

# Construcción teórica de los conceptos, teorías y categorías en la relación cooperación internacional para el desarrollo Norte-Sur y democracia

Giuseppe Lo Brutto

---

*Aportes*, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XVII, Número 46, Septiembre - Diciembre de 2012

Lo que se pretende en este artículo es analizar los conceptos, teorías y categorías que permitan avanzar en un marco teórico, que, desde otra perspectiva, vea la relación entre Cooperación Internacional para el Desarrollo y Democracia bajo un enfoque alternativo. Para ello, se retoman los conceptos de cooperación, desarrollo, democracia, gobernabilidad, hegemonía y la categoría Norte Sur.

*Theoretical construction of concepts, theories and categories regarding international cooperation for the North South development and democracy*

*The purpose of this article is to analyse and discuss the teoretical notions of cooperation, development, democracy, governance, hegemony and the nort-south category, in order to advance towards a new theoretical approach about the relation between International Cooperation for Development.*

\* Giuseppe Lo Brutto (giuseloby@msn.com) profesor – investigador del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades y alumno del Doctorado en Economía Política del Desarrollo de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

### *1. Introducción*

Después de casi 70 años de cooperación internacional al desarrollo, el mundo de los pobres está más empobrecido. Lo que es cierto es que hay una dominación Norte-Sur y en este contexto la cooperación internacional juega un papel importante como instrumento del sistema capitalista. En este sentido, el balance que puede hacerse de la práctica de la cooperación es que lo que aporta el Norte al Sur no tiene que tener efectos en el desarrollo y en la promoción de una democracia, tal y como establece la ideología dominante, y que, desde el Sur se puede generar una fuerte presión democratizadora que no siga el concepto de democracia procedimental que proviene del mismo Norte y que la misma Cooperación Internacional ha promovido.

En este documento se pretenden analizar las categorías, las teorías y los conceptos necesarios para la construcción de un marco teórico que permita analizar la relación cooperación democracia vista desde el Sur, es decir, las teorías en las que se enmarcan las ideas, los conceptos y las relaciones entre éstos.

Para ello, básicamente se retomaran los conceptos de cooperación, desarrollo, democracia, gobernabilidad, hegemonía y la categoría Norte Sur. En ese sentido, es importante remarcar que el concepto es el

conocimiento en movimiento, y la manera de ver este movimiento, que existe en la realidad, permite averiguar la transformación constante de ésta (Hegel, 1985).

En consecuencia, lo que se pretende en este artículo es indagar sobre los conceptos, teorías y categorías que permitan avanzar en un marco teórico, que, desde otra perspectiva, vea la relación entre Cooperación Internacional para el Desarrollo y Democracia bajo un enfoque alternativo.

### *2. Una crítica a la cooperación internacional y al sistema de ayuda*

Después de la descolonización, y tras la retórica de la autodeterminación de los países del Sur del mundo, los poderes de los países centrales usaron la ayuda para competir entre sí en sus sistemas coloniales y neocoloniales, es decir, en nombre del desarrollo han proseguido las guerras comerciales y de inversión (Rist, 1997). En este sentido, el sistema de Cooperación internacional ha jugado un papel muy importante.

La ayuda reposa en la acción discrecional y unilateral de los países desarrollados. Por ello, surgen dudas acerca de la buena voluntad que tiene, y sobre todo si puede ser un instrumento que pueda favorecer la democracia, ya que se fundamenta en una relación asimétrica entre donante y receptor.

José Antonio Alonso (2002) identifica cuatro grandes tradiciones en la literatura sobre Cooperación Internacional y Ayuda al desarrollo que se refieren a «críticas a la Cooperación Internacional y al Sistema de Ayuda».

La primera tradición se refiere a aquella literatura que interpreta el desarrollo como un instrumento al servicio de la estrategia geopolítica de los donantes, es decir, se ve a la ayuda como un instrumento en la política exterior de los donantes. Esta corriente se desarrolló a partir de la Guerra Fría y ha estado muy vinculada al estudio del comportamiento de la ayuda norteamericana y en escala menor a la de la ex Unión Soviética. Esta concepción se constituyó como un instrumento ideal en la Guerra Fría que permitía la contención de ambos bandos y a la vez intentar cohesionar, lo más posible, cada bloque. Entre los autores más destacados se mencionan a Mason (1964), Feis (1964), Little y Clifford (1965) y Friedman (1966). Después de la caída del muro de Berlín y del bloque soviético en 1989 y de la reducción de la ayuda en los noventa (Fatiga de la ayuda), en el siglo XXI, la ayuda se caracteriza nuevamente como instrumento geoestratégico a servicios de las potencias dominantes en un contexto mundial totalmente diferente a la Guerra Fría.

Una segunda tradición se refiere a los estudios sobre la eficacia de la ayuda, donde la crítica es muy ligera y se sustenta más que todo en la posibilidad o capacidad que tiene la ayuda para cumplir con los objetivos que se le encomiendan. Se señalan los

estudios de Cassen (1986) y del Banco Mundial (1998). Además se pueden considerar también los trabajos de Hansen y Tarp (1999), Alonso (2003), y Griffin (1970).

La tercera tradición se refiere al papel que debería jugar la ayuda como un instrumento al servicio de una gobernabilidad global. Los trabajos se basan en el papel de la ayuda como respuesta obligada a los procesos de interdependencia. En esta línea de trabajo es importante mencionar el informe «Nuestro vecindario Común» de 1995 elaborado por la Comisión de Gobernabilidad Global de la ONU y de los trabajos del PNUD a partir del final del siglo XX sobre los bienes públicos globales estudiando la relación entre las desigualdad, cooperación y desarrollo, y bienes públicos de alcance supranacional.

El cuarto enfoque se refiere a la tradición de análisis que asocia el sistema de ayuda con un régimen internacional que es necesario obtener. Recordamos los trabajos de White (1974), Bandow y Vásquez (1994) que centraron sus estudios sobre el comportamiento de las instituciones multilaterales.

También se ha abierto una línea de trabajo desde enfoques institucionales, que recurre al instrumental analítico de la economía política, entre ellos los trabajos de Martens (2002) y Ostrom (2002).

De todo esto podríamos decir que hay una postura de aquellos que impugnan a la ayuda en su totalidad, calificándola como un apéndice del mismo sistema causante del subdesarrollo; la de aquellos que consideran que con pequeños ajustes funciona-

les, el sistema de ayuda pueda ser eficaz y finalmente la de aquellos que ven al sistema de ayuda como lleno de deficiencias y reclaman profundas reformas.

Finalmente, en estos últimos 60 años se ha señalado que la causa de la pobreza y las malas gestiones del Tercer mundo, dependen del Sur. Por otra parte, se afirma que éstas tienen un origen histórico en la colonización y en las condiciones impuestas por el sistema internacional, es decir, desde el Norte.

### *3. Una aproximación a la cooperación desde la teoría de las relaciones internacionales*

Para poder comprender estas desigualdades internacionales es importante retomar el estudio de las relaciones internacionales. El estudio de las diferentes teorías de las relaciones internacionales permite a la vez determinar porque los Estados cooperan entre sí utilizando el instrumento de la Cooperación Internacional.

Al final de la Primera Guerra Mundial estas teorías se especializaron en dar consejos y prescribir soluciones a gobernantes, militares. A partir de ese momento cobró particular importancia el internacionalismo liberal (Lisstar, 2009) que tenía como objetivo la instauración de democracias liberales. No obstante, a causa del gran desastre que generó la Segunda Guerra Mundial esta tesis se desmoronó. Desde 1945 el realismo se convirtió en una teoría dentro de las relaciones internacionales. El realismo planteaba que los liberales exageraban la capacidad de los colectivos de comportarse éticamente. Sus pensadores

afirmaban que las relaciones internacionales se resumían como las relaciones entre estados persiguiendo intereses en término de poder. A mediados de los setenta el realismo estaba pasado de moda y toma más fuerza la corriente del pluralismo en las relaciones internacionales.

El pluralismo camina junto a la tesis realista, sin embargo, plantea una actualización de la teoría a partir del concepto formulado por Kohane y Nye en 1977 de la interdependencia compleja. Es decir, hay una infinitud de vías a través de las cuales la gente de un país puede relacionarse con las otras de otros países. Para ellos, bajo la lógica de la interdependencia compleja, no existía jerarquía entre ámbitos. Ámbitos como la seguridad y el comercio, despliegan distintos modos de dependencia y cada ámbito está determinado por la agenda política en función de la coyuntura. Como crítica a esta teoría pareció el estructuralismo, la corriente que, seguramente más que todas, se ha interesado a los pobres. Ésta sostenía que el sistema internacional, sistema con múltiples actores, tiene una estructura de dominación y explotación. La idea central era la dicotomía entre Centro y Periferia, es decir se creaba una dependencia de éstos últimos hacia el Centro, donde en el *centro* estaban considerados aquellos países en cuya economías han penetrado primero la técnica capitalista de producción y en la *periferia*, aquellos países que tienen economías cuya producción permanece inicialmente atrasada desde el punto de vista organizativo y tecnológico, todo esto como resultado de cómo el progreso técnico se

ha propagado en la economía mundial.

