

SISTEMA DE AYUDA EXTRANJERA: ¿RÉGIMEN O VEHÍCULO HEGEMÓNICO?

DAVID SOGGE*

RESUMEN:

Establecido inicialmente para ayudar a remediar los problemas de control del poder en Occidente durante la época de la Guerra Fría, el sistema de ayuda extranjera parecía cobrar los tintes de un régimen internacional, y por ello sujeto a interpretación según la teoría de regímenes en los estudios de economía política internacional. Este artículo cuestiona la relevancia de esa teoría para explicar el sistema de ayuda actual en base a los objetivos geopolíticos, mercantiles y de seguridad para los que ha sido establecido por los gobiernos occidentales, concretamente el gobierno de Estados Unidos como poder hegemónico. A través de la perspectiva de la economía política internacional, y más concretamente de las versiones sociológicas de constructivismo y del trabajo reciente sobre las políticas mundiales desnacionalizadas, se puede obtener una visión más clara y exhaustiva de las funciones en evolución del sistema de ayuda. Este artículo analiza brevemente algunos de los enfoques más prometedores.

PALABRAS CLAVE:

Ayuda extranjera, cooperación internacional, teoría del régimen, economía política internacional, constructivismo.

TITLE:

The Foreign Aid System: Regime or Hegemonic Vehicle?

ABSTRACT:

Established originally to help remedy Western powers' problems of control in the Cold War era, the foreign aid system would seem to qualify as an international regime, and thus open to interpretation according to regime theory in international political economy studies. This article questions that theory's relevance for explaining today's aid system, in light of the geopolitical, mercantile and security purposes to which it has been put by Western governments, especially the United States as hegemonic power. Clearer and more comprehensive insights into the aid system's evolving roles can be gained through international political economy approaches, especially sociologically-informed versions of constructivism and recent work on de-nationalized global politics. This article briefly discusses some of the more promising approaches.

KEYWORDS:

Foreign aid, international cooperation, regime theory, international political economy, constructivism.

* **David SOGGE** es investigador independiente especializado en políticas de la ayuda y desarrollo. Entre sus libros y artículos es *Dar y Tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*. Es asociado con la Transnational Institute, un centro de investigación en Amsterdam. Email: dsogge@antenna.nl

El sistema de ayuda extranjera, un asunto integrante de la política mundial desde 1949, incluye actualmente un enorme abanico de reglamentos, organizaciones y procesos. A veces se debate como si fuera un régimen internacional, es decir, "los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos o explícitos, alrededor de las que convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales"¹. Puesto que sus actores principales evidentemente mantienen "acuerdos implícitos o explícitos sobre las reglas del juego que ayudan a preservar modelos de cooperación que benefician a ambas partes"², parece posible explicar la ayuda extranjera en términos de teoría del régimen.

¿Hasta qué punto el sistema de ayuda funciona realmente como un "régimen" en los asuntos internacionales? ¿la teoría del régimen ayuda realmente a explicar su función en la política global? Este artículo defiende que, como régimen, el sistema de ayuda es débil y desequilibrado; la teoría del régimen, en cualquier caso, ayuda muy poco a poder entenderlo. En una época de financiarización y desnacionalización de las agendas estatales, existen otras lentes conceptuales que ofrecen puntos de vista más claros sobre la ayuda extranjera como parte de la economía política internacional.

1. Regímenes y Teoría del Régimen

La teoría del régimen surge bajo circunstancias históricas concretas. El economista político estadounidense, Robert Gilpin, sitúa el surgimiento del concepto a mediados de los años 70, una época de creciente ansiedad por la erosión de la hegemonía de Estados Unidos. La idea de que un estado hegemónico podía garantizar la estabilidad internacional empezó a ponerse en duda cuando Estados Unidos comenzó a enfrentarse a diversos reveses que cuestionaban su autoridad militar y económica, desde la guerra de Vietnam a la supremacía del dólar. Puesto que la supremacía hegemónica parecía cada vez más debilitada, los teóricos y dirigentes políticos tuvieron que reconsiderar la presunción de que la hegemonía de Estados Unidos iba a durar mucho tiempo. La élite política quería una narrativa que reflejara un mundo sin una hegemonía todopoderosa aunque tampoco anárquico. Necesitaban una historia convincente que pudiera ser adoptada por otros estados que trabajasen por voluntad propia de acuerdo a unas normas y organizaciones consensuadas, es decir, adheridos a los "regímenes". Según Gilpin, "Así, el objetivo político de la teoría del régimen era, al menos en parte, asegurar a los estadounidenses y al resto del mundo que, tras el declive económico de Estados Unidos, perduraría un orden internacional liberal"³.

Las conversaciones sobre los regímenes surgieron más o menos al mismo tiempo que las conversaciones acerca de la interdependencia mundial, y con un argumento parecido, es decir, que la complejidad de las políticas y el comercio están forzando a los estados a encontrar una solución conjunta a los problemas; si no cooperan, desaparecerán. Los

¹ KRASNER, Stephen, *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983, p. 2

² COHEN, Benjamin J., *International Political Economy. An Intellectual History*, Princeton University Press, Princeton, 2008, p. 100. El presente artículo hace referencia a varios comentarios del libro de Cohen.

³ GILPIN, Robert 'The Evolution of Political Economy' in ANDREWS, David y otros (eds) *Governing the World's Money*, Cornell University Press, Ithaca, 2002, p. 29

defensores de estas ideas parejas, regímenes e interdependencia, argumentaron además que las jerarquías mundiales formales se debilitaban a medida que aumentaba el número de nuevos canales para la interacción mundial. Esto implicaba menor libertad de acción en el uso del poder coercitivo sin control, especialmente en las guerras entre estados. Los defensores de la teoría del régimen no anunciaron el final de la Historia, pero sus argumentos iban en esa línea.

Se supone que los regímenes contribuyen a la paz entre los estados. Al codificar y legitimar ciertas normas, limitan el ejercicio de las políticas interestatales desagradables y caóticas. Agregan preferencias a las políticas. Los regímenes fomentan actitudes y procesos que podrían ayudar a solucionar un conflicto cuando las preferencias son contradictorias. Las instituciones y normas conforman los regímenes son “el pegamento que mantiene unido al sistema”⁴. Se supone, en principio, que los regímenes se validan y estabilizan por el mejor pensamiento disponible, especialmente aquel conocimiento que es coherente con los modelos de políticas y economía del “actor racional”. En estos términos, los modelos de desarrollo neoliberal se identificaban con una “política sólida” y “buenas prácticas”. Los regímenes fomentan estas cosas, tienen objetivos prácticos: sus normas y procedimientos pretenden aumentar la eficacia y la efectividad. Basándose en el consenso y la cooperación entre los estados, ayudan a compartir el conocimiento y a reducir las posibles incertidumbres más allá de las propias fronteras.

La teoría del régimen ayudó inicialmente a dar una respuesta al problema del control en un momento en el que el hegemon mundial se tambaleaba y la anarquía parecía estar justo a la vuelta de la esquina. La teoría desvió la atención hacia la solución de problemas de importancia media en medio de un problema más importante, cómo forjar un consenso (neo-)liberal en una alianza multilateral. El concepto de regímenes nació en las universidades estadounidenses y las instituciones investigadoras y de consultoría política (*think tanks*), y pronto dominó el nuevo ámbito académico de la economía política internacional.

1.2. ¿Es el sistema de ayuda un régimen?

El sistema de ayuda ha proporcionado muchos medios a Occidente para responder a los problemas de control en un mundo anárquico. Después de 1960, con el retroceso de la autoridad colonial y el avance del comunismo, los retos de la dominación de Occidente se presentaron en las fronteras entre los ricos y los pobres, entre el centro y en la periferia. La situación se intensificó a medida que la Guerra Fría encendía guerras calientes y mientras las corporaciones estadounidenses buscaban recursos y mercados. En muchos lugares no occidentales, los enfoques de Occidente incluyeron la cooperación entre estados en los ámbitos militares y los departamentos de inteligencia, pero a costa de un riesgo y un precio considerables, haciendo que fueran políticamente impopulares en sus propios países y causa de división entre los aliados de Occidente. Para los países occidentales era mucho más atractivo aunar fuerzas en apoyo a un cometido sin controversias que fomentara los intereses occidentales (“tener éxito”) al tiempo que desarrollaban buenas acciones (“hacer el bien”).

