
Viejos y nuevo debates en torno a la ayuda internacional al desarrollo

*Bernabé Malacalza**
FLACSO, Argentina

RESUMEN

El debate y la investigación en el campo de la ayuda internacional al desarrollo se ha reavivado en las últimas dos décadas. En la etapa actual, la participación de nuevos actores y el surgimiento de esquemas distintos de cooperación plantean el desafío de introducir nuevas perspectivas y enfoques a este campo de conocimiento. El presente artículo intentará indagar ese estado del arte. En primer lugar, analiza los debates planteados por la literatura clásica en torno a los efectos y los determinantes de la ayuda. En segundo lugar, realiza un repaso de las principales líneas de investigación que contienen los nuevos estudios. Finalmente, propone un esquema comparativo entre ambas literaturas que permite extraer una serie de conclusiones y recomendaciones útiles para el desarrollo de futuras investigaciones.

ABSTRACT

The debate and research on International Development Aid has been growing during the last two decades. In the current stage, the participation of new donors and the appearance of different cooperation frameworks pose the challenge of introducing new perspectives and approaches in this field of knowledge. This article aims to review this theoretical framework. First, it analyzes the classic literature on the effects and determinants of aid. Second, it describes the main research outlines of the new studies. Finally, it proposes a compar-

* Bernabé Malacalza es investigador del Programa en Desarrollo, Innovación y Sociedad de FLACSO Argentina, Doctorando en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), Magíster en Relaciones Económicas Internacionales (Universidad de Barcelona) y en Relaciones y Negociaciones internacionales (FLACSO y Universidad de San Andrés).

tive scheme among both literatures, which allows us to draw some conclusions and recommendations for future researches.

INTRODUCCIÓN

Existe una diferencia decisiva entre las ciencias naturales y las ciencias sociales tal como lo postula Max Weber: en las primeras, el desarrollo científico es acumulativo. Incluso en caso de renovación teórica, las proposiciones de ayer encuentran un lugar, con su propio grado de aproximación, en el edificio de hoy. Por el contrario, en las ciencias sociales, las relaciones entre personas, grupos o países pueden variar de época en época, por lo que el investigador no necesariamente está obligado a estudiar las mismas cuestiones que sus antecesores (Weber, 2005). Ciertamente, el estudio de la ayuda internacional al desarrollo, tal el nombre que se le conoce desde hace más de medio siglo, tampoco escapa a esa realidad. Así, mientras que, durante el período de la Guerra Fría, la naturalización de un lenguaje y la adopción de una serie de conceptos surgieron como herramientas para interpretar las acciones de europeos y americanos; en la etapa actual, la participación de nuevos actores y el surgimiento de esquemas distintos de cooperación plantean el desafío de introducir nuevas perspectivas y enfoques a este campo de conocimiento, obligando a redimensionar y analizar desde una matriz distinta a la tradicional los procesos de cooperación.

Sin pretensiones de exhaustividad, el presente artículo intentará realizar un somero repaso por el estado del arte en el campo de la ayuda internacional al desarrollo, partiendo de la descripción y diferenciación entre la *literatura clásica*, la cual comprende los estudios sobre los efectos y los determinantes de la ayuda, y los *nuevos estudios*, que incluyen las líneas de investigación sobre la reconstrucción estatal, la nueva arquitectura de la ayuda y la CSS.

I. LA “LITERATURA CLÁSICA” SOBRE LA AYUDA AL DESARROLLO

De acuerdo con Alesina y Dollar (2000), la literatura clásica puede dividirse en dos grupos de trabajos: un primer subgrupo, que se concentra en el análisis de los *efectos de la ayuda en el país receptor*, y un segundo subgrupo, que aborda la cuestión de sus *determinantes de la ayuda en el donante*.

La clave de esta literatura ha sido evaluar el desempeño de un tipo de cooperación –la Norte-Sur (CNS)– desde el punto de vista de quienes ofrecen la ayuda. Se trata, pues, de una literatura *policy-oriented*, es decir de un insumo para la formulación de las políticas de donación en los países desarrollados.

El primer grupo de trabajos se plantea el objetivo de medir la eficacia de la ayuda en relación a otras variables como ahorro, inversión, consumo y crecimiento. A su vez, en el plano metodológico, la característica saliente de estos estudios ha sido la de dotar de fundamentación microeconómica a sus hipótesis mediante el recurso a un instrumental estadístico y econométrico cada vez más sofisticado (Alonso, 2008:15).

Puede decirse que en este sector de la literatura clásica se ha producido la mayor cantidad de trabajos y, a la vez, se ha sostenido esa producción durante un período prolongado de tiempo. A modo de somero repaso por las diferentes etapas de esa literatura, cabe destacar los primeros estudios de los años cincuenta y sesenta. En esta etapa, los trabajos de Rosenstein-Rodan (1957), Nurkse (1960) y Rostow (1961) defienden la tesis de que la ayuda puede aportar el capital requerido para una mayor capacidad de ahorro nacional. Luego, en un segundo momento a comienzos de la década del setenta, dicha tesis es refutada por Griffin (1970), que comprueba que los recursos de la ayuda, inicialmente dirigidos al combate contra la pobreza, terminan nutriendo al consumo y no a la inversión del receptor (Alonso, 2008:17).

En una segunda etapa, que comprende la segunda mitad de los ochenta y principios de los noventa, los modelos económicos se complejizan e incorporan algunos avances metodológicos orientados a analizar la relación entre ayuda y crecimiento. Sin embargo, una proporción importante de estos estudios no detecta relación significativa alguna entre ambas variables (Alonso, 2008:19; Mosley *et al*; 1987).

Finalmente, en una *cuarta etapa*, que ubicamos en la década del noventa, se considera la posibilidad de que la relación entre ayuda y crecimiento no sea lineal, admitiendo la intervención de otras variables como aquellas ligadas a las políticas aplicadas por el receptor (Alonso, 2008:20). En ese sentido, el primer estudio (Boone, 1994) en analizar el efecto de la ayuda en relación al tipo de régimen político arriba a una tesis notablemente pesimista: la ayuda es sólo eficaz en regímenes que no tienen opresión política. De allí en más, la literatura procurará sostener esta tesis mediante diversos métodos de evaluación y monitoreo de la implementación de los programas de ayuda. El estudio más influyente de esta etapa es el de Burnside y Dollar (1997), que dará soporte te-

órico a la propuesta del Banco Mundial (1998) contenida en su informe *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*, y cuya base metodológica es un índice construido en base a tres indicadores macroeconómicos (déficit público, inflación y apertura exterior) y que es aplicado a una muestra de 56 países receptores en el período 1970-1993. La conclusión a la que arriban es la siguiente: la eficacia de la ayuda depende del “marco institucional y de políticas” aplicado por el receptor. Lo que en términos de política de ayuda implica decir que los donantes deber ser notablemente exigentes en la selección de los receptores de la ayuda orientando los recursos hacia países con un “marco de políticas adecuado” (*good governance*) para lograr que la ayuda sea eficaz.

El segundo grupo de trabajos de la llamada literatura clásica está centrado en el estudio de los determinantes de los flujos de ayuda. ¿Quiénes, a quiénes y por qué se otorga la ayuda internacional? Tal es el interrogante central que circunda las investigaciones y que ha generado diferentes respuestas según se enfatizan motivos de seguridad nacional, económicos, morales y humanitarios. (Degnbol-Martinussen y Engberg-Pedersen, 2003).