A partir de los años ochenta aparece el neorrealismo que inspirado en los politólogos de Estados Unidos, afirma que el sistema internacional puede explicarse como el comportamiento orientado por cálculos de los individuos que actúan racionalmente para maximizar sus beneficios.

Los pluralistas de los setenta se convertirán en los institucionalistas neoliberales de los ochenta y de los noventa, convergiendo con la tesis neorrealista. Asumían la hipótesis de que el sistema internacional es un campo donde reina la anarquía. Sin embargo, planteaban que aún así los estados podían cooperar entre sí.

Hoy en día la visión dominante de las relaciones internacionales es una mezcla de perspectivas que van desde la doctrina neoliberal hasta la neorrealista. Sin embargo, hay que señalar la resistencia a esta tesis que parte desde América Latina y propone contrastar al sistema dominante, retomando el discurso de las alternativas políticas planteadas desde los estructuralistas de los setenta.

Distintas teorías han recetado diferentes prescripciones a los países del Tercer Mundo para que salieran del subdesarrollo. En este sentido la ayuda cumple diferentes funciones que dependen de cuál sea la concepción de las relaciones internacionales y de la noción de desarrollo que se utilice.

El enfoque del liberalismo internacionalista proponía que es necesaria más ayuda internacional. En este sentido la democracia y el desarrollo comportan paz y

beneficio mutuo para el Sur y para el Norte.

El enfoque del realismo afirmaba que conviene conceder ciertas ayudas para extender la economía de mercado y para evitar que los países del Tercer Mundo caigan del lado del socialismo, o cualquier populismo. Sin embargo, para ellos hay que mantener las distancias relativas entre países en términos de poder y privilegios.

Para el enfoque estructuralista el problema es de estructura y de la posición que en ella se ocupe. En este sentido la cooperación no sirve a los pobres si no es con el objetivo de cambiar dicha estructura.

Para el enfoque institucionalista cooperar es importante sobre todo para el fortalecimiento de las instituciones de los países del Sur, para modernizarlas a semejanza de los países del Norte.

Para el enfoque neoliberal lo importante es aligerar la extrema pobreza producida por los programas de ajuste, mientras se modernizan y profundizan la estructura del capitalismo globalizado. De esta forma la ayuda está destinada a los más pobres y simultáneamente a los programas de privatización. Según los liberales, conviene evolucionar los regímenes corruptos de corte populista, autoritarios o socialistas, con la democracia de mercado. Sentando de esta manera las bases de lo que ellos conciben por democracia. En otras palabras, fomentando la democracia procedimental.

Además, se señala que para el enfoque poscolonial no hay que concentrarse en la ayuda sino hay que descolonizar.

Retomando la tesis de Llister (2009) un

último enfoque sería el del Buen vivir y del desarrollo endógeno donde cada pueblo debe definir su buen vivir y ponerlo en marcha. Por ello este autor, afirma que hay que reducir las interferencias transnacionales, incluida la ayuda internacional, mediante política de soberanía local. Sin embargo, el mismo autor, asume que determinadas ayudas pueden ser útiles.

Aunque en principio se colabora de forma solidaria para impulsar el desarrollo, las razones por las cuales los donantes colaboran con terceros países no son claras. Desde el inicio de la ayuda, las declaraciones políticas de la mayoría de los países donantes señalan que es la responsabilidad moral de los países ricos asistir a los países pobres para reducir la pobreza y lograr su desarrollo económico. Estas declaraciones implican que los países donantes aceptan la obligación moral para ofrecer ayuda, pero no dicen nada de la base sobre la que descansa.

Tal y como señala Eugenio Sánchez Alcázar (2003), la literatura sobre la ayuda internacional ha sido ampliamente discutida, la cual ha identificado varias teorías que intentan explicar la base moral de la ayuda (Streeten, 1983; Singer, 1986; Riddell, 1986 y 1987; Lumsdaine, 1993; Opeskin, 1996), sin embargo, no existe una base moral categórica de la ayuda oficial al desarrollo.

En el debate sobre el papel de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, se señala que la Cooperación Internacional, bajo el aspecto ético, debería apoyar procesos de desarrollo.

En el marco de las relaciones interna-

cionales existen diversas teorías que explican el papel de la Cooperación Internacional en generar desarrollo. Para la teoría del realismo político, la Cooperación Internacional para el Desarrollo viene identificada como una forma para incrementar la influencia política, el comercio, las inversiones externas del donante y la seguridad militar, es decir, interpretando la ayuda como una forma de poder, ya que según estos teóricos la cooperación surgió en 1947 a través del Plan Marshall, cuyo objetivo principal era contener la amenaza comunista a través de esas transferencia de ayuda económica. A este propósito, Sanahuja (1999) señala que tanto la ayuda externa como la contención del comunismo son acontecimientos relacionados.

De otra parte, según la lectura constructivista de la cooperación, las estructuras fundamentales de la política internacional son básicamente sociales y no dependen de las relaciones de poder y en la Cooperación Internacional para el desarrollo, los Estados, gracias a sus fundamentos éticos, colaboran con terceros países para intentar abastecer las necesidades de las personas en pobreza, etc. Para ellos colaborar es una obligación irrenunciable para los actores internacionales (Prado, 2008).

#### *4. Cooperación Internacional: un concepto en debate*

Si buscamos este concepto en la Real Academia de la lengua española, cooperar significa obrar en conjunto.

La cooperación internacional para el desarrollo es aquel esfuerzo conjunto entre

todos los actores que participan en este proceso para alcanzar un objetivo común. Es el medio para canalizar la ayuda hacia los países beneficiarios con el objetivo de impulsar el desarrollo de los individuos, tanto de quienes reciben, como de quienes ofrecen la ayuda y en particular de los receptores de la ayuda. Sin embargo, hay un fuerte debate sobre el significado mismo de Cooperación Internacional y de su uso, muchas veces de forma simultánea con el concepto de Ayuda. Por ello, autores como Irene Maestro, subrayan el hecho de que el campo específico de actuación de la cooperación para el desarrollo se enmarca en la esfera no mercantil de las relaciones Centro-Periferia con un objetivo teórico concreto, el desarrollo de los países receptores. En este sentido, Maestro afirma, que cooperación y ayuda encierran significados diferentes, o por lo menos no completamente idénticos. La cooperación para el desarrollo engloba a la ayuda, puesto que no sólo incluye la transferencia de recursos directos, sino que implica además, cambios de mentalidades y de actitudes por parte de los países donantes con respecto a los receptores.

En este sentido, tal y como lo explica Bruna (1997), se puede establecer una diferencia entre cooperación y la ayuda para el desarrollo, según el tipo de operación que envuelve cada una. En la primera caben operaciones que pueden favorecer a los países menos industrializados o desarrollados (rebajas arancelarias, etc.) con un coste para el país donante, mientras que la segunda se limita a la transferencia, directa

o indirecta, de recursos de los países industrializados a los subdesarrollados, para promover el progreso de estos últimos.

El concepto de cooperación tiene una perspectiva genérica, en referencia a las relaciones globales entre países, y a la consideración explícita de los intereses de cada una de las partes. Por su parte, la ayuda se considera de forma aislada, olvidando que existen obstáculos en las relaciones internacionales que tienden a perpetuar el subdesarrollo. Se trata por lo tanto de una perspectiva más parcial, de mucho más corto alcance, que descontextualiza a la ayuda del resto de relaciones internacionales.

Las palabras ayuda extranjera, asistencia extranjera o ayuda internacional, se refieren a flujos financieros considerados como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), esto es, préstamos y donaciones. Las características básicas de estos fondos son dos: primero, deben venir del sector público y tener como objetivo principal el desarrollo económico o el nivel de vida del país receptor de esos fondos, y segundo, deben tener un alto nivel de concesionalidad (Sánchez Alcázar, 2003).

La cooperación para el desarrollo se puede definir también como el conjunto de recursos y posibilidades que los países industrializados ponen a disposición de los países subdesarrollados para facilitar su progreso económico y social. Las «posibilidades» pueden ser tan o más importantes que los recursos directos. Un buen ejemplo lo puede constituir el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), rebaja arancelaria

ría que no consiste en una transferencia directa de recursos (Maestro, 2000).

Históricamente la ayuda internacional y el instrumento de la Cooperación Internacional tienen su origen en la Guerra Fría. Por ello, Griffin (1991) afirma que «...sin la existencia de la Guerra Fría, los programas de ayuda internacional nunca habrían existido...» y es considerada el producto de una situación internacional muy particular, la cual dio como resultado la división del mundo en dos bloques ideológicos, es decir, el sistema comunista y el capitalista.