⁴ COHEN, Benjamin J., *International Political Economy*, op.cit..., p. 96

El trabajo en la ayuda y el desarrollo ha generado numerosas instituciones interestatales. Entre ellas se encuentran los fondos y agencias de Naciones Unidas, la mayoría con vocación para la ayuda y el desarrollo. El órgano europeo creado en 1948 para gestionar la ayuda del Plan Marshall de Estados Unidos se convirtió pronto en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Desde la fundación de su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en 1960, éste ha codificado y validado los enfoques sobre la ayuda así como los datos y descripciones en que se fundamentan. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), dentro de las vocaciones adquiridas hacia regiones no occidentales, se convirtieron en fábricas virtuales para elaborar fórmulas políticas y otras reglas del juego.

Aún así, no todas las instituciones para la ayuda que se propusieron disfrutaron de una travesía tan fácil. De hecho, algunas fueron torpedeadas y hundidas. A principios de los años 50 se produjo un episodio revelador, cuando una coalición de estados no occidentales presionó para la creación de una gran institución de préstamos, el Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico (FENUDE). Dicha propuesta implicaba un gran régimen de desarrollo que rindiera cuentas a las Naciones Unidas de acuerdo a un sistema de un país-un voto. Sin embargo, los gobiernos occidentales se movilizaron rápido para anular esta idea, y se opusieron presentando la Asociación Internacional de Desarrollo, un nuevo fondo (establecido como una "asociación" ficticia) bajo control de la dirección del Banco Mundial⁵. Otras ideas propuestas más tarde por los países del sur, como el Nuevo Orden Económico Mundial y el Plan de Acción de Lagos, se encontraron también con la oposición de Occidente. El hecho de que las leyes y las instituciones promovidas por los receptores de la ayuda no son bienvenidas y terminan naciendo ya muertas es un axioma virtual de las políticas mundiales.

Las numerosas instituciones relacionadas con el sistema de ayuda han sido indispensables para organizar, legitimar y representar las relaciones "verticales" entre los estados donantes y receptores. El sistema también ha funcionado de manera "lateral" entre estados donantes y, más allá de éstos, también con los sectores privados con y sin ánimo de lucro. Dado que muchos estados poseen derechos y obligaciones formales establecidas en sus estatutos y tratados, el sistema de ayuda fomenta la convergencia y la colaboración internacionales tal y como los teóricos del régimen querían demostrar en su hipotético mundo posterior al poder hegemónico.

Ciertamente a partir del inicio del sistema de ayuda, sus mandatarios y técnicos han intentado fomentar un estilo común, una adhesión común a las fórmulas de las políticas, y especialmente el respeto por una jerarquía de la autoridad. Los esfuerzos para definir

⁵ Robert Gilpin comenta: "Había planes para que un tercer régimen (basado quizás en el Banco Mundial) se responsabilizara de promover el desarrollo económico de los países menos desarrollados. Este régimen nunca se materializó, sobretodo por la fuerte oposición de las economías industrializadas; ni siquiera a finales del siglo XX existe ningún régimen sólido ni principios establecidos en relación al desarrollo económico." GILPIN, Robert "The Rise of American Hegemony," en O'BRIEN, Patrick Karl y CLESSE, Armand (eds), *Two Hegemonies: Britain 1846-1914 and the United States 1941-2001*, Ashgate Publishing, Aldershot, 2002, p. 175.

las normas del juego entre los participantes de la ayuda oficial han sido incesantes y, hasta cierto punto, fructíferos. Por ejemplo, un estudio reciente de las políticas de ayuda concluye que en la actualidad, los gobiernos del África subsahariana están prisioneros de una “compleja condicionalidad y un régimen de vigilancia”⁶.

Una parte sustancial de la ayuda consiste en prestar dinero y consejo a los gobiernos de países pobres a cambio de que adopten fórmulas políticas, a menudo “blindadas” por la legislación nacional, de adaptaciones a las constituciones y tratados internacionales vinculantes. Muchas de estas normas explícitas descansan en marcos de axiomas implícitos y tácitos (ver recuadro).

Algunas normas no escritas del juego

Los donantes establecen los términos

La ayuda se proporciona a discreción del donante o prestadores de la ayuda. No existe el derecho a la ayuda. La elección y la definición de un problema, un asunto o un grupo social por parte del donante son prioritarios. Los donantes tienen derecho a boicotear a los estados considerados indeseables (por ejemplo Camboya en los años 80, el gobierno de Palestina liderado por Hamas elegido en 2006). Los donantes o prestadores de la ayuda establecen los canales y procedimientos. Las iniciativas y las instituciones que no están bajo el control de los donantes de occidente serán fuertemente rechazadas. Los receptores de la ayuda deben tener políticas propias, pero sólo aquellas que cuenten con la aprobación del donante.

La ayuda debe respetar la primacía de las corporaciones de occidente.

La ayuda no debe competir con las corporaciones de occidente. Especialmente en los sectores extractivo y financiero tienen prioridad. Sin embargo los donantes deben ayudar a crear las condiciones macroeconómicas, infraestructura y acuerdos legales para poder conseguir activos y mano de obra barata pero educada.

No se acepta la deserción de la Doctrina.

Los donantes no deben romper filas con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), principalmente el FMI y el Banco Mundial, en cuanto a sus políticas. No se acepta la crítica en público de la actual política de las IFI.

Se tolerarán la incoherencia en las políticas y el incumplimiento de las normas de la ayuda.

Prácticas bajo la jurisdicción del gobierno del donante, perjudiciales desde el punto de vista del desarrollo, como los refugios fiscales, la subfacturación, el blanqueo de dinero y las subvenciones directas a las empresas de exportación, se tolerarán de manera informal. Igualmente el incumplimiento de algunas normas del sistema de ayuda, tales como que la ayuda “condicionada” debe terminar, o que las agencias de ayuda no deberán interferir en los asuntos políticos de los estados receptores serán discretamente toleradas.

⁶ FRASER, Alastair “Aid-Recipient Sovereignty in Historical Context” in WHITFIELD, Lindsay (ed) *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 46

1.3. ¿Puede la Teoría del Régimen explicar el papel que juega el Sistema de Ayuda?

Sin embargo, como una lente por la que observar el sistema de ayuda, la teoría del régimen es insuficiente. En primer lugar, la lente es muy pequeña en proporción al enorme campo de acción del sistema de ayuda y de su diversidad. Ya a principios de los años 60, el papel de la ayuda consistía en mucho más que en fomentar el crecimiento económico. Hoy en día el sector de la ayuda es como el campo de una gran feria con un montón de puestos. Hay muy pocos problemas relacionados con el desarrollo o la seguridad, ámbitos profesionales y “grupos objetivo” que escapen a su atención. Sus medios operativos y sus narrativas se han ampliado para incluir un rango muy diverso de organizaciones, que van mucho más allá de las gubernamentales e intergubernamentales, un rango que va desde enormes sistemas burocráticos hasta obras benéficas creadas por personas con una preocupación concreta, o movimientos solidarios basados en diásporas. El Pentágono y otros establecimientos militares piden hoy funciones en materia de ayuda humanitaria y al desarrollo. Las corporaciones multinacionales emiten hoy sus cheques más cuantiosos en algunos países; la Fundación Gates es sólo una de las últimas filantropías privadas que ha eclipsado a las agencias oficiales a la hora de establecer prioridades en relación con el desarrollo en ámbitos específicos.

En segundo lugar, el enfoque de la teoría sobre las relaciones de un sistema de estados soberanos está fuera de lugar. La ayuda tiene menos que ver con la gestión de las relaciones entre los estados que con los procesos de gestión dentro de los territorios oficialmente bajo la autoridad nacional soberana. De hecho, en muchos estados del África subsahariana, la soberanía se comparte *de facto* entre las autoridades nacionales y los agentes del sistema de ayuda. Los estados nacionales son, en cualquier caso, sólo uno de los muchos tipos de receptores de la ayuda extranjera; los gobiernos a nivel local, las organizaciones benéficas locales y las asociaciones profesionales buscan también la generosidad del donante. Las corporaciones, las grandes filantropías y las asociaciones benéficas privadas justifican sustanciosas cantidades entregadas en nombre de la caridad, el desarrollo y la gobernabilidad. El universo de la ayuda es mayor y más complejo que las situaciones entre estados territoriales previstas en la teoría del régimen.