La relación entre los determinantes de los flujos de ayuda y las cuestiones de seguridad nacional es una de las indagaciones más recurrentes de la teoría de las relaciones internacionales. Una extensa literatura, que excede al propio campo de la teoría de la ayuda externa, explora la relación entre la política exterior de los Estados y las estrategias de ayuda externa. En sintonía con Hans Morgenthau, fundador del realismo clásico y que se ocupa de este tema en su influyente ensayo *A Political Theory of Foreign Aid* (1962), una gran variedad de trabajos analizan la formación de las agendas de ayuda en las grandes potencias a partir del concepto de interés nacional (Packenham, 1966; Mason, 1964; Knorr, 1975).

Desde una perspectiva económica, y del mismo modo que en los estudios sobre la eficacia de la ayuda, pueden identificarse también otros trabajos que adscriben a una metodología basada en la contrastación de hipótesis a través de un modelo de indicadores para medir un conjunto de casos. En ese sentido, un estudio influyente (McKinlay y Little, 1977) propone un modelo de análisis dividido en variables controladas por los intereses de los donantes, por un lado, y variables relacionadas a las necesidades de los receptores, por el otro. Aplicando ese mismo modelo, Maizels y Nissanke (1984) demuestran que la ayuda multilateral tiende a seguir el modelo de las necesidades de los receptores, mientras que la bilateral imita el modelo de los intereses de los donantes. Finalmente, ese mismo enfoque inspirará el trabajo de Alesina y Dollar (2000),

Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?. Allí, los autores analizan una serie de variables determinantes de los flujos de ayuda (apertura comercial, historia colonial y afinidad en foros de Naciones Unidas) y sostienen la siguiente tesis: si bien la existencia de regímenes democráticos es una variable que incide favorablemente en el envío de ayuda, en la práctica se identifica una ligazón más estrecha entre el flujo de ayuda y los intereses estratégicos del donante, más allá del tipo de régimen político que tenga el país receptor.

En contraste con lo anterior, otra perspectiva explica también el comportamiento de los donantes desde una “visión moral” o “humanitaria”. Estos trabajos han adoptado como paradigma algunas consignas del *Informe Pearson* (1969). Se trata, pues, de responder a la “obligación moral” de ayudar a los países pobres y de luchar contra la pobreza global mediante la promoción del desarrollo en los países del Sur. (Degnbol-Martinussen *et. al.*, 2003: 10).

A modo de recopilación, puede decirse que el rasgo común de estos estudios es comprobar la relación entre ayuda y motivaciones a partir de diversas dimensiones. Sin embargo, pese a que muchos de estos autores insisten en el peso de los intereses estratégicos, no existe un acuerdo de máxima acerca de qué factores tienen mayor peso determinante en las decisiones de envío de ayuda.

II. LOS “NUEVOS ESTUDIOS” SOBRE LA AYUDA AL DESARROLLO

En la última década, se ha propagado una nueva literatura especializada, cuyo estímulo ha estado dado por el impacto de algunos acontecimientos significativos:

la adopción de la Declaración y de los Objetivos del Milenio (2000) y de la Declaración de París, 2005, que pusieron en marcha una agenda con metas y principios para el sistema de ayuda (Radelet, 2004; Shaw, 2005; Rogerson, Hewitt, y Waldenberg, 2004),

los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, que contribuyeron a acelerar el proceso de securitización de la agenda de la ayuda (Woods, 2005; Aning, 2007 y Hirst, 2009); y

la reemergencia de la CSS liderada por un mayor compromiso de países como China, India, Brasil y Sudáfrica (Woods, 2008; Womack, 2007; Rowlands, 2008; Schläger, 2007 y Mag, 2005).

El cambio de escenario internacional planteado por cada uno de estos procesos no sólo ha generado nuevas orientaciones y estrategias en las agencias de desarrollo, sino también ha propiciado el debate teórico en el campo de investigación. Así, pese a que en su mayoría son estudios que contemplan una amplia variedad temática, se destacan tres líneas de investigación propiciadas por estos debates: (i) los estudios sobre la ayuda al desarrollo y la reconstrucción estatal, (ii) los estudios sobre la nueva arquitectura de la ayuda, y (iii) los estudios sobre la CSS.

II.A. LOS ESTUDIOS SOBRE LA AYUDA AL DESARROLLO Y LA RECONSTRUCCIÓN ESTATAL

El primer grupo de trabajos ha puesto el acento en analizar cómo opera la ayuda internacional cuando existen *condiciones de fragilidad estatal en los países receptores*. Aquí se destaca una vasta literatura sobre los procesos de reconstrucción a través de la asistencia internacional a Estados frágiles, débiles o fallidos.

Si bien se trata de la reactivación de un viejo debate, pues esta agenda de los “estados frágiles” hizo su aparición en los años noventa, su vinculación a las discusiones globales sobre la ayuda es más reciente. Actualmente, la cooperación adquiere formas multidimensionales y comprende áreas de seguridad, desarrollo económico y fortalecimiento del Estado en contextos de extrema fragilidad del país receptor. Así por ejemplo, las operaciones de mantenimiento de la paz suelen vincularse con actividades de ayuda al desarrollo, como ocurre en Afganistán, Camboya o Nepal (Cammack et. al., 2006).

En la etapa actual, el eje de análisis de esta literatura es la relación entre la ayuda y la reconstrucción del estado (*State-Building Studies*, por su nombre en inglés), cuyo impulso se debe a un debate estimulado por las relaciones internacionales y la ciencia política en torno al problema de la debilidad del Estado y sus implicancias internacionales. En concreto, desde el fin de la Guerra Fría y con mayor énfasis tras los ataques a las Torres Gemelas (2001), algunos autores han focalizado las causas de la amenaza terrorista en el problema de los Estados débiles o fallidos¹ que sirven como refugio territorial a redes como Al Qaeda (Krasner, 2004; Patrick, 2006). En otras palabras, esta tesis sugiere que para derrotar al terrorismo la comunidad de donantes debe enfrentar seriamente el problema de la debilidad o ausencia del Estado en determinados espacios territoriales que se presentan como ámbitos propicios para la forma-

ción y el despliegue de los grupos terroristas².

Por otra parte, esta idea no sólo ha tomado fuerza en la literatura, sino que se ha convertido en un discurso presente en las principales estrategias de los donantes. Ello en la medida en que la selección de los destinos de ayuda se encuentra ligada cada vez más a criterios de seguridad, generado en consecuencia una “securitización” de la agenda de la ayuda internacional en la que se produce una subordinación de las estrategias de ayuda a consideraciones de seguridad. Un ejemplo de ello puede localizarse en el documento que establece la nueva estrategia de la Agencia de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), cuyo principal objetivo es reconstruir “Estados Frágiles” (USAID, 2005).