Se pueden distinguir tres etapas (Sánchez Alcázar, 2003) claramente diferenciadas en la historia de la ayuda internacional:

La primera etapa cubre desde el final de la segunda guerra mundial hasta el principio de los 1960 y está caracterizada por ser una ayuda predominantemente bilateral. Este periodo se caracteriza por una polarización Este/Oeste, por el surgimiento de un nuevo orden económico mundial y una nueva forma de división internacional del trabajo en el sistema capitalista.

En la década de los cincuenta, es importante mencionar el surgimiento de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), sin duda éste es un momento histórico en donde hay una fuerte tensión entre el Norte y el Sur del mundo. Esta tensión Norte-Sur surge con el fenómeno de la descolonización. Por ello, hay una nueva forma de relación entre los «ex países colonizadores» y los «ex colonizados» que se manifiesta con la Cooperación Internacional. Hay que subrayar que

la misma cooperación tiene el objetivo de la lógica del crecimiento económico.

A partir de los años sesenta se desarrolla el discurso de la Cooperación Internacional basado en hacer alcanzar este crecimiento económico a los países subdesarrollados. El desarrollo es visto como sinónimo de Modernización. Básicas, llegan a ser las indicaciones que el economista Rostow da en el texto «Las etapas del desarrollo» en donde la idea es que los países subdesarrollados tienen que pasar por unas etapas antes de llegar al desarrollo.

La visión de esta época es que hay que romper con el círculo vicioso de la no inversión que caracteriza los países subdesarrollados. Esto es posible solo atrayendo hacia ellos inversiones que generen ahorro para, de esta manera, obtener una acumulación de capital. En este esquema la Cooperación Internacional, en una lógica de la contención típica de esta época de la guerra fría, va a jugar un papel determinante. Hay que señalar también la identificación entre desarrollo y crecimiento económico que caracteriza esta fase.

También en los '60 surge el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y dentro de la OCDE surge el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo).

La segunda etapa, abarca la década de los 1970 y los 1980 y está marcada por la condicionalidad de la ayuda a las reformas de los países receptores. A diferencia de la primera etapa, en este período las instituciones multilaterales juegan un importante papel en la distribución de la ayuda internacional.

Esta es la época en la cual hay una crisis de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Después de dos décadas aún no se había alcanzado el desarrollo en los países subdesarrollados. Autores como Roger Hansen, en un estudio que hace por USAID, crítica a quienes confunden a países en desarrollo con aquellos que son considerados «cuarto mundo». Es decir, detrás de esta visión de Hansen hay una desestimación de que el subdesarrollo es un estadio anterior al desarrollo (Pattaccini: 2009).

Resulta importante señalar que la ONU en la década de los setenta establece que los Estados donadores tienen que destinar el 0.7 % del PIB a la Ayuda. Sin embargo, hoy en día esta meta aún no se ha alcanzado.

La década de los ochenta está caracterizada primero por un desarrollo teórico discursivo sobre la construcción de un régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo y en segundo lugar por la construcción de un discurso que tiene a que ver con la crisis de la deuda y el ajuste estructural. Hay un abandono de la dimensión social de la Ayuda. Es la muerte del desarrollismo en la relación con la CID. En este entonces la Cooperación Internacional se basa en la idea de que se resuelva el problema de la deuda y por ello hay que hacer ajustes estructurales en la economía.

Por último, la tercera etapa cubre desde la década de 1990 hasta la actualidad y se distingue por un aumento de los fondos privados dirigido a los países más pobres, la mayor complejidad de los programas de ayuda y una mayor preocupación por la

erradicación de la pobreza.

Los noventa son la década caracterizada por una parte por la «Fatiga de la Ayuda». Es decir, una disminución de la Ayuda debida a la ineficacia de los resultados alcanzados hasta ese entonces. Dentro de los países de la OECD la Ayuda llega a representar el 0.2%, es decir, se pasa de un 0.36% a un 0.22%, la cuota más bajas en la historia del CAD (Pattaccini: 2009). En este mismo periodo, se fortalecen los mecanismos de condicionalidad de la ayuda y están fuertemente ligados a las medidas del Consenso de Washington<sup>1</sup>.

Esta década está caracterizada también por una serie de conferencias internacionales<sup>2</sup> en las que se abordaron los principales temas del desarrollo y que llegan a plantear un nuevo enfoque de la Cooperación Internacional para el desarrollo que pretende superar los escasos resultados alcanzados en el pasado en la reducción de

<sup>1</sup> El Consenso de Washington se caracteriza por una serie de medidas tomadas en el Congreso de los Estados Unidos, influenciado por la teoría neoliberal. La primera formulación se debe a John Williamson. Estas medidas son: disciplina presupuestaria, cambios en las prioridades del gasto público; reformas fiscales encaminadas a buscar bases imponibles amplias; liberalización financiera; búsqueda y mantenimientos de tipos de cambios competitivos, liberalización comercial, apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas, privatizaciones, desregulaciones y garantía de los derechos de propiedad.

<sup>2</sup> Cumbre sobre Educación (Jomtien - 1990); Infancia (Nueva York - 1990); Medio ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro - 1992), Derechos Humanos (Viena - 1993); Población y Desarrollo (El Cairo - 1994); Mujer y Desarrollo (Pekín - 1995); Desarrollo Social (Copenhague - 1995); y Alimentación (Roma - 1996).

las disparidades económicas y sociales a nivel mundial. En este sentido la Declaración de los Objetivos del Milenio del año 2000 va a ser el primer resultado.

La primera década del siglo XXI está caracterizada por este proceso de construcción de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. A tal propósito se mencionan las Conferencias en las cuales se ha intentado dar a la Cooperación un nuevo rostro. Desde la Conferencia de Monterrey (2002) en donde se discutieron los temas relativos a la financiación al desarrollo; el Foro de Alto Nivel sobre Armonización celebrado en Roma en el año 2002; la Mesa Redonda de Financiación al Desarrollo de Marakesh en 2004; las conferencias sobre la Eficacia de la Ayuda de París en 2005 y de Accra en 2008; hasta la Conferencia de Seguimiento sobre la Financiación al Desarrollo celebrada en Doha en el año 2008.

Como bien lo define Irene Maestro (2000), la cooperación internacional para el desarrollo ha constituido y sigue constituyendo una parte, más o menos relevante, de las relaciones entre el Centro y la Periferia del sistema mundial de formaciones sociales, y como tal, ha sido un factor más de apoyo y consolidación del propio sistema, es decir, ha sido el resultado de la propia necesidad del sistema, y no de un intento de modificación estructural del mismo, y en palabras de la misma autora, ha sido la dicotomía Centro- Periferia, y las relaciones entre ellos, la que ha dado sentido a la cooperación para el desarrollo tal y como se conoce en la actualidad.

En este sentido, resulta muy importante

retomar una definición de Benzi (Benzi, 2008), la cooperación para el desarrollo y el mismo concepto de desarrollo emergen históricamente como subproducto del conflicto Este/Oeste y del conflicto Norte/Sur, es decir, de los procesos abiertos por los movimientos de liberación nacional y las dinámicas de la descolonización al cabo de la II Guerra Mundial y al comienzo de la Guerra Fría. Desde sus orígenes, la ayuda ha sido subordinada a los imperativos de estas dos fracturas que han modelado el orden internacional post-bélico. Peor aún, muy a menudo la cooperación ha servido y sigue sirviendo para esconder descarnados intereses económicos, comerciales, militares y estratégicos de los donantes y de seleccionados aliados del Sur del mundo.

Resulta lógico entonces pensar a la cooperación al servicio de una política exterior, orientada por valores e intereses de una particular visión del mundo. Y que el desarrollo, entendido como cambio social (Arrighi, 1994) es el resultado del juego de los distintos intereses de los individuos, familias, clases, grupos y formas históricas de las sociedades humanas que en su necesidad de reproducción, búsqueda de bienestar y de seguridad, entran en conflicto entre sí.

Finalmente, los ejes principales de intervención de la cooperación internacional para el desarrollo se han manifestado vinculados a los intereses del capitalismo global y a las políticas neoliberales de su desarrollo, es decir, la promoción de las privatizaciones y de la reducción del Estado y el seguir garantizando el pago de la deuda externa.

5. *Democracia: un concepto en constante evolución*

El concepto de democracia es un concepto que a lo largo de la historia ha evolucionado mucho y que al día de hoy sigue evolucionando. En su primer planteamiento, en la edad griega, se ponía énfasis en una forma de democracia directa para el gobierno de las polis. Con la revolución francesa este concepto se dirige hacia el ejercicio de las divisiones de los poderes entre legislativo, judicial y ejecutivo, subrayando que el pueblo era soberano. Sin duda, a partir de esta fecha se marca el comienzo de un tipo de democracia burguesa que condicionará la sociedad mundial hasta el día de hoy. Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 se pone el acento en los valores democráticos universales y en la autodeterminación de los pueblos. Finalmente, hoy en día estamos frente a nuevos enfoques sobre la democracia. Se pone en evidencia el concepto de democracia participativa que en la época actual y sobre todo en América Latina está marcando el cambio social de algunos Estados de esta región.

