

---

Iliana OLIVIÉ, Aitor PÉREZ (eds), 2020. 284 páginas. Reseña *"Aid Power & Politics"*.

La colección "Rethinking Development" de Routledge cuenta desde principios de este año con un nuevo volumen "Aid Power & Politics" editado por Iliana Olivie y Aitor Pérez en el que han participado un total de 17 autores entre los que encontramos tanto a profesionales de la ayuda al desarrollo (Myles Wicksstead, Henry de Cazotte), académicos especializados en desarrollo (Olav Stokke, Nilima Gulrajani) o especialistas en las Teorías de las relaciones Internacionales y la ayuda externa (Gino N. Pauselli).

Partiendo de la premisa de la existencia de numerosos trabajos académicos sobre la correlación entre ayuda y desarrollo o la efectividad de la misma, esta obra nos acerca al complejo ecosistema de la ayuda desde otra perspectiva: la ayuda como una variante de las Relaciones Internacionales con raíces en la política nacional, y en particular la construcción y la utilización política de la ayuda.

En este sentido, esta obra retoma los enfoques de otros autores como Laura Neack en su obra "The New Foreign Policy. Complex Interactions. Competing interests" (2014), donde se trabaja el concepto de política exterior como un "nested game", caracterizado por la complejidad de las relaciones entre distintos actores e intereses nacionales e internacionales y su naturaleza cambiante en función de los contextos. Partiendo de las siguientes preguntas:

1. ¿Por qué los países cuentan con presupuestos de ayuda al desarrollo?
2. ¿En qué medida los Estados contribuyen con sus presupuestos a la ayuda al

desarrollo por puro altruismo o por su propio interés o respondiendo más bien a la presión internacional?

3. ¿Está siendo la ayuda utilizada como factor de poder regional o global?
4. ¿Cuál sería el papel de la ayuda en el seno de la gobernanza global?

Este equipo investigador se marca como objetivo comprender como las políticas de ayuda al desarrollo se construyen internamente, que factores modelan la ayuda en el seno del ecosistema político doméstico, y finalmente cómo utilizan los distintos países la ayuda en el plano internacional. Así pues, la obra se estructura en torno a 3 ejes explicativos:

1. La ayuda a la luz de las teorías de las Relaciones Internacionales.
2. El análisis de las políticas de ayuda de una serie de países donantes seleccionados que incluye además el caso particular de la UE.
3. El estudio de las agendas temáticas en términos de ayuda como son "buena gobernanza y promoción democrática", "igualdad de género" o "salud", incorporando además un capítulo final sobre la narrativa anti-ayuda de determinados partidos de la derecha radical en el contexto europeo.

En cuanto a la ayuda como un aspecto de las Relaciones Internacionales la obra asume que los países donantes tienen la capacidad de crear y modelar las reglas a nivel internacional, y que a su vez estas reglas configuran e influyen los comportamientos de los propios países donantes y receptores de

---

ayuda. Partiendo de esta premisa se hace un repaso por las principales teorías de las Relaciones Internacionales y se establecen a partir de sus características básicas las líneas que determinarían las políticas de ayuda del actor donante en cuestión.

De este modo el enfoque realista produciría una política de ayuda que respondería a los intereses nacionales y a la distribución sistémica del poder. Del enfoque liberal emanaría un tipo de ayuda enfocada en la superación de los retos comunes desde la aceptación de la interdependencia, mientras que el constructivismo daría como resultado una narrativa de la ayuda en términos morales y éticos.

La “Tabla 1.1” incorpora de forma exhaustiva la revisión de los distintos enfoques en Relaciones Internacionales con sus definiciones, metas, niveles y unidades de análisis.

En este primer bloque encontramos también una mención a la implementación de la Agenda 2030 de los ODS (Objetivos del Desarrollo Sostenible), y al avance de los mecanismos de la cooperación Sur-Sur (en la parte II del libro analiza el caso de Brasil el único ejemplo de país emergente en la obra), como posible punto de inflexión no solo en términos de la propia definición de la ayuda, sino incluso de un cambio en la arquitectura mundial de la misma mencionándose incluso la posibilidad de una futura revolución en el sistema de ayuda tal y como lo conocemos hoy.

El segundo eje explicativo se centra en los estudios de caso. En ellos se puede apreciar una taxonomía clara y unas características y dinámicas diferenciadas entre cada país donante:

Para el caso de EEUU, sin perder de vista que la ayuda al desarrollo en EEUU ha sido una componente clave de su *poder blando* reforzado gracias a su preeminencia en el BM y el FMI como agentes hegemónicos en el régimen internacional de la ayuda, según Henry de Cazotte, estaríamos ante una élite heterogénea (diplomáticos, militares, representantes de las industrias) agrupada en torno a The U.S. Global Leadership Coalition (USGLC), que manejarían, de acuerdo a sus prioridades, la agenda del desarrollo sin que haya un verdadero debate a nivel de la sociedad civil. Destaca además la idea de que en la actualidad la preeminencia de EEUU en el sector de la ayuda está siendo desafiada por los nuevos mecanismos surgidos en el “Sur Global” como el Asian Infrastructure Investment Bank o el BRICS’ New Development Bank, tal y como analizan Nilima Gulrajani y Liam Swiss en el capítulo 11 de la obra titulado “Donorship in a state of flux”.