Alineada a este enfoque particular, una parte de la literatura sobre reconstrucción estatal se ha centrado en la cuestión de la efectividad de la ayuda en situaciones post-conflicto (Estados que se encuentran devastados por un conflicto bélico o un enfrentamiento violento entre facciones) y ha servido también de insumo para las nuevas estrategias de los donantes tradicionales. En ese sentido, Collier y Hoeffler (2002), luego de analizar una lista de 17 guerras civiles, sostienen que la ayuda es más efectiva en generar crecimiento en situaciones post-conflicto que en otras circunstancias, dado que la capacidad de absorción de la misma en esas condiciones es del doble a la de un nivel normal. Este argumento, que se contrapone precisamente a la proposición clásica de Burnside y Dollar (1997) acerca de que la ayuda debería ser menor en países con pésimas políticas, ha sido inspirador de la reorientación de las estrategias de ayuda de algunos donantes multilaterales y bilaterales en la última década. En ese aspecto, el planteo de Collier y Hoeffler considera que los compromisos de ayuda con Estados frágiles deberían sostenerse por lo menos una década; pues, la reconstrucción de estos Estados requiere de un esfuerzo similar al realizado en Europa luego de la Segunda Guerra Mundial.

Desde otra perspectiva, una serie de trabajos han enfatizado cuestiones de orden prescriptivo acerca de cómo tratar con estados débiles o en colapso. Así encontramos en documentos oficiales de la OCDE que se sugiere la adopción de una serie de principios compartidos para centrarse en la construcción del Estado como objetivo principal y reducir al mínimo los daños involuntarios, reconociendo los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo (OECD, 2007). En un mismo sentido, desde la academia se han extraído una serie de lecciones de experiencias como Irak u otras intervenciones post-conflicto. De acuerdo con autores como Diamond (2006), el desafío en los estados post-conflictos es como regenerar en primera instancia un poder legítimo

y, para ello, es necesario establecer la paz a través de operaciones de mantenimiento (*peacekeeping operations*) para luego enfrentar el problema del orden para instaurar la democracia.³ No obstante, otros trabajos sugieren que anticiparse al fracaso de un estado exige tanto la cuestión de asegurar una respuesta efectiva como la de tener un análisis correcto para mantenerse sobre el terreno, aunque la dificultad reside en cómo hacerlo en un entorno en el que los canales habituales de ayuda y cooperación no funcionan (Carment, 2003; Browne (2007); Albares, 2005).

Hasta aquí pueden decirse que los estudios sobre reconstrucción estatal poseen algunos rasgos comunes: (i) proponen una visión acerca del problema de la ausencia o debilidad del Estado, (ii) analizan los modos de ayuda en esos contextos y (iii) establecen una serie de recomendaciones para los donantes respecto a cómo tratar con estos receptores frágiles.; y (iv) se tratan de estudios prescriptivos orientados a la toma de decisiones en grandes donantes (*policy oriented studies*) y que proveen un enfoque basado en la política internacional para explicar el comportamiento de los nuevos flujos de ayuda.

Sin embargo, la proliferación de estos “nuevos estudios” en torno a los procesos de reconstrucción estatal no constituye un universo homogéneo, sino más bien un campo plagado de ambigüedades conceptuales. Así, si bien la expresión “Estado fallido o frágil” se ha generalizado en el léxico de los estudios sobre la ayuda al desarrollo, su definición sigue siendo confusa y controvertida, pese a algunos esfuerzos de la academia por arribar a una sistematización. Cabe destacar, en ese sentido, los aportes de Hannan y Besada (2007) y de Klotzle (2006), que han realizado un recorrido histórico-conceptual sobre el uso de los términos Estados fallidos, frágiles y en fallas, procurando dar organización al desorden y clarificar el marco teórico para abrir la puerta a futuros estudios dentro de esta línea de investigación.

II.B. LOS ESTUDIOS SOBRE LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA AYUDA

Como se ha dicho, un segundo subgrupo de autores se ha concentrado en el análisis de los cambios en la arquitectura de la ayuda internacional tras el fin de la Guerra Fría y la formulación de nuevas reglas para el sistema internacional de ayuda. Ha sido factor motivante de estos nuevos planteamientos el cambio de escenario internacional y la aparición de una serie de estudios inspirados en iniciativas del *Comité de Asistencia al Desarrollo* (CAD) de la OCDE para *aggiornar* el modelo de gestión de la ayuda vigente, cuyo producto más sa-

liente ha sido la adopción, en marzo de 2005, de la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo* (DP).

Sin embargo, pese a que 35 países donantes, 26 agencias multilaterales y 56 países que reciben ayuda al desarrollo han firmado la DP, la aplicación de esas reglas en la práctica aún encuentra serias dificultades. Pues, si bien la DP presentó una hoja de ruta práctica y orientada a la acción con unos objetivos específicos para donantes y receptores organizados alrededor de cinco principios clave (apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua) que han de implementarse para el 2010, los informes de evaluación coinciden en enfatizar que existen obstáculos para la implementación de la agenda de París (Wood *et. al.* 2008).

Así, puede identificarse una nueva literatura en torno a la *implementación de la DP*, en la que contrastan informes de evaluación, que han sido patrocinados por la propia OCDE y están dedicados a monitorear el logro de cada meta, y estudios teóricos, que formulan reformas al sistema de ayuda vigente. En el segundo grupo, autores como Schulz (2008) plantean que el propio contenido de la DP ha llevado a una “fatiga de los países receptores” debido a que la complejidad de los procesos de implementación y de monitoreo ha instalado un nuevo lenguaje que en los países receptores pocos conocen, entienden y/o practican. En idéntico sentido, otros autores se preguntan si aún implementada la DP será suficiente y proponen opciones de reforma (Rocha Menocal y Mullett, 2006; Rogerson *et. al.*, 2004; Burall *et. al.*, 2007).

Partiendo de análisis temáticos más específicos relacionados con la implementación de la agenda de París, encontramos trabajos que evalúan el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Así, por ejemplo, autores como Lopes y Theisoehn (2003) y Nkombo (2008) muestran las dificultades que existen el sistema de gestión de la ayuda para cumplir con el principio de apropiación. Del mismo modo, Booth *et. al.* (2006) y Hugé y Hens (2007) estudian el impacto que tiene la elaboración de los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza (DEPRP) en la implementación de la agenda de París.

Finalmente, una parte de la literatura sobre la nueva arquitectura de la ayuda ha recolectado las visiones de países del Sur así como aquellas acerca del estado de cumplimiento de las metas a escala regional. En España, la temática de la nueva arquitectura de la ayuda y su impacto en los países latinoamericanos ha sido abordada en diversas publicaciones de prestigiosos centros académicos y de expertos. Se destacan las investigaciones del Programa de Eficacia

de la Ayuda al Desarrollo del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina, del Real Instituto Elcano, de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), del Instituto Complutense de Estudios Internacionales y del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, entre otras (Olivié, 2004; Suárez Fernández-Coronado, 2006; Alonso, 2006; Sanahuja, 2007; Meyer y Schulz, 2007, Ayllón Pino, 2009; Alonso, 2009).

II.C. LOS ESTUDIOS SOBRE LAS NUEVAS MODALIDADES DE AYUDA INTERNACIONAL

La aparición de nuevas formas de ayuda internacional distintas a la Cooperación Norte-Sur entre países desarrollados y países en desarrollo no es un hecho reciente. Si hubiera que situar históricamente su emergencia, deberíamos remontarnos a mediados de la década del cincuenta, cuando se registraron las primeras acciones de cooperación entre países en desarrollo. En efecto, Tailandia fue el primero en emprender iniciativas de ese tenor con países vecinos en 1954 (SEGIB, 2008:10). Sin embargo, la ubicación de estas acciones en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur (CSS) se produjo *a posteriori*. Es decir, esas iniciativas que presentaban características propias de una relación entre países en desarrollo, no fueron así denominadas hasta bastante tiempo después.