La democracia es un concepto complejo no sólo por la cantidad de elementos políticos, sociales, culturales e históricos que involucra sino también porque el dinamismo de la realidad delinea a través del tiempo distintos significados. Es un proceso que supera su condición de régimen político para asimilarse también como un complejo sistema de organización social donde los ciudadanos ejercen sus libertades políticas y profundizan su parti-

cipación en distintos ámbitos de la vida pública privada (Observatorio de la Cooperación Internacional México, 2009).

La democracia no es un proceso aislado y se define a través de sus alcances y límites. Además, dimensionar el alcance de estos procesos no es una tarea sencilla. En este sentido, el contexto histórico, el estado de la maduración política de la sociedad, el desempeño de las instituciones, el respeto a la ley, así como el impacto en el desarrollo humano, juegan un papel importante.

Las Naciones Unidas remarcan la importancia de la democracia y de los valores democráticos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. En el artículo 21 de esta declaración se indica que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos. También, se prosigue en este artículo afirmando que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y esta autoridad se expresará mediante elecciones auténticas que se celebrarán periódicamente, por sufragio universal, y con voto secreto (Declaración de los Derechos Humanos, art.21).

La década de los noventa fue muy importante por los cambios democráticos que se dieron en distintas partes del mundo. Las Naciones Unidas, desde entonces han promovido una serie de conferencias para fortalecer la democracia. Se han dado cinco conferencias. En diciembre de 2001 con la resolución 56/96 del 14/12/2001 la Asamblea General pidió al Secretario General que se estudiase la posibilidad de fortalecer el apoyo que proporciona las Naciones

Unidas a fortalecer la democracia en los Estados miembros.

Hubo de esta manera un mayor apoyo a los procesos de democratización por parte de la ONU. En el año 2000 el PNUD centró su programa de cooperación para el desarrollo en la gobernanza democrática, aumentando sus conocimientos especializados en esta esfera, proporcionando una serie de recursos hacia este objetivo.

Es importante también recordar que la comunidad internacional reafirmó la relación entre paz, seguridad internacional, desarrollo humano sostenible y democratización al aprobar la Declaración de los Objetivos del Milenio en el año 2000. La sección V de esta declaración en sus párrafos 24 y 25 se centra en los Derechos Humanos, Democracia y Buen Gobierno. En el artículo 24 se menciona que:

[...] ...no escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidas, incluido el derecho al desarrollo...

Es importante subrayar que el concepto de democracia tiene distintos significados para las distintas personas. En el Documento Final de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005 en el párrafo 135 se afirma que:

[...]... reafirmamos que la democracia es un valor universal basado en la voluntad libremente expresada de los pueblos de determinar su propio sistema político, económico,

social y cultural y su participación plena en todos los aspectos de su vida. Reafirmamos también que, si bien las democracias comparten características comunes, no existe un modelo único de democracia, y que éste no pertenece a ningún país o región, y reafirmaremos la necesidad de respetar debidamente la soberanía y el derecho a la libre determinación. Destacamos que la democracia, el desarrollo y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente...

El mandato del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF) reconoce también, en este sentido la diversidad en la unidad de los valores democráticos.

Además el UNDEF señala que:

La democracia es aquel proceso por el cual las personas y los países ejercen su derecho a la libre determinación mediante la elección periódica de sus gobiernos... (UNDEF, 2005)

Es posible descomponer la democracia en una serie de elementos, cada uno de los cuales es una subcultura distinta con capacidad sustantiva e instituciones distintas, pero necesaria en su conjunto para que un proceso democrático funcione plenamente (UNDEF, 2005). Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia podría desglosarse este concepto en diversos componentes: diseño o reforma constitucional, procesos electorales, procesos parlamentarios, justicia e imperio de la ley,

derechos humanos, incluida la libertad de expresión y de asociación, participación de la sociedad civil, existencia de partidos políticos, acceso a la información y transparencia, administraciones ejecutivas y públicas transparentes.

La democracia requiere un desarrollo cabal de las dimensiones sociales, económicas y políticas de los ciudadanos. En este sentido la distribución de los recursos y la igualdad de oportunidades son factores importantes para garantizar los procesos democráticos así como la posibilidad de participación equitativa, especialmente de los grupos marginales y vulnerables. El Informe del PNUD sobre América Latina en tema de democracia subraya efectivamente este aspecto.

Los donantes bilaterales participan cada vez más activamente en la esfera del fortalecimiento de las instituciones y los procesos democráticos. Es claramente considerada una esfera sensible en las relaciones bilaterales y muchos países han brindado apoyo a instituciones democráticas concretas. Esta participación bilateral hacia la gobernanza democrática ha sido uno de los objetivos que la Cooperación Internacional ha intentado lograr en estos últimos años.

La ayuda de Estados Unidos a la democracia por ejemplo pone en evidencia un tipo de intervención de la ayuda. Por otra parte, los donantes europeos adoptan un enfoque más sutil y suave sin distanciarse mucho del enfoque estadounidense. El modelo que Estados Unidos exportan a través de USAID se queda lejos de los modelos

socioeconómicos orientados al resultado que afirman que la democracia debe implicar un cierto nivel de justicia social y dignidad económica para toda la ciudadanía (Carothers, 1997). Sogge (2002) explica como los programas que exportan el modelo gubernamental de EE.UU. tienen una calidad técnica artificial y donde los proyectos de asistencia para la democracia muy a menudo se van a pique por este tipo de visión. Esta exportación de un tipo de democracia, amenaza el pensamiento y la acción política en el Sur. De esta manera la ayuda, favoreciendo un tipo de democracia procedimental, tiende a excluir los procesos reales de democracia.

En este discurso, es importante también mencionar que las experiencias políticas que asumieron el nombre de democracias participativas en general se oponen o buscan complementar las formas de democracias participativas (De Sousa Santos, 2004). Se trata, según este autor, de experiencias de políticas de afirmación del Estado de derecho, de democracia participativa en sus formas clásicas o de presupuesto participativo. Un ejemplo son las iniciativas de presupuestos participativos que apuntan hacia la socialización de la política y del poder, asumiendo la alternativa puesta por Gramsci, para quien existen dos tipos de políticos, es decir, los que luchan para disminuir la separación entre gobernantes y gobernados y los que luchan para superarla.

El concepto de democracia participativa nos remite a el de participación. La concepción individualista y la política del

liberalismo, asumen que es el voto el elemento central de la participación. De esta forma la política se transforma en una actividad particular, ejercida por elites políticas que son los responsables de la gerencia de las sociedades a través del Estado considerado éste como una empresa.

Por otra parte las iniciativas de democracia participativas intentan rescatar la dimensión pública y ciudadana de la política (De Sousa Santos, 2004). Estas iniciativas suceden de manera diversa. Un ejemplo es la movilización de sectores sociales interesados en la realización de políticas públicas llevando a los gobiernos a reivindicaciones y buscando formas de concretizarlas, presionando, buscando mantener un grado de movilización que pueda establecer una nueva relación entre un sector de la ciudadanía y la política. Por otra parte, hay iniciativas que apuntan a formas alternativas de organización del sistema político. En este sentido, el proyecto del presupuesto participativo señaló justamente eso, introduciendo en el sistema representativo tensiones fuertes, formulando embriones de reforma radical del Estado (De Sousa Santos, 2004), representando las formas más avanzadas de propuesta de democracia participativa de las últimas décadas.

#### *6. El concepto de gobernabilidad visto desde diferentes enfoques*

En estos últimos años, el concepto de gobernabilidad ha evolucionado mucho, no sólo porque no procedía de una visión político-institucional clásica de corte top-down, sino además porque no tomaba en

cuenta la participación de otros actores políticos más allá del Estado, y porque presuponía la legitimidad de ciertos actores políticos hegemónicos para gobernar, cómo gobernar y en nombre de quién.

Este concepto hace referencia al correcto funcionamiento de las relaciones que se establecen entre las instituciones en una sociedad. Muchas definiciones de gobernabilidad hacen referencia al Estado de Derecho, pero es cierto que se puede encontrar muestras de gobernabilidad en regímenes no democráticos. La explicación radica en los mismos términos. La democracia es una forma de gobierno que hace referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establece quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones. En cambio la gobernabilidad no hace alusión a un sistema político específico sino que describe un estado, una propiedad que nos indica cómo se establecen las relaciones de poder en una sociedad.

Las Agencias de Cooperación Internacional para el desarrollo consideran la relación existente entre democracia y gobernabilidad tanto en términos positivos como negativos. En términos positivos se destaca que la vigencia de las reglas democrática favorece la gobernabilidad, mientras que en términos negativos esta relación positiva no se concretiza.