No es fácil encajar el sistema de ayuda en la versión de la teoría de la *demanda* de regímenes. Según la teoría del régimen, la petición surge cuando los estados pueden conseguir más si cooperan con otros estados que solos. Buscan los beneficios de las economías de escala, como cuando apoyan conjuntamente los medios para aunar y sintetizar información, o cuando negocian juntos de modo que no son necesarias nuevas y costosas negociaciones. Es cierto que los estados donantes aportan recursos y negocian algunos de sus acuerdos de ayuda bajo los auspicios del Banco Mundial, el FMI y los programas y fondos de las Naciones Unidas. En términos cuantitativos, la ayuda gestionada a través de canales multilaterales ha representado desde los años 70 menos de un tercio de toda la ayuda neta oficial. Mientras que se supone que la ayuda bilateral se guía por normas del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, la mayoría de la ayuda sigue caminos establecidos por intereses nacionales más que por intereses colectivos. Hay

menos cooperación que competición, como es el caso de los usos tan notorios de la ayuda como medio para camuflar subvenciones a la exportación. Las leyes oficiales de la ayuda lo condenan, pero las leyes no escritas lo permiten.

Los receptores de la ayuda son, en el mejor de los casos, una débil fuente de peticiones para los regímenes de ayuda. Al contrario, los estados receptores, tienen incentivos para evitar o impugnar el poder de un bloque unificado de donantes ya que normalmente pueden conseguir ventajas en las negociaciones en las que los donantes de la ayuda compiten en lugar de asociarse entre sí. Durante la Guerra Fría los jugadores más astutos, como por ejemplo Sudán o Egipto, podían eliminar a los donantes de Estados Unidos frente a los Soviéticos, consiguiendo aún más de aquello que querían de ambas partes.

La relevancia de la teoría del régimen se cuestiona todavía más por su tendencia a asumir que los actores actúan como calculadores, maximizadores de la utilidad cuyo comportamiento es predecible con ayuda de la microeconomía clásica y la teoría de juegos. Se suponía que tales enfoques, más comunes entre los académicos de Estados Unidos, añadían un rigor científico al estudio de las relaciones interestatales. Algunos modelos de elección racional, como aquellos que ayudan a explicar los sistemas de incentivos en el trabajo de las principales agencias (por ejemplo, recompensar a los trabajadores por una alta y rápida rotación de ayudas y préstamos, pero sin imponer castigos por el fracaso), ayudan a aclarar qué dirige el sistema de ayuda, y por qué los resultados relacionados con sus gastos son tan mediocres. Pero cuando se aplica a ámbitos más amplios de la economía política internacional, estos modelos muestran una relevancia limitada. Los autores de un reciente estudio de las políticas de ayuda en África ponen en duda los modelos basados en teoría de juegos que tratan sobre:

...los intereses como algo puramente material, individualista y "otorgado". Las negociaciones no son simplemente juegos estratégicos basados en las elecciones de los agentes implicados; los intereses y las preferencias de los actores cobran forma en función de los contextos mundiales económicos, políticos e ideológicos en los que se encuentra cada actor y las propias negociaciones, y ciertamente de los caprichos de la conciencia humana⁷.

Al explicar la *oferta* de los regímenes, a primera vista la teoría parece ofrecer nociones correspondientes a una versión del sistema de ayuda. Se entiende que hay cinco cosas que llevan a los estados a proveer a un régimen, que son la búsqueda de: (1) seguridad y poder, (2) el interés material, (3) los principios y las normas, (4) el hábito y la costumbre y (5) el conocimiento. Estas motivaciones se pueden detectar, de hecho, detrás de muchos programas e iniciativas de ayuda.

Sin embargo algunas instituciones de ayuda, incluso las multilaterales, han sido fundadas y guiadas por términos colectivos. Los motivos y las razones para la fundación de

⁷ WHITFIELD, Lindsay y FRASER, Alastair, "Negotiating Aid" en WHITFIELD, L. (ed) *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford Univ. Press, Oxford, 2009, p. 37

la mayoría de las organizaciones han sido los intereses mercantiles, políticos y culturales de los estados individuales. Dichas razones se disfrazan a menudo con la máscara de generosos convenios internacionales y hablan de cooperación, pero estas palabras por sí solas no hacen regímenes. De hecho los frentes comunes entre los donantes pueden ayudar a resolver problemas, y por ejemplo reforzar las obligaciones de la deuda y demostrar que, tras un desastre, "Algo Se Está Haciendo". Pero dicha acción colectiva es la excepción en un modelo unilateral amplio. Como concluye un especialista de las Relaciones Internacionales, "más que retar, la ayuda presupone la primacía de la anarquía y los estados"⁸.

Los gobiernos y los intereses no estatales de los países ricos utilizan el sistema de ayuda para promover fórmulas políticas y leyes que a menudo funcionan para propósitos que se entrecruzan. La condicionalidad de la ayuda que reduce los ingresos tributarios de los estados pobres y debilita su control sobre la economía es impuesta por los mismos donantes que apoyan programas para mejorar la recaudación de impuestos y "reforzar la gobernanza" en los países receptores de la ayuda. Por supuesto que puede surgir de forma natural la incoherencia a medida que aumenta la complejidad política y económica. Pero parte de la incoherencia del sistema de ayuda se deriva directamente del número de implicados. Por ejemplo, las políticas de ayuda bilateral son gestionadas normalmente por, al menos, dos autoridades desiguales: por un lado una autoridad de la ayuda, y por otro un ministerio de economía mucho más poderoso. Los ministros de economía tienen lazos estratégicos con Washington DC y las IFI, y lo que es más, establecen parámetros generales de gastos; esto deja a la autoridad de la ayuda como un mero receptor, más que como un dirigente haciendo una estrategia política.

Los objetivos cruzados se presentan a lo largo de toda la cadena de ayuda, pero los fundamentales empiezan normalmente en el mismo principio de la cadena, donde nacen las meta-estrategias como el "Consenso de Washington". Es difícil defender la propuesta de que el sistema de ayuda actual es un régimen con una lógica y un objetivo únicos y coherentes, especialmente si uno mira más allá de los objetivos exigidos, como la "reducción de la pobreza" y la "buena gobernanza", para estudiar aquellos intereses más poderosos que son los que orientan el impacto de los países ricos en los países pobres.

Por último está la cuestión de la conformidad. ¿El sistema de ayuda impone verdaderamente obligaciones a los estados recompensando coherentemente su obediencia y castigando su desertión? Los estados receptores finales de la ayuda sí tienen obligaciones, aunque casi nunca de forma plena. Los receptores aprendieron hace mucho tiempo lo que era el retraso, la reincidencia y otras medidas de no confrontación para contrarrestar las condiciones del donante. Las estrategias de regateo se volvieron incluso más sofisticadas a medida que los receptores iban entendiendo los imperativos en el trabajo dentro de las agencias de donación y prestamos para mover su dinero, una especie de "dependencia reversa" de la ayuda. Las políticas de las negociaciones entre donante y receptor son mucho más complejas y están mucho más vinculadas al contexto de lo que se puede

⁸ KAMMINGA, Menno, "Morality under anarchy: neorealism and the foreign aid regime", Philica.com, artículo nº 109, 2 noviembre 2007

explicar con una serie de leyes y procedimientos formales⁹.

Existen también otros problemas más importantes en relación con la obediencia entre los proveedores de la ayuda. Los más poderosos tienden a respetar “a la carta” las leyes y normas de la ayuda; respetan algunas pero ignoran otras. Durante décadas los donantes han presumido solemnemente de dar más, de dar de manera predecible, de dar donde más se necesita, de evitar cambios de moda arbitrarios, de reducir el vínculo entre la ayuda y sus sectores empresariales locales, y de hacer que sus prácticas de ayuda sean coherentes y de acuerdo a las normas del medioambiente, comercio y transparencia política. En términos prácticos, sin embargo, la mayoría de estas presunciones han demostrado ser débiles, si no completamente ficticias; se hacen, después de todo, con un conocimiento absoluto de que no se va a aplicar ninguna sanción política o legal en el caso de que no se cumplan.