Los primeros esfuerzos por delimitar el concepto de CSS han sido producto de iniciativas de organismos multilaterales y, en su mayoría, de eventos celebrados en el marco del Sistema de Naciones Unidas. Así, la creación, en 1964, de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y del Grupo de los 77 (G77) iniciaron un primer debate en torno a la Cooperación Técnica y la Cooperación Económica entre países en desarrollo. Luego de este período inicial, la década del setenta fue activa en términos de debate conceptual acerca de la CSS. A ello contribuyó, sin dudas, el empuje de las ex colonias recién independizadas, capitalizado en buena parte por iniciativas tales como la conformación de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), la creación del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL), o la discusión de un Plan de Acción para la CSS, el cual finalmente se concretó en 1978 con la Conferencia Mundial de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) celebrada en Buenos Aires.

Sin embargo, y a pesar de cierto voluntarismo de los países del Sur, estos esfuerzos no tuvieron el efecto esperado en las décadas subsiguientes. Aún

cuando produjeron insumos útiles para la discusión sobre el estado de la cooperación desde una perspectiva no tradicional, no lograron consolidar un campo de discusión permanente sobre la temática. Durante la décadas del ochenta y gran parte de los noventa, el limitado alcance de las iniciativas de CSS, la reducción de la discusión a la temática de la cooperación técnica y la ausencia de eventos de especial relevancia contribuyeron a postergar un debate mayor en el campo de la literatura sobre la ayuda internacional (SEGIB, 2008:15).

Como se ha dicho, si bien es prematuro hablar de una literatura focalizada en la CSS, el creciente impulso que han tenido las indagaciones teóricas sobre este tipo de cooperación en los últimos años puede indicarnos un punto de inflexión. Esta tendencia es visible y notoria en el influjo de documentos y publicaciones sobre el impacto de la CSS en foros internacionales y centros académicos de países desarrollados y en desarrollo. En el plano multilateral, el desarrollo de eventos como la Declaración del Milenio (2000), la Conferencia de Alto Nivel sobre CSS (Segunda Cumbre del Sur) de 2005 y los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (Paris, 2005 y Accra, 2008) ha coincidido con la consolidación de una tendencia creciente de los flujos comerciales y financieros entre los países del Sur, que sitúa en un lugar de importancia la discusión sobre las nuevas modalidades de ayuda.

No obstante, la irrupción del estudio de la CSS en la agenda de investigación ha sido hasta ahora más estrepitosa que sustanciosa. Cabe destacar, en ese sentido, la ausencia de categorías comunes para aludir al mismo fenómeno. Así, por ejemplo, para describir el despliegue de estrategias de CSS de los nuevos donantes se ha acuñado un variado léxico en el que contrastan términos como “donante emergente”, “nuevo donante bilateral” o “nuevo actor del desarrollo internacional”. Si bien, en sentido positivo, ello expresa la insatisfacción de muchos países del Sur con los términos utilizados en la literatura clásica y empleados por el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE dando cuenta de la necesidad de crear nuevas categorías para interpretar procesos novedosos y distintos; las dificultades para la cuantificación de los recursos y la delimitación de las actividades de CSS son serios obstáculos para la actividad del investigador, que se encuentra impedida al acceso de fuentes de datos estadísticos relevantes para analizar los flujos de CSS.

Por otra parte, al mismo tiempo que se acentúa esa dispersión conceptual, la fragmentación de los estudios dificulta la elaboración de revisiones completas de la literatura sobre la CSS. En ese sentido, aún no existen análisis que concentren una revisión completa de la bibliografía existente sobre el tema.

Pese a ello, podemos identificar algunos documentos de reciente publicación del Sistema de Naciones Unidas que han adelantado esfuerzos para analizar las diferentes manifestaciones del fenómeno y arribar a algunos acuerdos de máxima sobre el concepto y sus componentes. Se destacan: los informes elaborados por el Foro de de Cooperación al Desarrollo del Consejo Económico y Social (ECOSOC, 2008) sobre las principales tendencias de la cooperación Sur-Sur y triangular, los documentos de la Unidad Especial de CSS de PNUD, en los que se define a la CSS como un “proceso por el cuál dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y know how tecnológico” (SEGIB, 2008:16), y los informes del Secretario General, en los que se reclama un rediseño de la arquitectura global de la ayuda para dar mayor representación a los países en desarrollo (ECOSOC, 2008). Aquí cabe adicionar otras iniciativas de organizaciones regionales como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que plantea como distintivo de la CSS su asociación con unos principios de funcionamiento básicos: la horizontalidad (colaboración voluntaria y sin condiciones entre socios), el consenso (consenso y marco de negociación común entre los responsables de cada país) y la equidad (distribución equitativa de los beneficios y costos) (SEGIB, 2008:16).

A este debate, aún encapsulado en contadas instituciones multilaterales, se le ha sumado una incipiente discusión entre académicos de centros de investigación para el desarrollo. Si bien escasean los estudios teóricos sobre las nuevas dinámicas de CSS, pueden reconocerse algunos intentos para aproximarse a la adopción de un marco conceptual. Ekoko y Benn (2002), por ejemplo, consideran agotadas las formas tradicionales de cooperación Norte-Sur y advierten de la emergencia de una especie de consenso entre académicos e implementadores de políticas públicas. Ese consenso entiende que la CSS es una herramienta clave para la construcción de capacidades en países en desarrollo, por diversas razones: su flexibilidad para la transferencia de experticias y experiencias entre estos países, su óptima utilización del conocimiento, las habilidades y técnicas disponibles en los países en desarrollo, su mayor adaptación a las necesidades de políticas de los países receptores con similares realidades y su escasa o nula condicionalidad en la ayuda, entre otras cualidades. En un mismo sentido, autores como Woods (2008) destacan la existencia de una revolución silenciosa en el régimen de asistencia al desarrollo: mientras la ayuda ofrecida por los donantes tradicionales se ha vuelto menos generosa y menos atractiva por las altas condicionalidades que exigen al receptor, las es-

trategias de los “donantes emergentes” demuestran respetar las soberanías y adaptarse a las necesidades y prioridades de los países receptores. Se trata, pues, de una “revolución silenciosa”, ya que los “donantes emergentes” no se han propuesto romper ni modificar las reglas del régimen de ayuda vigente, sino que con solo ofrecer alternativas de oferta de ayuda a los países receptores están introduciendo una mayor presión competitiva al sistema existente, que redundaría en un debilitamiento de las posiciones de los donantes tradicionales respecto de los países receptores al dejar expuesta la desactualización de los patrones de vigentes y su ineffectividad.