Frente a la maquinaria de ayuda al desarrollo estadounidense, la UE destaca como el mayor donante del mundo con una aportación de más de la mitad de la ayuda global. El caso de la UE es analizado por Iliana Olivié y Aitor Pérez a partir de sus diferentes narrativas y de la coexistencia de distintos enfoques, incorporando además una mención a la preocupación creciente en cuestiones de seguridad propia del contexto regional entendido de forma extensiva (frontera este y sur del Mediterráneo) del que la UE no puede escapar para empezar por cuestiones puramente geográficas. En el contexto nacional europeo, se analizan los casos de países que encajarían en una primera categoría general de “donantes de primera generación” (Reino Unido, países escandinavos), y aquellos que podrían

---

considerarse como “donantes de segunda generación” (España y Hungría).

La evolución del sistema de ayuda en el Reino Unido es presentada por Myles Wickstead a partir de un repaso cronológico desde su nacimiento institucional en los años 1940 y su evolución, así como un repaso superficial de la propia visión del desarrollo del Reino Unido que consistiría en combatir la pobreza, la malnutrición y el analfabetismo, y que a partir de 1997 incorpora decididamente la visión de “desarrollo sostenible”, reafirmada además por su implicación directa en el “High-Level Panel Report” (2015) mediante el que se acordó la Agenda 2030 para los ODS.

De igual manera, destaca la voluntad política del Reino Unido por situarse como una potencia mundial en términos de la ayuda lo cual encaja a la perfección con su política exterior tal y como queda manifestado en el White Paper “Eliminating World Poverty: A Challenge for the Twenty-First Century” (1997), el Reino Unido es a la vez “miembro del G-7, miembro, de la UE, miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU y miembro de la Commonwealth”. Con la salida oficial del Reino Unido de la UE el pasado 31 de enero de 2020, se esperan nuevos escenarios tanto para el Reino Unido como la UE en términos de ayuda.

El caso de los países nórdicos es analizado por Olav Stokke quien de forma clara y sutil presenta las políticas de ayuda de Dinamarca, Suecia y Noruega con sus matices particulares aunque respondiendo a un patrón identificable resultado de una combinación entre la creencia en unos principios de solidaridad con los países pobres (fruto del consenso entre partidos políticos, ONG’s y sociedad civil) por una parte, y

por otra parte, un realismo reflejado en su giro hacia políticas de ayuda condicional orquestadas por el FMI en los años 1980 al que se superpone un cierto utilitarismo a la hora de servirse de estas políticas para consolidar su imagen y su identidad como países “útiles” en la escena mundial.

Más allá del contexto europeo, el caso de los países escandinavos podría guardar cierta similitud con el caso japonés, desarrollado por Marie Söderberg en el capítulo 6 de la obra, porque aunque su enfoque del desarrollo (vinculado al desarrollo de infraestructuras versus el enfoque liberal escandinavo centrado en derechos humanos, democracia y buena gobernanza), lo cierto es que Japón ha querido también ser percibido como “país útil”. Destaca la idea presentada por Söderberg en torno a como Japón podría verse altamente beneficiado del nuevo enfoque promulgado por la Agenda 2030, además de por ser un actor asiático con experiencia consolidada con una política de ayuda consistente en la región.

Retomando el grupo de donantes europeos, “Aid Power & Politics”, incorpora los casos de Hungría y España. El caso de Hungría analizado por Krisztina Szabó, Balázs Szent-Iványi, y András Tétényi, nos muestra un ejemplo de instrumentalización de la ayuda para abrir negocios y apoyar y construir relaciones con los países receptores para la promoción y la búsqueda de oportunidades de negocio.

Nos preguntamos ahora ¿cómo queda retratada España en este mosaico de donantes?. Según Iliana Olivié y Aitor Pérez, la ayuda que aporta nuestro país respondería a un patrón constructivista destacando además su enfoque de cumplimiento y obediencia

---

con los estándares internacionales. Así pues, España podría considerarse como un donante cumplidor de dichos estándares. A pesar de la reducción drástica de su presupuesto para la ayuda, lo cual se puede traducir más allá de una lectura fácil que apuntaría a la debilidad y la falta de una estrategia a largo plazo como donante, se observa una evolución positiva en cuanto a los principios de solidaridad *versus* promoción de relaciones con antiguas colonias–, y no condicionalidad de la ayuda.

Más allá de este análisis hubiera sido muy ilustrativo destacar el caso de España como ‘donante de donantes’. En efecto, nuestro sistema de organización político territorial permite la proyección internacional de las CCAA, y en ese sentido, éstas poseen sus propias agencias de cooperación internacional, hecho insólito incluso en países federales como EEUU o Suiza. Así mismo, podríamos añadir que España ha incorporado la variable de “diplomacia económica” entre sus prioridades de política exterior, lo cual nos acercaría al ya consolidado “modelo japonés”.