Dado este comportamiento arbitrario, tal impunidad y falta de control sobre cualquier tema de importancia, el sistema de ayuda difícilmente merece el término régimen, una serie de normas con consecuencias creíbles. Puede haber convergencia en cuanto a términos y símbolos, pero hay muy poca convergencia en los logros alcanzados. Los resultados indeterminados del sector de la ayuda contrastan claramente con otros sistemas de normas, como por ejemplo los que gobiernan las telecomunicaciones, el correo, Internet y los cambio de moneda mundiales. Incluso en terrenos de gobernanza mundial más difusos como el de la proliferación nuclear, la contaminación y los derechos humanos, es posible hablar de “régimen”, puesto que la violación o la deserción acarrearán serios riesgos de sanción.

1.4.¿La ayuda como meta-régimen?

La teoría del régimen no ayuda a explicar demasiado la ayuda extranjera como un campo o un instrumento de políticas internacionales. El énfasis de la teoría sobre las políticas consensuales ignora el conflicto y la contradicción, ambos presentes de manera crónica entre donantes y receptores. Su enfoque en la solución del problema pide a gritos respuestas sobre quién define los problemas, con qué términos y según la agenda de quién, todo ello importante para el trabajo ideológico realizado por el sistema de ayuda. Su atención a los procesos colectivos e interestatales descuida las jerarquías de poder entre los estados, un punto débil importante cuando se analiza algo concebido y dirigido sobre todo por un estado hegemónico. Su forma de privilegiar los estados entre sus unidades de análisis encaja muy poco en un ámbito en el que las corporaciones y otros actores no oficiales son elementos activos como agentes y como beneficiarios.

Del sistema de ayuda se puede decir como mucho que es un meta-régimen, una plataforma o marco subyacente para un diverso grupo de instituciones. Entre éstas se encuentran algunos grupos de normas y organizaciones que pueden llamarse regímenes como el Club de París de acreedores oficiales, un acuerdo informal para gestionar la deuda oficial relacionada con la ayuda. Las expectativas de los actores convergen claramente en este tipo de normas puesto que las consecuencias de ignorarlas pueden ser graves (como, por

⁹ FRASER, Alastair “Aid-Recipient Sovereignty in Historical Context”, *op. cit...*

ejemplo, denegación del acceso a mercados de crédito normales). Donde no hay normas a largo plazo, estables y vinculantes de manera recíproca, ni sanciones concomitantes, como en el caso de la mayoría de los subdominios de la ayuda, hay muy poca base para poder hablar de regímenes.

2. Perspectivas alternativas

Si la teoría del régimen no es capaz de explicar el sistema de ayuda en el mundo de la política, ¿qué otros enfoques conceptuales existen?

2.1.El Hegemón

La primera gran idea de la economía política internacional, la Teoría de la Estabilidad Hegemónica, mantiene que el orden y la estabilidad internacional (y los bienes colectivos como el comercio ejecutable, los sistemas de préstamos y pagos que dependen del orden y la estabilidad) se explican mejor con la presencia de un único estado hegemónico.

¿Encaja este modelo con el sistema de ayuda? Muchas de sus características fundamentales son coherentes con la realidad de la hegemonía de EEUU. En cuanto a diseño, localización, contratación e instituciones de dirección en las altas esferas de mando vinculadas a la ayuda, como el Banco Mundial o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, etc., Estados Unidos estuvo a su cargo desde el principio. Una reciente conclusión de política económica que dice que *"el FMI, su condicionalidad y acuerdos bilaterales siguen siendo canales para la promoción de los intereses de EEUU,¹⁰"* confirma lo que un economista conservador del MIT (*Massachusetts Institute of Technology*) dijo en 1999: *"El FMI es un juguete de Estados Unidos para conseguir su política económica extraterritorial"*¹¹.

Incluso en aquellos focos del sistema de ayuda que no están en suelo estadounidense, la influencia de este país ha sido decisiva; por ejemplo, los presidentes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE con sede en París fueron estadounidenses durante los primeros cuarenta años de sus existencia. Utilizando sus poderes financieros, diplomáticos y discursivos, EEUU ha ejercido una influencia decisiva sobre muchas agencias de desarrollo de las Naciones Unidas¹². Esto era análogo a su poder para movilizar fuerzas bajo la bandera de la ONU en zonas de guerra (Corea, Congo, Vietnam, Líbano, los Balcanes) donde el carácter multilateral legitimaba las estrategias de EEUU.

Algunos han reflejado la ayuda como algo emblemático del altruismo, e incluso como de la redistribución mundial, un caso de interdependencia práctica y de multilateralismo. Dichas propuestas contrastan fuertemente con los argumentos de que la ayuda es el imperialismo con piel de cordero. Aún así, el peso de la evidencia sugiere que la beneficencia

¹⁰ CHWIEROTH, Jeffrey, *U.S. Policy, IMF Financing Arrangements, and the Coercive Diffusion of Capital Account Liberalization to Emerging Markets*, EUI Working Paper RSCAS No 2005/06, European University Institute, Florencia, 2005, p. 19

¹¹ DORNBUSCH, Rudiger 'World Central Bank', *Journal of Commerce*, 7 enero 1999

¹² SOGGE, David, "The United Nations and Multilateral Actors in Development" en HASLAM, Paul y otros (eds) *Introduction to International Development*, Oxford University Press, Toronto, 2009

como finalidad impulsora de la ayuda es poco probable. Los que están dentro del sistema de ayuda confirman este hecho. Jeffrey Sachs, el genio estadounidense de la “terapia de shock” económico para Europa del Este y la antigua Unión Soviética, ha admitido que los objetivos principales de las medidas del sistema de ayuda de Washington no eran “económicos” sino “estratégicos”, es decir, una búsqueda geopolítica de la guerra por otros medios¹³. El antiguo experto economista del Banco Mundial, William Easterly dedica un capítulo entero de su reciente libro sobre la ayuda a lo que él denomina “imperialismo postmoderno” por parte de EEUU y otros países¹⁴. Un estudio de patrones de voto en la Asamblea General de Naciones Unidas demuestra la eficacia de la ayuda como herramienta de diplomacia coercitiva, pero sólo cuando es Estados Unidos quien la practica¹⁵.

Aunque con frecuencia ha sido Estados Unidos quien ha realizado los mayores gastos en ayuda en términos absolutos, una hoja de cálculo completa mostraría que EEUU ha sido su mayor beneficiario, en términos de pérdidas y beneficios totales. Como explicó un Ministro de Finanzas estadounidense una vez, los bancos multilaterales han promovido *“los aranceles aduaneros reducidos en México y la apertura de la economía de la India, lo que ha beneficiado enormemente a los productores de EEUU. También hay más beneficios directos para las empresas estadounidenses: sólo en 1998 las empresas estadounidenses recibieron 4.800 millones de dólares en contratos surgidos de la inversión de las IFI en programas de ajuste”*. Así, por cada dólar de impuestos estadounidenses dado a los bancos de desarrollo multilateral, las corporaciones de EEUU ganaron aproximadamente cuatro dólares de rendimiento añadido¹⁶. Gracias en parte a las políticas fundamentalistas del mercado impuestas a través del sistema de ayuda, miles de millones de dólares viajaron desde los países pobres hacia los países ricos¹⁷. Como corresponde al rey de la selva internacional, Estados Unidos se lleva el bocado más grande.