Democracia y gobernabilidad son entonces dos conceptos diferentes que deben coexistir para avanzar en los procesos de democratización y para que sean capaces de alcanzar bienestar.

Una gobernabilidad democrática sostenida requeriría renovados procesos de legitimación del proceso social, económico y político, y eso llevaría a la necesidad de considerar la cuestión de la construcción de legitimidad por medio de la participación ciudadana. Se trataría de superar la debilidad de las instituciones democráticas que limitan la participación ciudadana e inhiben el desarrollo de las virtudes cívicas, a efectos de mejorar la calidad de la democracia y fortalecer su legitimidad.

Los problemas surgen cuando el Estado deja de ser la instancia máxima de coordinación social. La incapacidad de las instituciones nacionales para asumir democráticamente el conflicto es el elemento común de la crisis de gobernabilidad democrática. Se crean situaciones que generan la ingobernabilidad en los países en desarrollo, como pueden ser la incapacidad de responder a las necesidades básicas de la población, la desacreditación de las instituciones democráticas, la corrupción política, la irrupción de la violencia, etc.

Según el Banco Mundial la gobernabilidad es definida como un conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país y que comprende:

1. El proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (accountability) al público en general;
2. La capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecua-

das para el desarrollo del país y el bien común;

3. El respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales (Kaufmann, Kray y Zoido-Lobaton, 2000:10).

En este sentido resulta interesante e irónico que, en respuesta al Banco Mundial (BM) que reprobó al gobierno de México en materia de estabilidad política, ausencia de violencia y control de la corrupción, el presidente Felipe Calderón afirma que México tiene gobernabilidad democrática porque cuenta con indicadores como la realización de elecciones libres, libertad de expresión, división de poderes y un Congreso plural que ha permitido llegar a acuerdos y reformas.<sup>3</sup>

La Agencia de Cooperación española para el desarrollo (AECID), en los últimos años, ha definido su nueva estrategia de cooperación internacional en materia de gobernabilidad democrática (Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Estrategia de Promoción de la Democracia y Estado de Derecho, el Plan de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas en Iberoamérica, el Plan Director de la Cooperación Internacional 2005-2008/ 2009-2012). Para la AECID la gobernabilidad democrática es un requisito fundamental para que las economías crezcan y para que las personas se desarrollen en su

---

<sup>3</sup> Noticias ABC, Respuesta del Presidente Calderón al informe sobre gobernabilidad democrática del BM, 30 de Junio de 2009.

integridad, ya que para la cooperación internacional no es concebible un desarrollo económico sin un desarrollo humano. A través de esos instrumentos se califica al fortalecimiento de las Instituciones políticas como una prioridad horizontal para todas las intervenciones de la cooperación española, y el apoyo de la gobernabilidad, como una prioridad sectorial.

De esta manera la AECID ha intentado fomentar la gobernabilidad en la coordinación entre distintos actores donantes. El fortalecimiento de las instituciones democráticas y su buen funcionamiento bajo los principios de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político son considerados por la misma AECID el medio más eficaz para promover la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho.

Esto está enmarcado dentro de la política que vincula la gobernanza y el desarrollo en la Unión Europea. La U.E. propone un enfoque más pragmático en materia de apoyo a la gobernanza en los países en desarrollo, fundado en el diálogo y el refuerzo de las capacidades. Hace hincapié en la ausencia de soluciones uniformes y preconiza un enfoque adaptado a las características de cada país. El apoyo a la gobernanza se ha convertido en una herramienta fundamental de la amplia gama de ayudas al desarrollo desde estos últimos diez años. Este elemento se integra a los programas de cooperación de la Comisión. Se trata de un concepto que reviste varios aspectos. Aunque es cierto que no existe ninguna definición clara de gobernanza, este término designa generalmente los elementos

que se sitúan en el origen del vínculo social: normas, procesos y comportamientos mediante los cuales se organizan los intereses, se gestionan los recursos y se ejerce el poder en la sociedad. La calidad de la gobernanza a menudo estará en función de la capacidad de un Estado para prestar a sus ciudadanos los servicios básicos que permitan reducir la pobreza y favorecer el desarrollo. El acuerdo de Cotonú<sup>4</sup> refleja el enfoque global de la gobernanza y, en este sentido, constituye una referencia para los otros acuerdos de la U.E. con terceros países. Este acuerdo supone un compromiso a favor de la buena gobernanza. El diálogo regular y la participación de los actores no estatales forma parte del proceso<sup>5</sup>.

Desde una visión crítica autores como Llistar y Verger, analizan el concepto de gobernabilidad. Para estos autores las relaciones de poder entre explotados y explotadores, se mantienen conformando una nueva anatomía del poder (Llistar, 2009), que sin duda difiere a la del periodo colonial o de la Guerra Fría. Lo que se denota es una ausencia de un régimen normativo e institucional global capaz de defender a

---

<sup>4</sup> El acuerdo de Cotonú, firmado el 23 de junio de 2000 por un período de 20 años, y revisado por primera vez en 2005, se basa en el acervo de treinta años de experiencia. Tiene por objeto promover y acelerar el desarrollo económico, social y cultural de los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), contribuir a la paz y la seguridad y fomentar un entorno político estable y democrático. De conformidad con lo dispuesto en su artículo 95, este Acuerdo puede revisarse cada cinco años (excepto las disposiciones relativas a la cooperación económica y comercial).

<sup>5</sup> Fuente, SCADPLUS, Unión Europea, 2006.

los estratos más vulnerables. Como afirman Verger y Llistar (2005) estamos frente a una nueva gobernanza global asimétrica y esto hace que esta gobernanza sea más compleja de captar con respecto a otros periodos históricos.

El término buen gobierno ha sido usado muchas veces por parte de los donantes de la ayuda como una frase ya asumida, haciendo que los funcionarios de la ayuda utilicen el concepto de gobernabilidad para promover actividades en campos como los derechos humanos, lucha en contra de la pobreza, lucha a la corrupción, democracia y sociedad civil.

Sin embargo, quien dirige el sistema de la ayuda mira a los elementos pro democráticos con una cierta ambivalencia. Por ello, la condicionalidad de segunda generación acerca del buen gobierno puede parecer un truco para alcanzar los objetivos económicos de la condicionalidad de primera generación. Queda claro que la Cooperación Internacional para el desarrollo a través de la condicionalidad, históricamente ha sido y sigue siendo un instrumento de los donantes para obtener determinados intereses. Juan Pablo Prado (2009) afirma que en determinados casos, y aquí en mi opinión quitaría «en determinados casos», la Cooperación Internacional puede ir de la mano de acciones relacionadas con el ejercicio del poder.

#### *7. El concepto de hegemonía en la relación Cooperación Internacional y Democracia*

En Gramsci el concepto de hegemonía parece indicar una situación histórica en la

que el dominio de clase no se reduce al simple dominio por la fuerza y la violencia, sino que implica una función de dirección y una función ideológica particular, por medio de las cuales la relación dominantes - dominados se funda en un consentimiento activo de las clases dominadas. En este contexto es la ideología-conciencia-concepción del mundo de la clase sujeto de la historia, de la clase hegemónica, la que sirve de base a la unidad de una formación, en la medida en que determina la adhesión de las clases dominadas en un sistema determinado de dominio (Poulantzas, 2007).

Gramsci pone énfasis en que la comprensión del poder en el capitalismo está profundamente ligada al consenso. En este sentido, Sotomayor (2010) subraya el hecho de cómo la clase dominante no controla, sólo mediante la fuerza, sino que es capaz de ofrecer una concepción del mundo creíble y que se incorpora en todas las capas de la sociedad.

Para Gramsci hay dos modos de manifestar la supremacía de un grupo social sobre otro, es decir, como dominio y como dirección intelectual y moral. Mientras que la dominación implica el uso de la fuerza y puede considerarse violenta, la hegemonía se basa en el convencimiento.

Sotomayor (2010), señala que para que un grupo sea hegemónico necesita no solo de dominar sino también de dirigir, es decir, se trata de la dirección intelectual y moral señalada por Gramsci.

El mismo Sotomayor remarca que el grupo hegemónico logra que su concep-

ción particular del mundo, sus patrones culturales e ideas, sus esquemas productivos y de consumo, sean como la única alternativa existente, es decir, se manifiesta de esta manera su capacidad de generar consenso.

Resulta también importante subrayar que la hegemonía sufre crisis y transformaciones, Gramsci los analizó desde la categoría del bloque histórico, y citando al mismo autor... «la estructura y la superestructura forman un bloque histórico...», y en palabra de Sotomayor, «...este conjunto y disorde de la superestructura es el reflejo del conjunto de las relaciones sociales de producción...».