Finalmente, la tercera y última parte del libro se centra en el estudio de las agendas temáticas de la ayuda a saber:

- La agenda de la salud, SDG 3 Cobertura médica universal para todos, incorpora un análisis explicativo de cómo, dónde y porqué se ejerce influencia en estas políticas de promoción de la salud.
- SDG 5: Igualdad de género y la erradicación de todas las formas de discriminación hacia niñas y mujeres, agenda que pone un especial énfasis en el afianzamiento del vínculo entre igualdad de derechos y logro del desarrollo sostenible. A la vez

que se identifican las contradicciones y las fuerzas estructurales que impiden la aplicación de estas políticas de ayuda.

- SDG 16: Paz, justicia e instituciones sólidas. Se observa cómo más allá de la promoción democrática y la promoción de la “buena gobernanza”, la Agenda 2030 ha obviado estos términos problemáticos a nivel internacional para enfocarse en otros objetivos más globales sobre todo basados en la operatividad de la instituciones y así evitar las suspicacias que surgen en lo que respecta a la promoción altruista de la democracia por parte de ciertos países.

Todas estas agendas pueden considerarse particularmente útiles a la hora de estructurar y coordinar los distintos regímenes internacionales de ayuda, aunque de momento, como señalan los autores, estos regímenes y su implementación arrojan más preguntas que respuestas sobre el futuro papel de los donantes y las normas que se consolidarán o aparecerán en el seno de estos regímenes.

Recapitulando podemos decir que en efecto los autores realizan la deconstrucción de la ayuda desde su dimensión política desde el rigor analítico y la revisión exhaustiva de la literatura relevante incluidos los documentos estratégicos en términos de ayuda tanto por parte de las instituciones que sostienen el régimen global de la ayuda al desarrollo (CAD–OCDE), como por parte de los distintos países o de la propia UE.

En esa misma línea, las evidencias empíricas presentadas responden a un trabajo depurado. Quedan también ampliamente identificados y explicados los patrones y dinámicas de las políticas de ayuda al

---

desarrollo a menudo forjadas a partir de los intereses en términos de políticas domésticas, liderazgo político o presiones de determinados sectores como sería el caso de la seguridad, el complejo militar-industrial, por un lado, y valores, ideologías como la cohesión social para el caso de los países escandinavos, o la democracia liberal ver el caso de EEUU por otro lado.

No obstante, es particularmente llamativo que se de por sentado el propio concepto de desarrollo sin que se lleve a cabo una deconstrucción del mismo. Es cierto que el propio título del libro obvia la palabra "desarrollo", pero ¿acaso la ayuda de la que hablamos no es una ayuda destinada a fomentar el desarrollo de otros países? ¿no está la construcción de la ayuda vinculada a una determinada visión, una determinada experiencia, un determinado discurso del desarrollo por parte del donante que a su vez modela su propio comportamiento y crea reglas que enmarcan la ayuda?, ¿por qué aislar el análisis de las reglas, normas, y las narrativas de la ayuda del concepto de desarrollo?

Salvo en el estudio de caso sobre Japón en el cual el concepto de desarrollo de este país se analiza, quedando claramente expuesta la relación entre el modelo de desarrollo japonés (el "crecimiento de calidad" sería la variante japonesa del desarrollo sostenible), en el resto de la obra no se aprecia esa conexión entre las ideas, narrativas, normas en torno al desarrollo y su reflejo en la ayuda. <<En mi opinión el ejercicio

intelectual acometido y los resultados de gran valor obtenidos por esta obra se habrían beneficiado aún más si se hubiese abordado la deconstrucción y el análisis crítico del propio concepto de desarrollo al menos a modo de conclusión.

Para concluir diremos que "ayuda y desarrollo" han constituido un binomio inseparable y en activo desde 1940, aunque es posible que en los próximos años ceda ante un nuevo régimen de política económica global. En efecto, estamos presenciando todo un nuevo enfoque de Economía Circular en línea con el imperativo de sostenibilidad (ver "The Circular Economy and the Global South: Sustainable Lifestyles and Green Industrial Development" Patrick Schröder 2019) que, en el caso de que se consolide, podría hacer que superemos no solo las políticas de ayuda sino también el propio régimen internacional de ayuda al desarrollo tal y como lo conocemos hoy cuyo éxito más tangible, después de siete décadas, sigue siendo, tal y como apuntaba Paul Collier, levantar a Europa de sus cenizas a partir del mayor trasvase de fondos jamás visto en la historia. En este sentido estaremos atentos a cómo los gobiernos de países que han sido donantes históricos (Reino Unido o Países Bajos) reciclan sus políticas de ayuda para integrarlas en una estrategia holística basada en la Economía Circular. Esperamos que la colección "Rethinking Development" publique en un futuro algún estudio al respecto.

[Aránzazu FLORES ROMERO]