Bajo la influencia anglosajona, las principales agencias bilaterales y multilaterales del sistema de ayuda pasaron de ser simples prestamistas a ser cintas transportadoras de ideas. Con el Banco Mundial dirigiendo la procesión como un “banco del conocimiento”, las principales agencias de ayuda buscaron su trabajo guiadas principalmente por el conocimiento y fórmulas políticas impulsadas por el dinero. Las ideas que circulan en el sistema de ayuda pueden, de hecho, ser los productos de los esfuerzos internacionales conjuntos. Pero las grandes ideas, como el Fundamentalismo de Mercado y la Nueva Gestión Pública entre las más importantes, surgen principalmente de fuentes estadounidense bajo la gestión de los altos directivos de Estados Unidos que han trabajado duro para darles rienda suelta en la política de los países pobres. Por consiguiente, los pasos del fracaso de los enfoques alternativos (como los enfoques socialdemócratas orientados al receptor

¹³ SACHS, Jeffrey, entrevista en la cadena de televisión BBC, *Hardtalk*, 22 enero 2003

¹⁴ EASTERLY, William, *The White Man's Burden*, Penguin Press, Nueva York 2006, Capítulo 8. Este capítulo ha sido prácticamente ignorado entre la mayor parte del público de este libro.

¹⁵ DREHER, Alex y otros, “Does US aid buy UN general assembly votes? A disaggregated analysis” *Public Choice* Nr. 136, 2008, pp 139–164

¹⁶ SUMMERS, Lawrence (then US Secretary of the Treasury) *Testimony Before the Senate Appropriations Committee Subcommittee on Foreign Operations*, US Treasury Department of Public Affairs, 6 abril 2000

¹⁷ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA ONU, *World Economic Situation and Prospects 2009*, Naciones Unidas, Nueva York, 2009

de la ayuda buscadas en los años 70 por los países escandinavos y Holanda), se pueden encontrar en la hegemonía de EEUU¹⁸. En nombre de la libertad de pensamiento y de un mercado de ideas libre, el sistema de ayuda ha visto como crecen los monopolios intelectuales y el desaliento de los que discrepan¹⁹.

En breve, el crecimiento, la función y estructura del sistema de ayuda oficial se explican mejor en términos del poder hegemónico que en términos de creación de consenso multilateral. El enfoque a nivel intermedio de la teoría del régimen sobre los problemas de control a través de las normas interestatales y las organizaciones, es demasiado estrecho y débil para abarcar el sistema de ayuda como un ámbito o instrumento de políticas mundiales. Los estados occidentales se han comprometido con normas y paradigmas para gobernar el sistema de ayuda y muchas otras cosas. Pero la solución colectiva de problemas interestatales basada en la elección racional, elemento básico de la teoría del régimen, tiene poca relevancia cuando se trata de orígenes, controladores, diseminadores e impulsores específicos (normalmente estadounidenses) de las normas y paradigmas centrales del sistema.

2.2. Más allá del Hegemón

¿Deberían entonces las teorías de los estados hegemónicos tener la última palabra sobre el sistema de ayuda? Probablemente no. Existen muchas otras formas de abordarlo, entre ellas, conceptos que ven más allá de los estados e incluyen el papel significativo, si no decisivo, de los actores no oficiales. Su poder, su número y sus diferentes versiones han crecido enormemente en formas divergentes durante el siglo XX: corporaciones mundiales, redes de diáspora, movimientos sociales, comunidades epistémicas y agencias no gubernamentales de ayuda y activistas.

Los estudios de economía política internacional en EEUU han ignorado durante mucho tiempo a los actores no oficiales, mientras que la "escuela británica" los ha incluido como elementos importantes de las políticas mundiales. Esto podría ser debido a su postura interdisciplinar, su mayor visión conceptual, horizontes a más largo plazo, los impulsos a la normativa y la claridad a la hora de debatir órdenes alternativos. Mientras que los estadounidenses hacen demasiado hincapié en los estudios de políticas y rigurosos tests de hipótesis, la escuela británica se centra en cómo las relaciones de poder definen las políticas, el conflicto y la transformación²⁰. Así todo, mientras que los estudios de esta

¹⁸ Son ilustrativos el nacimiento y la caída de la Iniciativa de Estocolmo, un esfuerzo realizado alrededor de 1990 por los altos oficiales Europeos, recurriendo a anteriores esfuerzos de presión internacionales de alto nivel (Brandt, Palme, Brundtland y Comisiones del Sur), para alcanzar un consenso internacional sobre la gobernanza y la seguridad basadas en normas de justicia social y democracia. A pesar del fuerte apoyo por parte de oficiales europeos, la Iniciativa de Estocolmo acabó hundiéndose contra la primacía de Washington a la hora de definir los temas y legitimar normas como las relacionadas con la "Buena Gobernanza". Existe un breve informe en VAN GASTEL, Jilles y NUIJTEN, Monique, "The Genealogy of the 'Good Governance' and 'Ownership' Agenda at the Dutch Ministry of Development Cooperation" in MOSSE, David y LEWIS, David (eds) *The Aid Effect*, Pluto Press, Londres, 2005, pp. 92-03.

¹⁹ GOSOVIC, B., 'Global intellectual hegemony and the international development agenda', *International Social Science Journal*, 166, 2000

²⁰ COHEN, Benjamin J., *International Political Economy*, op.cit., debate las discrepancias entre las dos escuelas

escuela normalmente mencionan organizaciones de las altas esferas de mando del sistema de ayuda, como el FMI y el Banco Mundial, el sistema de ayuda como tal nunca ha sido un tema principal de atención.

2.3. Una construcción de ideas

El sistema de ayuda se presta a la asunción de que las políticas internacionales se pueden concebir principalmente en términos de ideas. Esto es un mensaje central de la escuela Constructivista. Sus miembros intentan destronar los intereses materiales como los impulsores más importantes y hacer que los pensamientos más identificados con la sociedad, especialmente la cultura, sean claves para explicar las políticas mundiales. Un destacado constructivista en economía política internacional ha escrito que "Los intereses no están simplemente 'ahí fuera' esperando a ser descubiertos; se construyen a través de la interacción social"²¹.

Los enfoques constructivistas se han aplicado muy pocas veces a los estudios de la ayuda extranjera. Pero cada vez se reconoce más la importancia de las ideas que impulsan y que verdaderamente constituyen la práctica de la ayuda. En las primeras décadas de la ayuda, cuando ésta se veía como una cuestión de transferencia de dinero y conocimientos para rellenar huecos, los dirigentes de los países del norte y del sur rechazaron las nociones de que la ayuda era esencialmente un medio para agilizar las políticas de desarrollo de los países pobres, ya que esto demostraba una falta de respeto por la soberanía nacional. Aún así, esa etiqueta diplomática ha enmascarado la práctica actual. Como señalaron dos académicos estadounidenses ya en 1966, "*A largo plazo, la 'influencia potencial' es mucho más importante que la contribución de su fuente*"²². Tal observación no se publicó nunca; de hecho, las autoridades de la ayuda reprimieron rápidamente cualquier investigación sobre los usos coercitivos de la ayuda²³.

Hoy en día es difícil disimular la función de la ayuda a la hora de transmitir y reforzar las ideas del donante, aunque las instituciones más destacadas cuidan de que se envuelvan y se anuncien como "política sólida" y "buenas prácticas". El corazón del sistema de ayuda extranjera es un "complejo intelectual y financiero"²⁴ que fabrica como si fueran churros, fórmulas, métodos, estándares, rankings de actuación y por supuesto teorías. Dos académicos franceses han sugerido que el enfoque se dirija hacia un "*régimen discursivo... una serie de mecanismos, instituciones y actores específicos que contribuyan a la elaboración de marcos de políticas*". Aportan evidencias de que los estados no

y cómo las diferencias entre ambas, como principales horizontes estadounidenses, siguen acortándose y continúan concentrándose en asuntos de nivel intermedio de las políticas públicas.

²¹ FINNEMORE, Martha, *National Interests In International Society*, Cornell University Press, Nueva York, 1996, p.2

²² NELSON, J. and RANIS, G, 'Measures to ensure the effective use of aid', USAID Artículo de debate, 1966, citado en WOOD, R. E., *From Marshall Plan to Debt Crisis. Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, U. of California Press, Berkeley, 1986, p. 124

²³ HAYTER, Teresa "Secret Diplomacy Uncovered: Research on the World Bank in the 1960s and 1980s" en KOTHARI, Uma (ed) *A Radical History of Development Studies*, Zed Press, Londres, 2005

²⁴ SAMOFF, J. "The Intellectual/Financial Complex of Foreign Aid" *Review of African Political Economy*, 53, 1992, pp. 60-87

pertenecientes a la OCDE no tienen capacidades ni otras ventajas en las batallas para el diseño de marcos de sus políticas y defenderlas con éxito tanto con el “público” de su país como a nivel internacional²⁵.