El italiano Giovanni Arrighi, economista de fama mundial recientemente fallecido, adscrito a la teoría del análisis del sistema mundo, también retoma el concepto gramsciano de hegemonía. Este autor pone en evidencia que el liderazgo por un Estado nación se logra cuando la expansión de su poder respecto a todos los demás estados es de interés general para los que están sometidos. Es decir, este Estado hegemónico se presenta ante la sociedad mundial como si fuera la sociedad misma y los dominados aceptan el liderazgo ético, político y económico. En este sentido, afirma Sotomayor que el centro hegemónico tiene que construir un discurso legítimo. La hegemonía es entonces una construcción compleja «...que atraviesa los espacios intelectuales, morales, económicos y éticos de la economía mundial capitalista y sus distintos niveles de expresión fenoménica...» (Sotomayor, 2010).

Arrighi (1994), plantea dos tipos de dominación, la territorial y la de tipo capitalista, donde en la territorial el control sobre el territorio y la población es el objetivo y el control sobre el capital y el fin para conseguirlos, mientras que en la dominación de tipo capitalista el control sobre el capital en busca de inversión es el objetivo y el control sobre el territorio y la población el medio para conseguirlo.

En el transcurso de los años la ayuda se ha venido justificando como un instrumento adecuado para apoyar la implantación de gobiernos democráticos en las naciones del Tercer Mundo, hasta el extremo de que en algún caso se ha pretendido condicionar la primera a la existencia de la segunda. La ayuda económica y financiera concedida directamente por los países capitalistas ha sido utilizada por éstos como eficaz instrumento para mantener regímenes, democráticos o no, que permitirían salvaguardar sus intereses y de esa forma expansionar el imperialismo económico a la mayor parte del mundo. Los criterios de la ayuda están claramente influidos y dominados por las grandes potencias.

La ayuda no es una forma de generosidad internacional sino un arma de la política exterior de los países que la conceden. En 1961 el Presidente J.F. Kennedy afirmaba que... «la ayuda exterior es un método por el cual los Estados Unidos mantienen una posición de influencia y control en el mundo y sostiene a bastantes países que sin ella se habrían hundido definitivamente o pasado a formar parte del bloque comunista...». De la misma manera, tal y

como le señala Teresa Hayter (1972). Un antiguo economista de la Asociación para el Desarrollo Internacional (IDA), profesor H.B. Chenery afirmaba....«que la ayuda es uno de los instrumentos de políticas exterior utilizado para proteger las condiciones políticas y económicas de los países en los que concedemos una gran importancia a la permanencia del actual gobierno...».

La existencia de la ayuda puede explicarse únicamente en los términos de un intento para conservar el sistema capitalista en el Tercer Mundo. Puede considerarse una concesión que hacen los poderosos para perseguir su explotación de los países subdesarrollados. Todo esto nos explica que la Cooperación Internacional ha sido un instrumento al servicio de un sistema capitalista hegemónico que a través del consenso no ha ofrecido una alternativa posible, intentando impulsar un tipo de democracia procedimental que ha mostrado todos sus límites en la época actual.

#### 8. *La Categoría Norte Sur: las interferencias Norte /Sur*

Las teorías del desarrollo nos dan una cierta variedad de categorías sobre lo deseable o indeseable en el sistema mundial, enfatizando características fruto de la aproximación metodológica e ideológica.

En este contexto, y sobre todo útil a la investigación, es importante retomar la categoría Norte / Sur. Esta categoría hace referencia a la división social, económica y política que existe entre los países desarrollados conocidos como países del Norte y

los países menos desarrollados conocidos como países del Sur. Nos indica de forma general que la mayoría de los países desarrollados se encuentran en el hemisferio Norte y que los países subdesarrollados se encuentran en el hemisferio Sur. Sin embargo hay que precisar que el ámbito geográfico no siempre es preciso.

La división se realiza principalmente a partir de factores económicos de los países, aunque combinado con análisis más complejos del nivel de desarrollo y la calidad de vida de la población en cada país, como los que indica el Índice de Desarrollo Humano. Las causas de la división Norte/Sur son complejas y objeto de debate. Algunos analistas la atribuyen principalmente a razones políticas de dominación y desigualdad globales, originadas en el colonialismo europeo, mientras que otros la atribuyen principalmente a deficiencias internas de cada país.

Las teorías del desarrollo más influyentes han dado un diagnóstico múltiple y disímil de la existencia de interferencias Norte/ Sur (Llistar, 2009).

Las condiciones de la ayuda tienen el objetivo de servir los intereses de los gobiernos que la conceden. El término ayuda se utiliza normalmente para describir las transferencias de recursos de los gobiernos o instituciones oficiales a países en vía de desarrollo.

En general la ayuda está a disposición de aquellos países cuyas situaciones de política interna, postura de política exterior, tratamiento de las inversiones privadas, políticas de exportaciones se consideran

convenientes, aceptables por los países que conceden la ayuda y que aparentemente no amenazan sus intereses.

El manual guía de programa de la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional (USAID) señala por ejemplo que la Ayuda como un instrumento de política exterior se adapta mejor a la promoción del desarrollo económico. El desarrollo no es un fin en sí mismo si no un elemento crítico en la política de los Estados Unidos, por cuanto en la mayoría de los países es esencial algún progreso en el bienestar económico para el mantenimiento y el desarrollo de sociedades libres no comunistas.

No cabe duda que ha habido una forma de poder blando, es decir, una influencia por parte del Norte Global hacia el Sur. Esto ha sido la capacidad que tienen algunos países para influir en las necesidades de otros. En este sentido resulta interesante señalar la influencia que tienen éstos en intentar aplicar un tipo de democracia liberal en los países del Sur, una democracia sumisa al libre mercado.

Llister (2009) llama a esta influencia una anti-cooperación simbólica que se manifiesta a través de la manipulación por parte del Norte hacia el Sur de todos aquellos patrones culturales e ideológicos, en fin de símbolos. La particularidad se ubica en la función que tiene la legitimación de las relaciones de poder y del conjunto de todas las esferas desde las que se interfiere desde la vida de los ciudadanos del Sur global. Esta interferencia, ejerce una influencia enorme sobre la educación, la li-

bertad de prensa y de expresión de los ciudadanos del Sur del Mundo.

Quienes dirigen la ayuda suponen que ésta es apolítica. Sin embargo, esto es pura mitología. Durante décadas el camuflaje de la benevolencia técnica de la ayuda ha servido tanto a donantes como a receptores.

La relación entre poder y ayuda puede ser muy intensa. En este sentido Susan Strange (1996) distingue dos tipos de poder en las relaciones globales: el poder relacional (tiende a ser coercitivo, directo y conscientemente aplicado) y el poder estructural (tiende a ser indirecto e inconsciente). El primero se encuentra en un nivel discontinuo de causa-efecto como sucede con las sanciones, ayuda condicionada. Por otra parte, el segundo se encuentra en los niveles donde se crean normas e ideas, es decir, donde la dominación trabaja silenciosamente.

Es importante, como lo señala Sogge (2002), que la mayor parte de los escritos sobre la ayuda llaman a la atención sobre el nivel discontinuo causa-efecto del poder. Esto sirve a la ayuda para castigar o premiar a los receptores de la misma controlando su comportamiento a corto plazo.

Como afirma Lebovich (1988) la ayuda puede comprar apoyo político.

El sistema actual de Cooperación Internacional para el desarrollo es una estrategia de ayuda coyuntural y estructural que desde el Norte va hacia el Sur, y ha sido incapaz de alcanzar sus objetivos, no obstante hay que mencionar los pequeños casos de éxitos que ha habido. En esta relación de cooperación entre el Norte y el Sur,

se manifiesta la lógica de la dependencia. Por ello, esta dependencia, hace que nunca los países subdesarrollados salgan del subdesarrollo.

Es indispensable un cambio en las relaciones Norte-Sur para que la cooperación pueda ser más solidaria y para que las condiciones favorables para el desarrollo y para un verdadero sistema democrático nazcan desde el Sur.

#### 9. *¿Hacia un nuevo modelo de democracia?*

Hoy estamos en frente a una serie de graves problemas surgidos por una globalización extrema. Por ello, la cooperación internacional debería tener el objetivo de luchar en contra del sistema para ayudar a tener una sociedad mejor, a transformar las relaciones económicas, políticas y sociales, y lograr ser una cooperación verdaderamente solidaria. Esto podría ser posible reforzando la sociedad civil y a través de una democracia de base y participativa que queda como una posible solución a la pobreza en los países subdesarrollados. Por ello, esta democracia debería de empezar a través de la construcción de un espacio donde diferentes experiencias comunican entre ellas. Cada uno es parte de un todo y valorizando y respetando las especificidades de cada uno se podría construir una identidad colectiva (Zanotelli, Lenzi Grillini, 2008). En este sentido, queda claro como el mal gobierno no puede comprar la dignidad de las personas con la caridad.

Como bien se escribió en un reportaje de enero 2004 en unos de los más importantes periódicos italianos *Il corriere della*

*sera*, «...México en nombre de la modernidad ha abandonado una gran parte de su población a la pobreza, y esta verdad vale también para todo el mundo en desarrollo y desarrollado...»

