

Reflexiones para una revisión de la clasificación de actores en el Sistema de Cooperación Internacional: De los Países Receptores a los Bloques Supranacionales ⁽¹⁾

Por:

Giovanny Cardona Montoya

Resumen

La arquitectura de la Cooperación Internacional clasifica a los países receptores en dos grandes grupos, de acuerdo a sus niveles de renta per cápita. Sin embargo, este sistema de clasificación agrupa a naciones muy heterogéneas, tanto por su tamaño económico como por la capacidad de gestión de los recursos, en función de los objetivos propuestos. Adicionalmente, la tendencia de la integración hacia la búsqueda de bloques regionales hace pensar que los países donantes deberían mirar a estos últimos como nuevos y más pertinentes receptores de la ayuda, ya que los problemas trascienden, cada vez con mayor evidencia, las fronteras nacionales.

Palabras clave: Arquitectura de la Cooperación Internacional, Países de Renta Media, Procesos de Integración Regional

Abstract

The architecture of International Cooperation ranks receptor countries into two big groups, according to their levels of income per capita. However, this classification system groups mixes heterogeneous nations, both for its economic size and capacity for resource management, depending on the objectives. Additionally, the trend of integration into regional blocs suggests that donor countries should look at these groups as new and more relevant aid recipients, because the problems increasingly transcend borders.

Keywords: Architecture of International Cooperation, Middle Income Countries, Regional Integration Processes

Introducción

La Cooperación Internacional para el desarrollo germinó con la racionalidad de la segunda mitad del siglo XX (RACI, 2011, p.1). La desaparición del Sistema Mundial Colonial generó un nuevo escenario mundial, ya sea que se le mire desde lo geopolítico, lo económico o lo social: decenas de estados soberanos emergieron de África y Asia principalmente, cambiando totalmente el ajedrez de las relaciones

internacionales (Sanahuja, 2002, p. 2). Ya sea desde la perspectiva que se le mire ⁽³⁾, la Cooperación Internacional ha sido una respuesta lógica del sistema a las nuevas realidades que surgieron, después de la masiva descolonización que se vino con el fin de la segunda guerra mundial.

Sin embargo, la experiencia no ha estado libre de cuestionamientos. Después de décadas de fortalecerse el sistema, de desarrollarse y de transformarse; perfeccionando sus técnicas y procedimientos, evolucionando hacia nuevas dimensiones (Alonso, 2010, p.1)-como la Cooperación Sur-Sur, por ejemplo- y sistematizando viejas experiencias para construir nuevas, apalancadas en el aprendizaje del pasado, la Cooperación Internacional es juzgada con la rudeza de críticos diversos que miden la relación entre recursos utilizados y resultados obtenidos y se preguntan sobre el balance del pasado y las perspectivas futuras del Sistema (Sanahuja, 2002, p.3).

El presente trabajo no ahondará en dichos cuestionamientos; sin embargo, serán tenidos en cuenta como base de la reflexión para justificar la propuesta que del presente estudio surge. Si bien, esta propuesta es sólo el resultado de un estudio preliminar, bien vale la pena acotar que su formulación responde, en parte, al reconocimiento de que el Sistema de Cooperación Internacional adolece de insuficiencias que debilitan su capacidad de incidir en el desarrollo social y económico de Estados y Regiones.

En el contexto de esta reflexión surge como un elemento central del debate la existencia del grupo de países denominados "de Renta Media".

Este grupo que reúne cerca de una centena de países es tan amplio como complejo. Hablar de un grupo de Países de Renta Media (PRM) es equivalente a reconocer, por ejemplo, la existencia de una identidad étnica, lingüística o cultural del continente europeo.

La clasificación de países por niveles de renta y la organización de aquellos en tres grupos, responde a una perspectiva que amerita ser analizada y que, en el presente trabajo, se pretende cuestionar con rigor académico.

Pero, reflexionar la Cooperación Internacional hacia el futuro no sólo se deriva de un ejercicio de historia crítica. De hecho, el cuestionamiento a la existencia del denominado Grupo de Países de Renta Media es el resultado del reconocimiento de que el sistema económico global es abierto y dinámico y que, en consecuencia, ha cambiado a través de los años (Gómez, p. 2). Así, por ejemplo, la evolución económica de países como China o India se ha convertido en un referente de muchos cambios en la estructura del sistema mundial capitalista. La Cooperación Internacional no es ajena a esta realidad, ya que las estructuras de poder económico han cambiado sustancialmente en el ajedrez económico global (Gómez, p. 3).