Desde otras disciplinas, como la antropología y la historia de las ideas, se han empezado a presentar formas en las que el sistema de ayuda funciona por medio de conversaciones, es decir procesos interactivos para transmitir las normas, los estándares, las fórmulas y otras ideas. Los antecedentes de los grandes filántropos privados han demostrado la eficacia de movilizar las políticas públicas mediante la cesión estratégica de dinero a los productores del conocimiento, diseminadores y consumidores. Haciendo esto pueden delimitar los términos de los problemas y las soluciones en ámbitos tan diversos como la población, la agricultura, la ley y la salud²⁶. Incluso más relevante en el estudio del papel de la ayuda en las políticas globales, son los hallazgos de una “antropología de las políticas” emergente que demuestra cómo, tanto las ideas como las agrupaciones sociales que las interiorizan y transmiten, son claves para la capacidad de recuperación y la “reproducción expandida” de las iniciativas y del propio sistema de ayuda, sea cual sea el tema de la ayuda o la moda del momento²⁷.

En los años 90, comenzaron a aparecer estudios sobre cómo los procesos políticos y sociales construyen, y son construidos, por ideas y prácticas. Se han aplicado métodos constructivistas para hacer un seguimiento del desarrollo de las principales ideas relacionadas con la ayuda (“contra la pobreza”, “la buena gobernanza”, etc.) tanto dentro de las instituciones de ayuda como en los propios territorios de actuación²⁸. Así y todo, no ha sido fácil demostrar simplemente cómo pueden los discursos sobre la ayuda explicar coherentemente los resultados actuales. Han surgido investigaciones prometedoras en la línea de la “gubernamentalidad” de Foucault, según las cuales se considera que gobernar (*gouverner*) depende de cómo se moldea la forma en que los gobernados ven y entienden el mundo (*mentalité*). Este enfoque

“reconoce que el desarrollo internacional (en su mayor parte) no opera a través del poder negativo del apremio o la dominación, sino a través de un poder positivo (o productivo) que gana legitimidad y da poder a la acción a la vez que pone en su lugar los acuerdos y los “regímenes de la verdad” que estructuran los “posibles ámbitos de acción” de modo que los individuos constituyen por sí mismos sus deseos, aspiraciones e intereses ‘en los términos de las normas por

²⁵ FOUILLEUX, Eve and JOBERT, Bruno, *Policy Ideas, Discourses and Debates in the Globalisation Process – Have Developing Countries a Chance to Compete?*, paper at workshop, European Consortium for Political Research, Nicosia, Chipre, 25 – 30 abril 2006

²⁶ Por ejemplo: COOPER, Frederick y PACKARD, Randall (eds.), *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge*, University of California Press, Berkeley 1997

²⁷ Por ejemplo: MOSSE, David, *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, Pluto Press, Londres 2005.

²⁸ Un estudio revolucionario sobre las formas en que el sistema de ayuda enmarca los problemas y las soluciones se enfocó en el caso de Lesotho: FERGUSON, James *The Anti-Politics Machine*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990. Un ejemplo más reciente es WEAVER, Catherine, *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*, Princeton University Press, Princeton 2008

*las que son gobernados' como agentes sociales y económicos "libres", como sujetos gobernables*²⁹.

Un investigador de política económica ha aplicado el constructivismo documentado sociológicamente para identificar lo que llevó a los trabajadores del FMI a presionar para que hubiera un menor control sobre el flujo de capital. Este investigador concluye que *"el consumo informal de la norma de liberalización"* surgió a modo de "interpretaciones informales" fomentadas por los "emprendedores de la norma" entre los trabajadores del FMI. Las presiones del gobierno de EEUU o de lobbies corporativos, al menos hasta 1993 más o menos, o no existieron o fueron muy débiles. Sin embargo, los "emprendedores de la norma" activos procedían de una generación de economistas posterior a 1980 que profundizaron en ortodoxias neoliberales³⁰. Recientes estudios de regímenes internacionales destacan los papeles cruciales que han jugado grupos pequeños de personas bien situadas para establecer los paradigmas; ciertamente, el principal conjunto de fórmulas del sistema de ayuda, el "Consenso de Washington", fue el resultado del trabajo de una red relativamente pequeña de dirigentes políticos³¹.

2.4.Redes Mundiales y Políticas Desnacionalizadas

El constructivismo ha ayudado a descifrar códigos ocultos que se han encontrado en las burocracias y cadenas de la ayuda. La investigación realizada a partir de instrumentos constructivistas puede ganar más poder explicativo en los puntos en que presta atención a los más amplios vínculos sociales, redes y coaliciones que han dado pies y manos a dichas fórmulas, códigos y normas. Los antropólogos han empezado a explorar cómo interpretan y reconstruyen ideas basadas en la ayuda quienes se encuentran en la cadena de la ayuda, los negociadores oficiales, varios intermediarios y los miembros de "grupos objetivo"³².

Sus agentes se han encontrado con más frenos y resistencia a medida que avanzan en la cadena de ayuda. Debido a su optimismo en la gestión tecnológica y en las formas lineales de pensamiento, los agentes de la ayuda no han conseguido entender los ambientes políticos y sociales que consideraron maduros para sus políticas y operaciones. Como resultado, las "soluciones" del pasado basadas en la ayuda están en la raíz de muchos problemas a los que se supone que se enfrenta la ayuda hoy en día.

De esta forma, el camino que siguen muchas ideas basadas en la ayuda encaja en el "modelo del cubo de basura" de la gestión de políticas públicas, un modelo caótico y despilfarrador que se ve entre organizaciones pobremente reguladas. Tiene tres elementos principales. En primer lugar, se presentan "soluciones" con poco respeto por la raíz de los

²⁹ MOSSE, David, "Global Governance and the Ethnography of International Aid" en MOSSE, David y LEWIS, David (eds) *The Aid Effect*, Pluto Press, Londres, 2005, p. 13

³⁰ CHWIEROTH, Jeffrey. "Norm Consumption 'From Within' : Understanding the International Monetary Fund's Approach to Capital Controls" *Paper presented at the International Studies Association 48th Annual Convention, Hilton Chicago, 28 febrero 2007*

³¹ DEZALAY, Yves and GARTH, Bryant, *Global Prescriptions: The Production, Exportation and Importation of a New Legal Orthodoxy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000. Ver también ALTER, Karen y MEUNIER, Sofie, "The Politics of International Regime Complexity", *Perspectives on Politics*, 7:1, Marzo 2009

³² Por ejemplo, OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Anthropology and Development*, Zed Books, Londres 2005

problemas a los que se dirigen; las definiciones del problema son entonces poco claras o conflictivas, normalmente porque están definidas solamente en los términos establecidos por los proveedores de “soluciones”. En segundo lugar, no se entienden bien las estructuras y procesos para obtener resultados de las políticas. En tercer lugar, los responsables van y vienen continuamente; ellos “echan la basura” de su trabajo en las políticas recibidas de sus predecesores, quienes a su vez menosprecian el trabajo de sus sucesores. Este modelo de gestión de políticas es coherente con una gobernanza sin transparencia e ineficaz, por la que ningún promotor de una “solución” puede asumir la responsabilidad si fracasa; de hecho la mayoría de los mandatarios políticos son recompensados independientemente de si sus políticas han tenido éxito. Ordenar el desorden es un problema de otros.

En cuanto a los altos cargos de estas estructuras donde las élites, sus redes y sus intereses están en juego, apenas se teoriza ni se aporta mucha información empírica³³. Esta laguna es notable dadas las evidentes tendencias polarizantes en la sociedad capitalista a nivel mundial y los intereses políticos crecientes que éstas implican. Alrededor de 1980 el capitalismo entró en un período de financiarización. Aquellos que le dan rienda suelta, banqueros, agentes de seguros, diseñadores y comerciantes de exóticos productos financieros, han empezado a desplazar o absorber a otras élites de negocios, “los gestores de hombres y cosas”. Las clases políticas han trabajado duro para acomodar la espectacular aparición de esta nueva élite financiera y, de hecho, ellos mismos se han congraciado con esa élite.