En este sentido, resulta importante poner en relevancia que la revolución zapatista evidencia un nuevo tipo de enfrentamiento que modifica las características del conflicto social y de la lucha por construir un poder democrático no solo en México sino en toda América Latina. Los zapatistas han unido a su reivindicación de democracia multiétnica una obligada transformación política del Estado de hegemonía mono étnica. Ellos mismos identifican que las causas de la pobreza son una falta de libertad y de democracia en México. Por ello, declaran que:

[...]...nosotros consideramos que el respeto autentico a las libertades y a la voluntad democrática del pueblo son requisitos indispensables para el mejoramiento de nuestras condiciones económicas y sociales de los desposeídos de nuestro país<sup>6</sup>...

Esto nos muestra que la naturaleza del problema está en la legitimidad del Estado y en la falta de credibilidad en los procesos electorales. Su llamado a la población es para evitar la desnacionalización e impedir un nuevo fraude electoral, reivindicando el desarrollo de elecciones como un mecanismo de hacer política y de promover el cambio democrático.

<sup>6</sup> Comunicado del Comité Clandestino Revolu-

Este levantamiento nos muestra una defensa de los derechos en la unidad de los pueblos explotados y dominados, en las organizaciones civiles populares, en los movimientos sociales y políticos que creen en la democracia, es decir, se acepta que la democracia implica y supone un reconocimiento previo de una cultura dialogal, de una participación y de una negociación entre sujetos y fuerzas políticas y sociales contrapuestas capaces de dar legitimidad y mantener el orden democrático.

Esta revolución es una lucha en contra los orígenes sociales de la pobreza. La propuesta que se derivó fue lanzada con la celebración de la Convención Nacional Democrática el 6 de agosto de 1994. Esta fue sin duda una nueva forma de entender la democracia.

En este sentido quedan visibles las grandes desigualdades y pobreza que hay en esos países causadas por unas políticas neoliberales que han flagelado sobre todo a América Latina en las últimas décadas y donde el desarrollo que se ha impuesto, ha llevado a un gran costo social para estos países.

Reforzar la sociedad civil, ampliar las formas de participación política, social y cultural de manera tal que se le diera un valor diferente al concepto mismo de democracia debería ser un paso importante en una sociedad mexicana cada vez más estancada en su proceso de democratización.

Democracia no puede significar sólo

---

cionario Indígena. Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, México (6 de Enero de 1994).

libres elecciones periódicas sino también hacer que la mayoría de las poblaciones excluidas tomen en su mano su propio destino, a través de una amplia participación ciudadana en las instituciones, desde lo local hasta lo nacional, y desde lo nacional hasta lo local con una retroalimentación.

En este sentido para la cooperación internacional su objetivo hasta el año 2000 ha sido de reforzar la sociedad civil, el juego democrático para llegar a aquella alternancia política que según la lógica de los países centrales habría hecho de México un verdadero estado democrático. Sin embargo, la historia de la última década nos muestra como en México el proceso de democratización queda estancado, primero por un doble camino hacia la democracia, es decir el camino federal que ha apuntado al cambio de partido en el gobierno y el camino estatal y municipal. Este último nivel nos muestra un empeoramiento de las prácticas democráticas, ya que sea a nivel estatal o municipal todavía se sigue con el PRI al gobierno después de más de 80 años.

En segundo lugar hemos sido testigos de cómo la sola alternancia política no puede ser sinónimo de democracia. El fraude electoral de 2006 nos mostró como todavía en México «las viejas prácticas» priistas han sido utilizadas por el PAN. Aún más el reciente debate y la confrontación política nos muestran como la alianza PRD, PAN y Convergencia pone en riesgo el proceso democrático, ya que las bases de los partidos tienen que asumir los procesos

de alianza que se hacen desde los vértices de los partidos quedando excluida prácticamente su voz.

Los efectos de la globalización han puesto en evidencia los descarnados intereses de los países centrales y de las organizaciones internacionales en fomentar más que atenuar las grandes desigualdades y pobreza de los países más pobres.

El papel de la cooperación internacional en este mundo capitalista ha sido aquel de corregir las distorsiones de las políticas macroeconómicas que han sido el origen de estas disparidades económicas. Ha sido en palabras muy simples la «cara bonita del sistema». Sin embargo, hay que diferenciar entre los cooperantes y los directivos de la cooperación. Los primeros que hacen su trabajo para intentar mejorar el mundo, los segundos que siguen la lógica de los grandes manager.

La cooperación internacional ha sido y sigue siendo un instrumento de política exterior, ligada a exclusivos intereses económicos. Estamos en un mundo en donde las reglas comerciales y económicas vienen impuestas del Norte hacia el Sur, y a través del juego de la cooperación internacional se han impuesto a los países periféricos políticas económicas perversas que han debilitado las ya muy débiles economías de estos países, poniendo un serio y gran obstáculo al desarrollo.

Sin embargo, una cooperación desde el Sur podría ayudar a la construcción de una verdadera ciudadanía, capaz de apropiarse del Estado. En este sentido, un papel importante podría jugarlo la cooperación

descentralizada que podría ayudar a mejorar las prácticas administrativas, promover la democracia local, es decir, asegurar el buen funcionamiento de los consejos ciudadanos, las comunicaciones entre barrios y pueblos cercanos, desarrollar una ciudadanía activa, proteger a las minorías, sentar las bases para tener instituciones y una administración más transparente.

Trasladar el poder hacia los gobiernos locales democráticos puede ser bueno. En este sentido la ciudadanía podría defender sus intereses para hacer que el poder delegado responda ante ellos. Tal y como afirma Sogge (2002) la política local y las negociaciones sobre los servicios públicos pueden crear a veces espacios para la práctica democrática.

Sin embargo, las prácticas nos demuestran que la cooperación internacional se ha interesado más por una práctica descentralizada de desarrollo local que por una práctica descentralizada en el ámbito político y administrativo (Zanotelli, Lenzi Grillini, 2008).

La imprevisibilidad y la inaccesibilidad por parte de los beneficiarios de la ayuda a nivel de los aspectos de decisión política sobre los proyectos pueden tener problemas en los territorios y poner en riesgo el crecimiento de su espacio democrático. Respetar las diversidades y las capacidades de estimular el desarrollo local a través de buenas prácticas puede ayudar a que tengan una democracia participativa fundada por ejemplo en el autogobierno de sus propias comunidades. Finalmente, podríamos decir que sea la Cooperación Sur-Sur

como la Cooperación descentralizada podrían ser dos opciones para llegar a construir una ciudadanía capaz de apropiarse del Estado y de poner las bases para una democracia que surja desde abajo.

#### *10. Conclusiones*

Para las Agencias de Cooperación Internacional, en general, las aportaciones que la CID hace al proceso de democratización de los países receptores son sumamente significativas porque no sólo se reduce a la ejecución de programas o proyectos que busquen fortalecer la democracia, sino que a través de sus mecanismos de acción favorece la participación ciudadana en la construcción de su propio desarrollo. No obstante, la CID por sí misma no marca sus alcances políticos sociales por lo que es necesario reflexionar acerca de su naturaleza, condiciones y resultados, así como el tipo de democracia que se busca construir desde sociedades heterogéneas y sumamente cambiantes.

En México, el tema de la evolución de la cooperación internacional hacia este país, en el ámbito del desarrollo de la democracia y de la participación ciudadana es un elemento importante para poder entender y analizar el cambio de relación entre los actores que la conforman y al mismo tiempo ver al gobierno, los partidos políticos, la sociedad civil y las instancias de la Cooperación Internacional como parte de la misma ecuación en donde los aportes de cada uno de estos elementos son fundamentales para fortalecer la democracia de este país. Hay que remarcar que en este país, se ha

visto la Cooperación Internacional interesada más en seguir sus objetivos de impulsar una democracia procedimental con su característica fundamental de fomentar el libre mercado. En este sentido, resulta importante subrayar unos objetivos que sea la AECID como USAID (United States Aid International Development) tienen para el fomento de la democracia y el fortalecimiento institucional. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en su Plan Director 2009 – 2012, subraya el hecho de que el tipo de democracia que impulsa es esencial para que lleguen las inversiones y se liberalice el mercado. De forma similar, la Agencia Estadunidense de Cooperación Internacional para el desarrollo (USAID), señala que el fortalecimiento democrático e institucional es un prerrequisito fundamental para asegurar los beneficios del comercio y de la inversión.

En este documento se ha intentado crear un marco teórico que permita ver la realidad, sin prejuicio, buscando lo que se desconoce sobre el objeto de estudio de la investigación. En este sentido, resulta importante la construcción teórica sobre estos conceptos, teorías y categorías básicos en la análisis de la relación Cooperación Internacional Norte Sur y Democracia.