Sin embargo, no todos los autores coinciden en declamar únicamente las ventajas de la CSS. Así, algunos estudios señalan que los “nuevos donantes” no están aplicando los estándares del DAC (OCDE) plasmados en la DP de 2005. En un influyente ensayo, Manning (2006) plantea que los “donantes emergentes (*non-DAC donors*)” representan un triple riesgo para los “donantes tradicionales (*DAC donors*)” y la comunidad de la ayuda, pues: perjudican la situación de endeudamiento de los países receptores al prestar en términos inapropiados, usan baja condicionalidad contribuyendo a posponer los ajustes estructurales necesarios en los países receptores, y gastan recursos en inversiones improductivas. En idéntico sentido, autores como Meyer y Schulz (2008) también han sido escépticos acerca del rol de los nuevos donantes. Para los autores, la CSS produce una mayor fragmentación de la ayuda, pues estos donantes tienden a no ser transparentes en sus acciones y a mezclar política exterior con cooperación. Por su parte, Maxwell (2006) advierte que este nuevo fenómeno ha despertado diferentes posturas sobre la agenda de París en los países en desarrollo provocando una división del Sur entre lo que el autor llama “Club del 20%” (grupo de países en los que el 20% del PBI proviene de la ayuda y han sido beneficiados por los compromisos de 2005) y el “Club del 0.2%” (países receptores en los que la ayuda juega un papel menor pero que están asumiendo nuevos roles como donantes).

La ponderación, por un lado, y el cuestionamiento, por el otro, también existen en las reflexiones sobre otra de las llamadas nuevas modalidades: la Cooperación Triangular (CT). Mientras que la CSS tiene ya una larga historia, la CT viene estableciéndose a mayor escala desde la primera mitad de esta década, asociada generalmente a la forma específica de cooperación norte-sur-sur. Así, desde un enfoque influyente en la comunidad de donantes, el PNUD ha provisto una definición bastante difundida de la CT como “aquella cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo que es apoyada financiera-

mente por donantes del norte u organismos internacionales” (Das, De Silva, Zhou, 2007). Sin embargo, si bien desde esta visión se entiende a la CT como un enfoque complementario que expresa la relación estrecha entre la Cooperación Norte-Sur y la Sur-Sur, no todos los estudios sobre esta modalidad acuerdan en ello. Según Altenburg y Weikert (2007), los nuevos donantes (China, India, Brasil, México, Sudáfrica y Tailandia) han ampliado la extensión de sus programas de ayuda a países en desarrollo; sin embargo no está claro si este involucramiento es respetuoso de las reglas consensuadas en la Declaración de París, y, en ese sentido, la cooperación triangular o trilateral se muestra como una forma en que los donantes tradicionales (*DAC Countries*) comprometen a los nuevos donantes a alinearse a esos estándares. En otro sentido, Mehta y Nanda (2005) aducen que si bien la CT acarrea ciertos beneficios (menor costo, óptima utilización del conocimiento de los países en desarrollo, tecnología más apropiada para los receptores, escasa condicionalidad de la ayuda, y mayor receptividad en la población) no ha recibido necesaria atención desde los donantes tradicionales. De acuerdo a los autores, las razones de este aún endeble compromiso político de los donantes tradicionales deben buscarse en: (i) la desconfianza hacia las iniciativas de países en desarrollo, (ii) las debilidades de las burocracias de los países receptores encargadas de implementar los programas y (iii) la falta de profesionalismo en los países cooperantes.

Paralelamente, este debate sobre las ventajas y desventajas de la CSS y la CT en tanto modalidades no es ajeno a otra cuestión que también aborda la literatura: la aparición de nuevos actores en el campo de la cooperación al desarrollo y los determinantes de sus estrategias. Aquí, nuevamente, se utilizan diferentes categorías de análisis, aunque ha sido muy influyente un estudio realizado para el Banco Mundial por Fallon, Hon, Quareshi y Ratha (2001) en el que se adopta la categoría “Países de Renta Media” (PRMs) para incluir a unos 77 países de acuerdo al PBI *per capita* y analizar el rol creciente de ese grupo en la economía global. Si bien se trata de una terminología puramente técnica en este caso, la categoría PRMs se inscribe en el marco de una tendencia de Postguerra Fría de utilizar rotulaciones que indican nuevas formas de agrupaciones inter-estatales con base en los indicadores económicos y políticos, roles y funciones. Es así que existe una vasta literatura en las relaciones internacionales dedicada a la reflexión sobre el nuevo rol de los “países intermedios”, en la que contrastan análisis sobre potencias regionales, potencias intermedias y potencias medianas en las esferas de seguridad y la economía global (Cooper, 2000; Hurrell, 2006; Nolte, 2007; Soares de Lima, 2007; Ungerer, 2007; Rowlands, 2008).

Por otra parte, en línea con esa vertiente, se han impulsado una gran cantidad de “estudios de caso” focalizados en analizar las diferentes experiencias de CSS, entre los que se destaca una serie de trabajos sobre las iniciativas de cooperación al desarrollo de Japón, China, India, Corea del Sur y Nueva Zelanda en Asia, África y América Latina (Jerve, 2007; Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2004; Berger, 2007; Frame, Puni y Wheatley, 2004). Además, hay que añadir a estos “estudios de caso” una serie de publicaciones que indagan sobre el rol estratégico de Brasil como nuevo donante de ayuda al desarrollo. El rasgo común de estos trabajos es que enfatizan sobre la relación estrecha entre la política exterior brasileña y la política de ayuda al desarrollo, por ejemplo, en iniciativas como el Foro Brasil-África, las reuniones periódicas con los países árabes, el lanzamiento de IBSA (alianza entre India, Brasil y Sudáfrica) o la apuesta a liderar la reconstrucción de Haití desde 2004 (Schlager, 2007; Mag, 2005; Lee-John de Sousa, 2008; Gratius, 2008; Soares de Lima y Hirst, 2006; Valler Filho, 2008).

III. ¿VIEJA Y NUEVA LITERATURA?

Hasta aquí hemos pasado revista a las diferentes vertientes de la literatura sobre la ayuda al desarrollo hasta la actualidad. Ello ha requerido combinar el análisis histórico-teórico de cada etapa con un esfuerzo de sistematización para agrupar a los autores en base a los temas abordados y sus objetos de análisis, consignando sus aportes e insuficiencias.

En el primer caso, el de la “literatura clásica”, se trata del aporte de lo que denominamos una comunidad epistémica bastante consolidada en el espacio euro-americano y que ha propiciado una retroalimentación constante entre las ideas y las estrategias de los principales donantes miembros del Comité de Asistencia de la OCDE. Estos desarrollos, que han tenido lugar desde la década del cincuenta, sin duda han de estar relacionados al protagonismo de estos países como donantes, pero también a la gradual intervención de una serie de académicos cuyo esfuerzo principal ha sido el de dotar de fundamentación teórica y precisión metodológica a sus hipótesis.

Sin embargo, pese a todo lo que ello implica como aporte a la apertura de un campo de estudio, el análisis crítico de este conjunto de trabajos da cuenta de algunas insuficiencias o limitaciones comunes: (i) el predominio de un enfoque basado en modelos econométricos o puramente técnicos, y en muchos

casos exento de análisis político, *(ii)* el énfasis exclusivo en un solo tipo de cooperación; o sea, la concentración de los análisis estrictamente en la Cooperación la Norte-Sur y la exclusión del estudio de otras modalidades de cooperación *(iii)* la focalización en análisis descriptivos de los efectos y de los determinantes de los flujos de ayuda, aunque sin reparar en las necesidades de reforma de la arquitectura internacional o sistema de ayuda; *(iv)* un marcado economicismo de los estudios, que se desentiende de la necesidad de la integración multidisciplinaria para comprender la complejidad de los fenómenos de la cooperación; y *(v)* un etnocentrismo configurado por la hegemonía de los estudios euro-americanos y el desplazamiento de otros trabajos no procedentes de esa comunidad epistémica (Ver Cuadro I).

