de cada país en la cooperación. Con la creciente importancia de las ONG internacionales y fundaciones, el papel de cada país como actor en la cooperación es en realidad una combinación de esfuerzos públicos, privados y de la sociedad civil que a veces incluso persiguen fines opuestos, a pesar de que los gobiernos nacionales y las organizaciones multilaterales controladas por estos siguen siendo los actores predominantes y de lejos los más grandes individualmente, pero no necesariamente controlan la mayoría de los recursos que salen de cada país hace los países en desarrollo.

El cuestionamiento a la manera tradicional de llevar a cabo la cooperación (y las motivaciones implícitas en las prácticas establecidas) ya tiene décadas y ha generado algunos cambios en la práctica. Sin embargo, actualmente el ingreso de nuevos actores y un contexto nuevo de crisis que ha hecho tambalear a algunos líderes tradicionales hace pensar que recién en los próximos años podrían haber cambios significativos y más rápidos que en períodos anteriores. Puede también preverse el peligro de antagonismo entre los donantes tradicionales y los emergentes, especialmente China por estar a la vanguardia en ciertas regiones de mutuo interés como África al sur del Sahara, donde siguen modelos de cooperación distintos.

No necesariamente serán cambios que nos dirijan hacia una práctica inequívocamente más altruista o de intereses comunes de la cooperación, pero sí puede preverse un mayor énfasis en motivaciones compartidas, menos distinciones entre donantes y receptores, y más relevancia de objetivos «egoístas» de nuevos actores que buscan protagonismo global y regional. A su vez, puede preverse un debilitamiento gradual

del peso de los intereses geopolíticos o económicos de los donantes tradicionales como determinantes de los flujos de cooperación.

La cooperación al desarrollo es un instrumento de política exterior y ahora hay nuevos países con creciente influencia que buscan establecer un lugar de liderazgo en las relaciones internacionales. Por ello podemos esperar que estos países promuevan y logren cambios en el manejo de las organizaciones multilaterales que participan en el sistema de cooperación. Con estos cambios o sin ellos, es probable que continúe la consolidación de nuevos acuerdos paralelos entre potencias emergentes.