La actual crisis económica mundial ha revivido el debate de la influencia política de la élite financiera. En otro tiempo confinado a la izquierda, hoy en día este debate incluye participantes activos de centro-derecha del espectro político, como por ejemplo Jagdish Bhagwati (que en 1998 escribió *“Treasury-Wall Street Complex”*), y el antiguo Jefe Economista del FMI, Simon Johnson, que en 2009 concluyó que una oligarquía financiera ha llevado a cabo un “golpe de estado silencioso” en Estados Unidos³⁴. Estas observaciones se fundamentan en la experiencia personal más que en rigurosas encuestas de las redes elitistas, pero por lo menos llevan el debate a niveles más fundamentales que aquellos que realizan sondeos sobre las políticas y los “regímenes de la verdad” sólo con palabrería.

Los análisis del sistema de ayuda en términos de crecimiento e interacción de los poderosos grupos de interés, como las oligarquías financieras son virtualmente desconocidos, aunque algunos informes periodísticos de los privilegiados estilos de vida de los empleados de la industria de la ayuda, los “señores de la pobreza”, ofrecen evidencias anecdóticas. De la misma forma, algunos casos de estudio de los impactos políticos y sociales de la ayuda en los niveles intermedios o del final de la cadena de ayuda aportan un mejor conocimiento de los ganadores y los perdedores entre las categorías sociales³⁵.

³³ Este abandono se sugiere en el título de un reciente artículo, SAVAGE, Mike y WILLIAMS, Karel, “Elites: remembered in capitalism and forgotten by social sciences” *Remembering Elites*, Blackwell Publishing, Oxford, 2008, pp 1-24

³⁴ JOHNSON, Simon, “The Quiet Coup” *The Atlantic*, Mayo 2009

³⁵ Por ejemplo: GRIFFITHS, Peter, *The Economist’s Tale. A Consultant Encounters Hunger and the World Bank*, Zed Press, Londres, 2003

Entre los nuevos prometedores enfoques se encuentran aquellos que el sociólogo Saskia Sassen emplea para explorar “el cambio fundacional de los sistemas complejos” en la globalización contemporánea. Los procesos políticos por los cuales los estados-nación se han desmontado y reconfigurado desde los años 70 son parte central de sus informes. El modelo principal observado en esta re-ingeniería de gobiernos funciona de la siguiente manera: los subcomponentes de las ramas ejecutivas (ministerios de finanzas, ciertas agencias reguladoras y secciones específicas de los bancos centrales) se refuerzan; los parlamentos y otros órganos representativos se marginan o neutralizan, especialmente respecto a las relaciones económicas extranjeras. Un principio rector ha sido la alineación de las agencias de gobierno y las leyes, a los órganos y normas supervisados por las instituciones de Bretton Woods y otras con autoridad sobre las transacciones internacionales³⁶.

El análisis de Sassen no incluye una “antropología de las políticas” como la mencionada más arriba pero es coherente con muchos informes³⁷ sobre cómo el Banco Mundial y otros actores clave en el “complejo intelectual y financiero de la ayuda extranjera” han trabajado para reconfigurar los estados y asegurar el cumplimiento de las normas y fórmulas políticas del Consenso de Washington.

Aunque rara vez se ha hecho de forma explícita, un objetivo importante de la condicionalidad de la ayuda ha sido alejar de los parlamentos el poder nacional de los principales asuntos económicos, y dirigirlo hacia ciertas ramas ejecutivas como los Bancos Centrales y los Ministerios de Finanzas. Al reforzar sus poderes se establecen vínculos formales e informales con los IFI y las autoridades supranacionales relacionadas. Los acuerdos internacionales y la legislación nacional exigida por los donantes afianzan más estos poderes y “aseguran” las políticas deseadas por los donantes. El sistema de ayuda ha hecho que estas agendas avancen a través de la educación y la formación de los dirigentes políticos, así como de la fundación y promoción de grupos de expertos con vínculos internacionales, las asociaciones empresariales, algunas ONGs específicas y los medios de comunicación.

El modelo de soberanía compartida en organizaciones políticas dependientes de la ayuda incluye grupos supranacionales de autoridad que Sassen denomina “asociaciones mundiales”. Un proyecto de investigación ha identificado al menos 125 órganos supranacionales oficiales, principalmente en los ámbitos judiciales, de solución de diferencias, de derechos humanos y de medioambiente³⁸. La mayoría de estos órganos operan fuera del sistema de ayuda y los países pobres objetivo de la misma, pero ejercen una poderosa influencia sobre ellos; la comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil, con sede en Ginebra, es un ejemplo entre muchos. Otros, como por ejemplo el

³⁶ SASSEN, Saskia, *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton, 2006

³⁷ Revisado en BURNELL, Peter, “The Domestic Political Impact of Foreign Aid: Recalibrating the Research Agenda”, *The European Journal of Development Research*, 16:2, 2004, pp 396 - 416

³⁸ Ver Project on International Courts and Tribunals (PICT)
http://www.pict-pcti.org/publications/synoptic_chart/synoptic_chart2.pdf

Panel de Inspección del Banco Mundial, operan cerca del corazón del sistema de ayuda. Existen también otros muy recientes, como por ejemplo las comisiones semioficiales de la NEPAD o nuevos objetivos específicos como la gestión de la inmigración; éstos operan con fondos y asesoramiento de instituciones basadas en la ayuda.

El sistema de ayuda ha ayudado de esta forma a fomentar un estrato cosmopolita de oficiales, gestores, expertos, educadores y comunicadores tanto a nivel nacional como supranacional. Las redes sociales basadas en ese estrato, a menudo guiadas por “emprendedores de la norma”, ayudan a difundir e interiorizar fórmulas políticas y normas sobre desarrollo, gobernanza, seguridad y otras políticas. En combinación con medidas para desvincular y aislar las principales ramas del gobierno de la influencia interna, los personajes de más alto nivel de estas redes ganan apoyos y se encuentran así con incentivos para avanzar y proteger sus “asociaciones mundiales”. Algunos pueden buscar objetivos benévolos, incluso progresivos como el respeto por los derechos humanos, la sanidad pública y un entorno más seguro, pero la mayoría cumplen agendas corporativas y militares.

El trabajo de Sassen revela tendencias fundamentales en la interacción mundial de los actores estatales y no estatales. Sirve de complemento a los enfoques hegemónicos y constructivistas en su énfasis sobre las relaciones desnacionalizadas y desterritorializadas del poder tanto entre las unidades estatales como entre los actores corporativos. Este tipo de análisis está aún por aplicar al sistema de ayuda de hoy en día. Si se utilizara, podría definir más el enfoque de algunas de las incoherencias más grandes en las políticas de los estados ricos para los países pobres. Por ejemplo, los estados ricos imponen fórmulas neoliberales a pesar de su incapacidad manifiesta para conseguir los resultados exigidos contra la pobreza; continúan enfocándose en la gobernanza territorial y la democracia parlamentaria a pesar de su creciente irrelevancia a medida que la autoridad se desnacionaliza cada vez más y la soberanía se comparte más.

El enfoque expone y aclara los resultados institucionales de las políticas dirigidas desde lo más alto del sistema de la ayuda extranjera: los estados pobres reorganizados para acomodar y promocionar las agendas neoliberales. Esto incluye una vida política nacional vacía. Donde los ministerios de finanzas nacionales y los bancos centrales responden primero a los donantes en lugar de a los parlamentos y a los ciudadanos en general, se permite que la vida política nacional gire en torno a los Grandes Hombres neopatrimoniales y a sus seguidores. La migración del poder a las “asociaciones mundiales” favorece que exista una responsabilidad por la cada vez más débil institucionalización de las políticas públicas y los déficits democráticos en la mayor parte del África Subsahariana. Así todo, casi nunca se ha hecho un seguimiento o un análisis de la implicación de las élites africanas en esas redes mundiales.