Para el pensamiento dominante Gobernabilidad, Democracia y Cooperación, son conceptos fuertemente ligados entre ellos, donde la gobernabilidad democrática es un requisito fundamental para que las economías crezcan y el fortalecimiento de las Instituciones Políticas. De esta forma viene

visto como una prioridad horizontal para todas las intervenciones de la cooperación internacional. De esta manera, fortalecer las instituciones y el pluralismo político son el medio por el cual las Agencias de Cooperación Internacional van a promover la democracia. Sin embargo, añadiendo en esta construcción teórica el concepto de hegemonía en la relación Cooperación Internacional y Democracia, podemos encontrar que el mismo sistema capitalista hegemónico, utiliza la CID para alcanzar sus intereses. Es decir, en el ámbito de la democracia, vemos como, no obstante hay que hacer una diferencia entre el marco de actuación de las distintas Agencias de Cooperación Internacional, lo que se ha buscado ha sido implementar, a través de un consenso generalizado en este mundo capitalista y por lo tanto sin crear posibilidad de alternativa, un tipo de democracia liberal ligada fuertemente a la lógica del mercado y del pensamiento neoliberal. Queda claro como a partir del avance del neoliberalismo, el Estado nacional ha perdido muchas de las funciones que históricamente le han pertenecido, quedando relegado solo al ejercicio de la política social y los demás sectores dejados a la lógica del libre mercado. De esta manera se ha visto la democracia procedimental como la única oportunidad que los pueblos del Tercer Mundo tenían para desarrollarse y para fortalecer sus instituciones, para claramente sustentar este sistema neoliberal. Sin embargo, esto está mostrando en la época actual todos sus límites, y en el caso de México en particu-

lar, se denota día tras día una ineficiencia del aparato estatal y de su democracia, no obstante el apoyo recibido por parte de la CID y no obstante su «madurez» adquirida después de casi 100 años de la revolución mexicana. Claramente, hay que considerar que la CID es solo un pequeño instrumento. Sin embargo, a través del análisis de este instrumento, en relación a las aportaciones que hace para la democracia de los países del Sur, nos damos cuenta de cómo éste está al servicio de este sistema capitalista y hegemónico. Por ello, ha sido útil considerar en esta construcción teórica, la categoría Norte Sur, haciendo mayor referencia a las interferencias que desde el Norte se hacen hacia el Sur del mundo. Y en consideración a la relación Cooperación Internacional y Democracia, se denota una cierta influencia por parte de los países del Norte en presionar a través del instrumento de la Cooperación Internacional un tipo de democracia procedimental que no es la democracia que la mayoría de la población del Sur del mundo quiere para su sociedad y para alcanzar un tipo de desarrollo diferente al del Norte.

Finalmente, retomando la idea de Zemelman (1992) de la «percepción de la anomalía» en la construcción de estos conceptos y categorías resulta clave como en los estudios sobre la relación entre Cooperación Internacional y Democracia, nunca, por lo menos en la gran mayoría de los autores que han estudiado este tema, se ha puesto en tela de juicio el mismo concepto de democracia que las Agencias de Cooperación Internacional

para el Desarrollo, de forma diferente, impulsan hacia los países subdesarrollados. Por lo tanto, el camino a seguir en esta investigación es analizar esta relación desde el Sur, es decir, ver esta relación entre Co-

operación Internacional y Democracia con un enfoque que mira a los países del Sur, hacia su concepción sobre los conceptos mismos de Cooperación Internacional para el desarrollo y de Democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, J.A. y Fitzgerald (2002) *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, editorial Catarata, Madrid.
- Alonso, J.A. (2003) *Globalización, desigualdad internacional y eficacia de la ayuda*.
- Arrighi, G. (1994) *El largo siglo XX*, ediciones Akal.
- Bruna, F. (1997) *La encrucijada del desarrollo humano*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC/UCM) y Libros de la Catarata, Madrid.
- Banco Mundial, (1998) *Assessing Aid. What Works, what doesn't and why?*, Oxford University Press, Oxford.
- Bandow, D. y Vasquez I. (1994) *Perpetuating poverty, the World Bank, the IFM and the developing World*, The Cato Institute, Washington
- Benzi, D. (s/f) *¿En la hora de las definiciones? Una mirada a la Alianza Bolivariana desde la perspectiva del sistema-mundo y el socialismo del siglo XXI*, Documento de trabajo.
- Cassen, R. & Associates, (1986) *Does aid work?*, Clarendon Press, Oxford.
- EZLN (1994) *Comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena*. Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, México. 6 de Enero
- Carothers, T. (1997) «Democracy Assistance: The Question of Strategy», *Democratization*, Vol.4, No.3, pp.109-132.
- De Sousa Santos, B. (2006) *Reinventar la democracia, Reinventar el Estado*, CLACSO libros, Colección bibliotecas de Ciencias Sociales.
- Feis, H. (1964) *Foreign aid and foreign policy*, St. Martin Press, Nueva York.
- Unión Europea, (2006) SCADPLUS.
- Friedman, W. (1966) *International financial aid*, Columbia University Press, Nueva York.
- Gómez Galán, M., y J.A. Sanahuja (1999) *El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo* CIDEAL. Madrid.
- Griffin, K. (1970) «Foreign capital, domestic savings and economic development», *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, vol.32
- Hayter, T. (1972) *Ayuda e imperialismo*, Editorial Planeta.
- Hansen, H. y Tarp, F. (1999) «Aid effectiveness disputed», en Tarp (ed), *Foreign aid and development*, Rotledge, Londres.
- Hegel, G. W. F. (1985) *La fenomenología del espíritu*. Editorial Félix Meiner, Hamburgo
- Kaufmann, D. y Kray, A. (2000) «La gobernabilidad es fundamental», *Finanza & Desarrollo* 37 (2): 10-13.
- Lebovich, J. (|1988) «National interests and United State foreign aid: the Carter and Reagan years», *Journal of Peace research*.
- Llister Bosch D. (2009) *Anti cooperación: Interferencias Norte Sur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*, Editor Icaria & Antrazyt.
- Little, M., y Clifford J.M. (1965) *International aid. A discussion of the flow of resources from rich to poor countries*, Aldine Pub., Chicago.
- Maestro, I. (2000) *El papel de la cooperación*

- para el desarrollo en el contexto de la globalización, REDEM 2000.
- Martens, B. (2002) *The institutional economics of foreign aid*, Cambridge University Press.
- Mason, E. (1964) «United States interest in foreign assistance?» en G. Ranis (ed) *The United States and developing economics*.
- Noticias ABC, (2009) *Respuesta del Presidente Calderón al informe sobre gobernabilidad democrática del BM*, 30 de Junio.
- Observatorio de la Cooperación Internacional México, (2009) *Documento de trabajo* disponible en [www.observacoop.org.mx](http://www.observacoop.org.mx)
- ONU, (1948) *Declaración de los Derechos Humanos*, art.21.
- Ostrom, E. (2001) *Aid incentives and sustainability. An institutional analysis of development cooperation*, Sida Studies in Evaluation.
- Pattaccini, V. (2009) *Historia y tendencias de la Cooperación Internacional al Desarrollo: la construcción de un régimen*, Plaza y Valdés editores.
- Prado Lallande, J.P. (s/f) *La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo: entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales*, Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)
- Prado Lallande, J.P. (2008) *El lado oscuro de la cooperación internacional: la discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento de la democracia y los derechos humanos*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia.
- Poulantzas, N. (2007) *Poder Político y calses sociales en el estado capitalista*, Siglo XXI editor.
- Fernández, A. (2006) «Desarrollo y gobernabilidad» *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.18, Primavera-Verano, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- Rist, G. (1997) *Lo sviluppo. Storia di una credenza occidentale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Sanchez Alcazar, E.J. (2003) *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*, Universidad de Murcia, Departamento de Economía Aplicada, Octubre.
- Sogge, D. (2002) *Dar y Tomar: ¿Qué ocurre con la ayuda internacional?*, Icaria & Antrazyt, Relaciones Norte Sur.
- Strange, S. (1996) *The Retreat of the Sate: The diffusion of power in the world economy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 16-30.
- Sotomayor, H. (2010) *Documento de trabajo de tesis*.
- UNDEF, (s/f) *The United Democracy Fund*, El Fondo de las Naciones Unidas en el ámbito Mundial.
- Verger, A. y Llistar, D. (2005) «La jerarquía global-local en el sistema de estratificación mundial. Nuevas estrategias antes nuevos escenarios». En *Politika* revista de ciencias sociales Girarte Zientzien Aldikaria.
- Zanotelli, F., y Lenzi Grillini, F. (2008) *Subire la cooperazione?: Gli aspetti critici dello sviluppo nell'esperienza di antropologi e cooperanti*, Atti della giornata di studio- Siena, Palazzo della provincia.
- Zemelman, H. (1992) *Los horizontes de la razón. Historia y necesidad de la utopía*. Editorial Anthopos, Barcelona