En el segundo caso, el de los “nuevos estudios”, previo a toda tentativa de comparación con la literatura “clásica”, valga hacer una salvedad. Sin lugar a dudas el desarrollo de esta “nueva” literatura es relativamente reciente y se ha dado en paralelo a la aparición de nuevos donantes como China, India, Brasil o Sudáfrica. Sin embargo, algunas conclusiones preliminares pueden extraerse de un repaso de los trabajos dedicados al análisis de la ayuda en contextos de fragilidad estatal, de los estudios sobre la nueva arquitectura y la implementación de la Agenda de París y de las investigaciones sobre las nuevas modalidades de Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular.

Entre las características comunes que comparten estos “nuevos estudios” se encuentran: *(i)* el predominio de un enfoque intuitivo-reflexivo basado en el análisis histórico-político; *(ii)* la combinación de análisis dedicados a la Cooperación Norte-Sur con el estudio de otras modalidades de cooperación, tales como la Sur-Sur; *(iii)* la focalización en el conocimiento prescriptivo dedicado a proveer insumos para la formulación de políticas (*policy-oriented knowledge*); *(iv)* una marcada dispersión conceptual, reflejada en un variado léxico y en la ausencia de acuerdos de máxima en torno a categorizaciones comunes para aludir a un mismo fenómeno; *(v)* una fragmentación de los estudios, que impide la retroalimentación a través del debate sobre un mismo tema; y *(v)* serias dificultades para la recolección de evidencia empírica que permita respaldar las hipótesis, que es producto de la ausencia de bases estadísticas sobre los flujos de ayuda de nuevos donantes y del difícil acceso a la información sobre cooperación de estos países (Ver Cuadro I).

Cuadro I. Literatura Clásica y Nuevos Estudios: Aportes e Insuficiencias

	Literatura Clásica	Nuevos Estudios
Grupos	(I) Efectos de la ayuda <i>(Aid Effectiveness Studies)</i>	(I) Ayuda y Reconstrucción Estatal <i>(State Building Studies)</i>
	(II) Determinantes de la ayuda <i>(Aid Allocation Studies)</i>	(II) Nueva Arquitectura de la Ayuda
		(III) Nuevas Formas de Cooperación <i>(Cooperación Sur-Sur y Triangular)</i>
Etapas	<i>(1950 - 2000)</i>	<i>(2000 - actualidad)</i>
Enfoque	Predominio de Modelos Econométricos	Predominio de Enfoque Intuitivo-Reflexivo basado en Análisis Histórico-político
Objeto de análisis	Cooperación Norte-Sur	Cooperación Norte-Sur, Cooperación Sur-Sur, Triangular y otras
Aportes	Operacionalización de Hipótesis y Apertura del Campo de Estudio	Apertura de Nuevas Líneas de Investigación, Integración Multidisciplinaria y Amplitud del análisis
Insuficiencias	Exclusión de Modalidades alternativas a la Cooperación Norte-Sur, Economicismo y Etnocentrismo	Dispersión Conceptual, Fragmentación de los Estudios, Dificultades de acceso a información estadística

Las nuevas concepciones en torno a la ayuda al desarrollo han contribuido a saldar las insuficiencias de la literatura clásica con: mayor pluralismo disciplinario, aportes e indagaciones sobre modalidades no tradicionales de cooperación y una apertura del análisis a un espacio más amplio de donantes. Sin

embargo, dichos logros han sido hasta ahora parciales, pues no debe pasarse por alto que la fragmentación y la dispersión conceptual que existe en estos “nuevos estudios” son obstáculos para el desarrollo de investigaciones sólidas.

Como sostenía Max Weber (2005), la primera lección que un cientista social debe transmitir es que solamente la ciencia crítica puede impedir que la historia se deslice del reino del conocimiento al de la mitología. Si no se tiene cuidado, los conceptos de la ciencia se convierten en personajes de la mitología. Un primer paso para evitarlo sería asumir que las futuras investigaciones deberán afrontar una triple tarea. Primero: elaborar nuevas categorías capaces de explicar e interpretar los flujos actuales de cooperación. Segundo: generar una terminología diferente a la propuesta por los donantes tradicionales en el contexto de Guerra Fría. Y tercero: definir criterios técnicos para la operacionalización de los conceptos y la recolección de datos que permitan dotar de mayor rigurosidad a los estudios.

En ese sentido, se sugiere profundizar en algunos aspectos de las nuevas líneas de investigación antes señaladas. En lo que respecta a los estudios sobre la reconstrucción estatal se propone explorar el concepto de estado frágil a partir de reflexiones ya realizadas en la ciencia política y evaluar si efectivamente si estos presentan nuevos desafíos para la cooperación internacional al desarrollo o si simplemente se tratan de situaciones anómalas de institucionalidad interna que requieren de soluciones nacionales. En lo que se refiere a los estudios sobre las nuevas modalidades de cooperación, cabe señalar que la CSS suele estar acompañada por una retórica en la que el término CSS continua sirviendo frecuentemente más como una bandera política en los foros internacionales que como un verdadero concepto operativo que permita medir y evaluar diversas experiencias de cooperación. Aquí se propone construir una definición operativa de CSS identificando sus atributos en base a la referencia empírica. Finalmente, respecto a los estudios sobre la nueva arquitectura de la ayuda, surge un dilema que podría ser develado en futuras indagaciones: ¿deben adaptarse los países que realizan CSS a los criterios de la Declaración de París, aceptando sus conceptos, estándares, parámetros y requerimientos para la cuantificación de la ayuda ofrecida o se debe trabajar conjuntamente en la definición de otros criterios técnicos?

Así las cosas, los estudios sobre la ayuda al desarrollo deberán, en los próximos años, incorporar ingenio y artesanía para interpretar una realidad dinámica y cambiante del escenario internacional que sin duda afectará al suministro y a la gestión de la ayuda externa. Si se mantienen fieles a los conceptos