Conclusión

Este artículo ha analizado la relevancia de varios enfoques de la política económica internacional para interpretar el sistema de ayuda extranjera como un componente de las políticas mundiales. Dado el tema de este número especial de la *Revista de Relaciones*

Internacionales, se consideró la teoría del régimen como un marco explicativo cuyo énfasis en la expansión no obligatoria de las normas interestatales, a primera vista podría parecer explicar por qué y cómo funciona la ayuda y por qué y cómo se institucionaliza. Sin embargo, aparte de para algunos ámbitos específicos en la gestión de la economía del desarrollo (como, por ejemplo, la deuda), aún no ha aparecido un órgano respetado universalmente de reglas universales ejecutables que, como una institución coherente, gobiernen la ayuda extranjera, especialmente dada la amplia y cada vez mayor gama de objetivos, actores, temas e intereses del sistema de ayuda, así como la frecuencia con que se incumplen sus objetivos de desarrollo o humanitarios o se bloquean con otras actividades geopolíticas y mercantiles.

Otros enfoques teóricos pueden aportar más luz al tema. Es cierto que la historia de la ayuda extranjera, la situación de las altas esferas de mando y la élite mercantil, y de los intereses militares y políticos que los dirigen, sugieren la relevancia de enfoques que no hacen sino revelar la centralidad del hegemon, en este caso Estados Unidos. Aquí también, sin embargo, la presencia de diversos actores e intereses no oficiales del sistema de ayuda, así como su resistencia a las políticas basadas en la ayuda, sugieren la necesidad de mirar más allá de las teorías hegemónicas para explicar el comportamiento dentro de, y como resultado de las intervenciones de la ayuda. Actualmente se reconoce la centralidad de ideas, creencias, normas y conocimiento, como pautas, métodos y resultados de la ayuda extranjera; de ahí la validez de muchas quejas hechas a los enfoques constructivistas. Los enfoques constructivistas pueden ser especialmente reveladores respecto a la ayuda extranjera cuando se combinan con métodos sociológicos enfocados en las redes y la "antropología de las políticas". Tales enfoques pueden parecer muy alejados de la Economía Política Internacional pero encajan bien en el nuevo trabajo emergente sobre las geopolíticas desnacionalizadas, en que Saskia Sassen sitúa las "asociaciones mundiales" en las que se encuentran los componentes privilegiados de los estados y los poderosos órganos corporativos y otros actores no oficiales. Estos mundos supranacionales, algunos de ellos promovidos por instituciones de las altas esferas de mando del sistema de ayuda extranjera, representan un campo muy amplio, aunque poco estudiado, para investigar sobre la vida política mundial.

Artículo traducido por **Natalia González Caballero**.

Dirección electrónica: ngonzalezcaballero@gmail.com. URL: www.natalia-gonzalez.com

Bibliografía

- ALTER, Karen y MEUNIER, Sofie, "The Politics of International Regime Complexity", *Perspectives on Politics*, 7:1, Marzo 2009
- BURNELL, Peter, "The Domestic Political Impact of Foreign Aid: Recalibrating the Research Agenda", *The European Journal of Development Research*, 16:2, 2004, pp 396 - 416
- CHWIEROTH, Jeffrey, *U.S. Policy, IMF Financing Arrangements, and the Coercive Diffusion of Capital Account Liberalization to Emerging Markets*, EUI Working Paper RSCAS No 2005/06, European University Institute, Florencia, 2005
- CHWIEROTH, Jeffrey. "Norm Consumption 'From Within' : Understanding the International Monetary Fund's Approach to Capital Controls" *Paper presented at the International Studies Association 48th Annual Convention, Hilton Chicago*, Febrero 28, 2007
- COHEN, Benjamin J., *International Political Economy. An Intellectual History*, Princeton University Press, Princeton, 2008
- COOPER, Frederick y PACKARD, Randall (eds.), *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge*, University of California Press, Berkeley 1997
- DEZALAY, Yves y GARTH, Bryant, *Global Prescriptions: The Production, Exportation and Importation of a New Legal Orthodoxy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000
- DORNBUSCH, Rudiger 'World Central Bank', *Journal of Commerce*, 7 enero 1999
- DREHER, Alex y otros, "Does US aid buy UN general assembly votes? A disaggregated analysis" *Public Choice* Nr. 136, 2008
- EASTERLY, William, *The White Man's Burden*, Penguin Press, Nueva York, 2006
- FERGUSON, James *The Anti-Politics Machine*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990
- FINNEMORE, Martha, *National Interests In International Society*, Cornell University Press, Nueva York, 1996
- FOUILLEUX, Eve y JOBERT, Bruno, *Policy Ideas, Discourses and Debates in the Globalisation Process – Have Developing Countries a Chance to Compete?*, paper at workshop, European Consortium for Political Research, Nicosia, Chipre, 25 – 30 abril 2006
- FRASER, Alastair "Aid-Recipient Sovereignty in Historical Context" en WHITFIELD, Lindsay (ed) *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford University Press, Oxford, 2009
- GILPIN, Robert 'The Evolution of Political Economy' in ANDREWS, David y otros (eds) *Governing the World's Money*, Cornell University Press, Ithaca, 2002
- GILPIN, Robert "The Rise of American Hegemony," en *Two Hegemonies: Britain 1846-1914 and the United States 1941-2001*, en O'BRIEN, Patrick Karl y CLESSE, Armand (eds) Ashgate Publishing, Aldershot, 2002
- GOSOVIC, B., 'Global intellectual hegemony and the international development agenda', *International Social Science Journal*, 166, 2000
- GRIFFITHS, Peter, *The Economist's Tale. A Consultant Encounters Hunger and the World Bank*, Zed Press, Londres, 2003
- HAYTER, Teresa "Secret Diplomacy Uncovered: Research on the World Bank in the 1960s and 1980s" en KOTHARI, Uma (ed) *A Radical History of Development Studies*, Zed Press, Londres, 2005
- JOHNSON, Simon, "The Quiet Coup" *The Atlantic*, Mayo 2009
- KAMMINGA, Menno, "Morality under anarchy: neorealism and the foreign aid regime", Philica.com, artículo nº 109, 2 noviembre 2007
- KRASNER, Stephen, *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983
- MOSSE, David, *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, Pluto Press, Londres 2005
- MOSSE, David, "Global Governance and the Ethnography of International Aid" en MOSSE, David y

- LEWIS, David (eds) *The Aid Effect*, Pluto Press, Londres, 2005
- NELSON, J. y RANIS, G, 'Measures to ensure the effective use of aid', USAID Discussion paper, 1966, in WOOD, R. E., *From Marshall Plan to Debt Crisis. Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, U. of California Press, Berkeley, 1986
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Anthropology and Development*, Zed Books, Londres 2005
- SACHS, Jeffrey, entrevista en la cadena de televisión BBC, *Hardtalk*, 22 enero 2003
- SAMOFF, J. "The Intellectual/Financial Complex of Foreign Aid" *Review of African Political Economy*, 53, 1992, pp. 60-87
- SASSEN, Saskia, *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton, 2006
- SAVAGE, Mike y WILLIAMS, Karel, "Elites: remembered in capitalism and forgotten by social sciences" *Remembering Elites*, Blackwell Publishing, Oxford, 2008, pp 1-24
- SOGGE, David, "The United Nations and Multilateral Actors in Development" en HASLAM, Paul y otros (eds) *Introduction to International Development*, Oxford University Press, Toronto, 2009
- DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE NACIONES UNIDAS, *World Economic Situation and Prospects 2009*, Naciones Unidas, Nueva York, 2009
- VAN GASTEL Jilles y NUIJTEN, Monique, "The Genealogy of the 'Good Governance' and 'Ownership' Agenda at the Dutch Ministry of Development Cooperation" en MOSSE, David y LEWIS, David (eds) *The Aid Effect*, Pluto Press, Londres, 2005
- WEAVER, Catherine, *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*, Princeton University Press, Princeton 2008
- WHITFIELD, Lindsay and FRASER, Alastair "Negotiating Aid" en WHITFIELD, L. (ed) *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford Univ. Press, Oxford, 2009