y al léxico utilizado para la CNS, se cederá en poder explicativo. Por el contrario, la innovación en este campo de conocimiento requiere de capacidades para repensar supuestos elaborados en otros contextos históricos y plantear nuevas categorías más adecuadas para interpretar los fenómenos en estudio.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBARES, J. M. (2005): "Trabajar con socios difíciles: la promoción del desarrollo en los Estados frágiles", *ARI N° 18/2005*, Madrid: Real Instituto Elcano.
- ALESINA, A. y DOLLAR, D. (2000): "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?", *Journal of Economic Growth*, 5 (March), 33–63.
- ALONSO, J. (2008): "La eficacia de la ayuda: un campo discutido", en www.ief.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/EconomiaPublica/2008_21FebreroPrologo.pdf. Último Acceso: 1 de diciembre de 2009.
- ALTENBURG, T y WEIKERT, J. (2007): "Trilateral Development Cooperation with New Donors", Briefing Paper 5/2007, Bonn: German Development Institute.
- ANING, K. (2007): "Security, the War on Terror and Official Development Assistance", Paper prepared for the research project "Southern Perspectives on Reform of the International Development Architecture", Montreal: The North South Institute.
- BERGER, B. (2007): "EU-China-Africa trilateral development cooperation: common challenges and new directions", Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 21, Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik.
- BOONE, P. (1994): "The impact of foreign aid on savings and growth", *London School of Economics*, Mimeo.
- BOOTH, D., GRIGSBY, A. y TORANZO, C. (2006): "Politics and Poverty Reduction Strategies: Lessons from Latin American HIPC's", *Working Paper 262*, London: Overseas Development Institute.
- BROWNE, S. (2007): "Aid to Fragile States: Do Donors Help or Hinder?", *Discussion Paper No. 2007/01*, Helsinki: United Nations, World Institute for Development Economic Research.
- BURALL, S., MAXWELL, S. y ROCHA MENOCA, A. (2006): "Reforming the international aid architecture: Options and ways forward", *Working Paper 278*, London: Overseas Development Institute.

- BURNSIDE, C. y DOLLAR, D. (1997): "Aid, Policies, and Growth," *Policy Research Working paper*, no. 1777, The World Bank.
- BURNSIDE, C. y DOLLAR, D. (2000): "Aid, Policies, and Growth", *The American Economic Review*, Vol. 90, No. 4, (Sep.): 847-868.
- CAMMACK, D., MCLEOD, D. y ROCHA MENOCA, A. (2006): "Donors and the 'Fragile States' Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice", *Report submitted to the Japan International Cooperation Agency*, London: Overseas Development Institute.
- CARMENT, D. (2003): "Assessing state failure: implications for theory and policy", *Third World Quarterly*, Vol 24, No 3: 407-427.
- COLLIER, P. y HOEFFLER, A. (2002): "Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies", *World Bank Policy Research Working Paper 2902* en
- COOPER, A. et al. (2000): "Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States", Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Number 244, March 2000.
- DAS, DE SILVA, ZHOU (2007): *Towards an inclusive Development paradigma South South Development Cooperation*. Paper presentado en el Foro sobre Desarrollo Sur-Sur organizado por la Unidad Técnica de Cooperación del PNUD, 17 de octubre de 2007.
- Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) en <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>. Último Acceso: 1 de diciembre de 2009.
- DEGNBOL-MARTINUSEN, J. y ENGBERG-PEDERSEN, P. (2003): *Aid. Understanding International Development Cooperation*, Copenhagen: Danish Association for International Cooperation.
- DIAMOND, L. (2006): "Promoting Democracy in Post-Conflict and Failed States: Lessons and Challenges", *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 2, No. 2: 93-116.
- Economic and Social Commission for Asia And the Pacific (2004): "Implementing The Monterrey Consensus In The Asian And The Pacific Region: An Agenda For South-South Regional Development Cooperation", *Expert Group Meeting on Development Issues and Policies*. Bangkok: 8-10 December.
- ECOSOC (2008): *Trends in South-South and triangular development cooperation*, Background Study for the Development Cooperation Forum, Nueva York, 2008c. En http://www.un.org/ecosoc/docs/pdfs/South-South_cooperation.pdf. Último Acceso: 1 de diciembre de 2009.

- EKOKO, F. y BENN, D. (2002): "South-South Cooperation and Capacity Development", *Development Policy Journal*, Vol 2, 119-131.
- FALLON, P., HON, V., QUARESHI, Z. y RATHA, D. (2001): "Middle-Income Countries. Development Challenges international development and Growing Global Role", Policy Research Working Paper 2657, Washington DC: The World Bank.
- FRAME, B., TE PUNI, L., y WHEATLEY, C. (2004): "How Can Small Donors Contribute to Sustainable Development in Large Regions? The Case of NZAID in Latin America", *Development in Practice*, Vol. 14, No. 3: 328-341.
- GRATIUS, S. ed. (2008): "IBSA: ¿Un actor internacional y un socio para la Unión Europea?", *Working Paper* 63, Julio, Madrid:FRIDE.
- GRIFFIN, K. (1970): "Foreign capital domestic savings an economic development", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, 32: 99-112.
- GVOSDEV, N. y TAKEYH, R. (2002): "Do terrorist networks need a home?", *The Washington Quarterly*, Summer 2002, p.97.
- HAAS, P. (1992): "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*. Vol. 41. No. 1 (December), p. 1-35.
- HANNAN, U. y BESADA, H. (2007): "Dimensions of State Fragility: A Review of the Social Science Literature", *Working Paper No.33*, Waterloo, Canadá: The Centre for International Governance Innovation.
- HIRST, M. (2009): "Pasado y presente de la Cooperación Norte-Sur para el Desarrollo", *Documento de Trabajo, mimeo*, UTDT: Buenos Aires.
- HUGÉ, J. y HENS, L. (2007): "Sustainability assessment of Poverty Reduction Strategy Papers", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 25(4), December, 247-258.
- HURRELL, A. (2006): "Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?" *International Affairs*, Jan2006, Vol. 82 Issue 1, Pp. 1-19.
- JERVE, A. (2007): "Asian Models for Aid: Is There a Non-Western Approach to Development Assistance?", *CMI Reports*, Oslo: Chr. Michelsen Institute.
- KLOTZLE, K. (2006): "International Strategies in Fragile States: Expanding the Toolbox?", *CAP Policy Analysis*, No. 1, Munich: Bertelsmann Group for Policy Research.
- KNORR, K. (1975): *El Poder de las Naciones*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

- KRASNER, S. (2004): "Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failing States", *International Security*, Vol. 29, No. 2 (Fall 2004): 85-120.
- LEE-JOHN DE SOUZA, S. L (2007): "La India, Brasil y Sudáfrica: potencias emergentes o países en desarrollo", *El Debate Político. Revista Iberoamericana de Análisis Político*, año 4, No.6/7, FCE: Buenos Aires.
- LOPES, C. y THEISOHN, T. (2003): *Ownership, leadership and transformation: Can we do better for capacity development?* New York, USA: United Nations Development Programme.
- MAG, I. (2005): "Brazil's Foreign Economic Policy: South - South, North - South or both?", *Dialogue on Globalization*, Briefing Papers, Geneva: FES.
- MAIZELS, A. y NISSANKE, M.. (1984): "Motivations for Aid to Developing Countries", *World Development* 12, 879-900.
- MANNING, R. (2006): "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Cooperation?", *Development Policy Review*, 24 (4), 371-385.
- MASON, E. (1964): *Foreign Aid and Foreign Policy*. New York: Council for Foreign Relations.
- MAXWELL, S. (2006): "What's Next in International Development? Perspectives from the 20% Club and the 0.2% Club", *Working Paper 270*, London: Overseas Development Institute.
- MCKINLAY, R. y LITTLE, R. (1977): "A Foreign Policy Model of US Bilateral Aid Allocations". *World Politics*, XXX (1):58-86.
- MEHTA, P. y NANDA, N. (2005): "Trilateral Development Cooperation: An Emerging Trend", Briefing Paper 1/2005, India: Centre for International Trade, Economics & Environment.
- MEYER, S. y SCHULZ, N. (2007): "Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización", Working paper 41, Madrid: FRIDE.
- MORGENTHAU, H. (1962): "A political theory of foreign aid", *The American Political Science Review*, Vol.56, No.2, 301-309.
- MOSLEY, P.; HUDSON, J. y HORRELL, S. (1987): "Aid, the public sector and the market in less developed countries", *The Economic Journal*, 97: 616-641.
- NKOMBO, N. (2008): "Development Aid and national ownership. A review of critical experiences from Africa: milestones, good practices, failures and future research options". *Prepared for Promoting Ownership and Reforming Conditionality*, Strategic Planning Workshop, 18-20 February.

- NOLTE, D. (2007): "How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics", *Paper prepared for delivery at the ECPR Joint Session of Workshops*, Helsinki 7 - 12 May.
- NURKSE, R. (1960): *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- OLIVIÉ, I. (2004): "La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones para América Latina: Algunas sugerencias para la cooperación española", *DT N° 41/2004*, Madrid: Real Instituto Elcano.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2007): *Principios para el compromiso internacional en Estados Frágiles y en situaciones de fragilidad*. París: OECD.
- PACKENHAM (1966): "Foreign Aid and the National Interest", *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 10, No.2.
- PATRICK, S. (2006): "Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?" *The Washington Quarterly*, 29:2: 27-53.
- PEARSON (1969): *Commission on International Development, Partners in Development*, London: Pall Mall Press.
- RADELET, S. (2004): "Aid Effectiveness and the Millennium Development Goals", Working Paper No. 39, Washington DC: Center for Global Development.
- RADELET, S. (2006): "A Primer on Foreign Aid". Working Paper Number 92, Washington DC: Center for Global Development.
- ROCHA MENOCA, A y ROGERSON, A. (2006): "Which Way the Future of Aid? Southern Civil Society Perspectives on Current Debates on Reform to the International Aid System", Working Paper 259, London: Overseas Development Institute.
- ROCHA MENOCA, A. y MULLEY, S. (2006): "Reforming the international aid architecture: Options and ways forward", Working Paper 268, London: Overseas Development Institute.
- ROGERSON, A. (2005): "Aid Harmonisation and Alignment: Bridging the Gaps between Reality and the Paris Reform Agenda", *Development Policy Review*, 23 (5): 531-552.
- ROGERSON, A., HEWITT, A. y WALDENBERG, D. (2004): "The International Aid System 2005-2010. Forces For and Against Change", Working Paper 235, London: Overseas Development Institute.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. (1957): "Notes on 'the Big Push'", en Meier, G. (1989): *Leading Issues in Economic Development*, New York: Oxford University Press.

- ROSTOW, R. (1961): *Las etapas del crecimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ROTBERG, R. (2002): The New Nature of Nation-State Failure, *The Washington Quarterly*, 23:3: 86-96.
- Rowlands, D. (2008): *Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report*, IDRC:Toronto.
- SCHLÄGER, C. (2007): "New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brasil", FES Briefing Paper 3, Berlin, March.
- SCHULZ, Nils-Sjard (2008): "Más avisos para Accra: La evaluación de la Declaración de París". En <http://foroaod.org/2008/08/mas-avisos-para-acra-la-evaluacion-de-la-declaracion-de-paris/> Último acceso: 1 de marzo de 2009.
- Secretaria General Iberoamericana (2008): *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, SEIB: Madrid.
- SHAW, D. J. (2005): "Dimensions of Poverty: Status and Solutions. Towards the Millennium Development Goals", *Development Policy Review*, 23 (4): 499-523 (book review)
- SOARES DE LIMA, M. (2007): "Brasil como país intermedio: imprecisión conceptual y dilemas políticos" en India, Brasil y Sudáfrica. El Impacto de las Nuevas Potencias Regionales, Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- SOARES, M. R. y HIRST, M. (2006): "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities", *International Affairs*, nº 82
- SUÁREZ FERNÁNDEZ-CORONADO, I. (2006): "Los mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo y la Cumbre del Milenio +5", *Revista española de desarrollo y cooperación*, Nº 17: 41-56.
- U.S. Agency for International Development (2005): *Fragile States Strategy*, Washington DC: USAID.
- UNGERER, C. (2007): "The "Middle Power" Concept in Australian Foreign Policy", *Australian Journal of Politics & History*, Dec, Vol. 53 Issue 4.
- VALLER FILHO, W. (2008): "Brasil-Haití: una cooperación para el desarrollo y la reconstrucción", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Nº22, Primavera/Verano, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación: Madrid.
- WEBER, M. (2005): *El político y el científico*, Libertador: Buenos Aires.
- WOMACK, B. (2007): "Teoría de la asimetría y poderes regionales: los casos

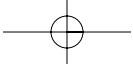
- de India, Brasil y Sudáfrica” en Tokatlian, J. (2007): *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*, Del Zorzal: Buenos Aires.
- WOOD, B; KABELL, D.; SAGASTI, F.; MUWANGA, N. (2008): *Informe de Síntesis sobre la Primera Fase de la Evaluación de la Implementación de la Declaración de París*, Copenhague, julio.
 - WOODS, N. (2005): “The shifting politics of foreign aid”, *International Affairs* 81, (2), 393-409.
 - WOODS, N. (2008): “Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance”, *International Affairs* 84, (6).
 - WOODWARD, S. (2004): “Fragile States: Exploring the Concept”, *Paper presented to the “States and Security” Learning Group at the Peace and Social Justice meeting of the Ford Foundation*, Rio de Janeiro, Brazil, November 29.
 - WOODWARD, S. (2006): “Estados fallidos, el peso de las palabras”. En www.enjeux-internationaux.org/articles/num11/es/estados.htm

NOTAS

1 Pese a que las categorías “estados frágiles” y “estados fallidos” se han extendido en el ámbito político y académico no existe un consenso en torno a su definición. Así, pueden utilizarse tanto en sentido amplio para categorizar a países cuyos gobiernos tienen un “escaso compromiso e insuficiente capacidad de proveer servicios sociales básicos a la mayoría de su población, incluyendo a la más pobre”, como para situaciones tan disímiles como para referirse al colapso total del estado a causa de una guerra, una partición territorial, un desastre natural, una guerra civil o una secuencia de inestabilidad política.

2 Dicho planteo no siempre es compartido: autores como Gvosdev y Takeyh (2002) y Woodward (2004, 2006) desde un punto de vista bien fundamentado, entienden que los estados frágiles no deben considerarse una amenaza a la seguridad internacional, y que los grupos terroristas no están confinados territorialmente o ideológicamente a una región particular, sino que actúan como redes transnacionales.

3 Diamond (2006) también enumera una serie de recomendaciones para un proceso de promoción de la democracia: (i) entender el contexto local en sus dimensiones históricas, culturales, políticas y sociológicas, (ii) movilizar y comprometer recursos militares y financieros adecuados, (iii) establecer una legitimidad internacional y un apoyo activo para la intervención post-conflicto, (iv) generar legitimidad y confianza en el país post-conflicto, (v) llevar a cabo primero las elecciones locales, (vi) promover el conoci-



110 - MIRIADA - 110

miento de las opciones para la democracia y de los principios y normas de la democracia, y (vii) desplegar fondos para la reconstrucción económica y la asistencia democrática de modo amplio.