Sin embargo, precisamente en este contexto de cambios es que se sustenta la propuesta de una reflexión sobre la consolidación de los bloques regionales como posibles receptores de Cooperación Internacional. Los bloques se vienen posicionando, al menos como proyectos y determinantes de políticas públicas. Particularmente, la

creación de Uniones Aduaneras y Mercados Comunes encabeza la agenda de gobernantes y tecnócratas, haciendo parte de sus folios de proyectos normativos en muchos países del llamado tercer mundo. Incluso, es necesario reconocer que algunas experiencias de integración, especialmente en Suramérica y Sureste Asiático, muestran importantes avances en esta dirección.

Por lo anterior, las bases de esta propuesta van encaminadas a reflexionar sobre el papel de los Estados Nacionales existentes y los Entes Supranacionales en construcción, como receptores de Cooperación Internacional.

Ya sea que se entienda la Cooperación Internacional para superar las inequidades o para construir un gran mercado global, hay razones de peso para repensar el papel de los Estados Nacionales como receptores y para incluir a los bloques que avanzan hacia la supranacionalidad como actores del Sistema (Gómez, p. 7).

Incluso, la Cooperación Sur-Sur debe ser observada no sólo desde la perspectiva del desarrollo del Sistema Mundial de Cooperación Internacional sino también desde la del regionalismo que caracteriza a los procesos de integración en la actualidad, esto es, cooperación entre economías que se integran tanto en el plano intrarregional como en el inter-regional.

1. Los objetivos de la cooperación internacional; una perspectiva teórica e ideológica

La Cooperación Internacional como sistema es relativamente nueva y su origen, tal y como lo explica Hettne, es una contingencia frente a fenómenos posteriores a la segunda guerra mundial: la reconstrucción de Europa, el bipolarismo derivado de la guerra fría y la confrontación Norte – Sur acaecida en el marco del proceso de descolonización mundial (Sahanuja, 2002, p.2).

La Cooperación Internacional tiene que ver con las diferentes actividades que se realizan entre dos o más actores de las Relaciones Internacionales para fomentar el desarrollo económico y social de algunos países. En la literatura especializada se puede hallar que la Cooperación puede ser en cualquier escenario geográfico, mientras que la Ayuda para el Desarrollo si se delimita a una relación Norte – Sur (RACI, 2010, p.3).

A través de los años, las prioridades de la Cooperación Internacional han cambiado de acuerdo a las realidades de contexto. Los choques petroleros marcaron la pauta en la década de 1970, mientras la crisis de la deuda externa lo hizo para la siguiente. El consenso de Washington señaló la ruta de la última década del siglo XX (RACI, 2010, p.2), por lo que las dinámicas de la globalización y su consecuente proceso de integración de las economías nacionales también han motivado una

Cooperación que facilite la inserción de las economías menos desarrolladas en el circuito económico mundial.

Sin embargo, a pesar del carácter ideológico que puedan tener las diferentes interpretaciones del Sistema, la Cooperación Internacional se ha consolidado como un ámbito tan útil como el comercio o las migraciones para resolver problemas de poblaciones vulnerables en el planeta; pero con la diferencia de que la Cooperación se puede entender como una estrategia que tiene como objetivo consciente el desarrollo del Sur (Gómez, p. 14).

Para hablar de los objetivos de la Cooperación Internacional, es necesario aceptar que éstos son una categoría histórica que tienen, además, una perspectiva diversa acorde con las necesidades del socio receptor de la ayuda. El carácter histórico se refleja en el hecho de que las necesidades de mediados del siglo XX han cambiado con respecto a las actuales; para ello podemos esgrimir argumentos tecnológicos, económicos, jurídicos o sociales, sólo por nombrar los más evidentes. De ahí que los Objetivos de Desarrollo del Milenio o las Metas Internacionales de Desarrollo para el año 2015 (Sanahuja, 2002, p. 17) son una respuesta a la lectura que los "actores" hacen de las necesidades presentes de los grupos sociales más vulnerables y de los países más débiles del sistema de relaciones internacionales actual ⁽⁴⁾.

Teniendo en cuenta que el presente trabajo pretende reflexionar y proponer cambios a la estructura de funcionamiento del Sistema de Cooperación Internacional, se hace necesario precisar la forma como,

desde nuestra perspectiva, se entienden los fines del Sistema. O sea, no se puede proponer reformar una estructura si se tiene confusión o divergencia sobre los objetivos que llevaron a la construcción de la misma.

Ahora, si bien se pueden encontrar objetivos declarados en los organismos rectores del Sistema (ONU, OCDE, etc.), también es necesario entender que la Cooperación Internacional, como cualquier proceso de relaciones sociales, es observada desde perspectivas teóricas concebidas ideológicamente ⁽⁵⁾.

En este orden de ideas, si se analiza la Cooperación desde las dos vertientes clásicas de las Relaciones Internacionales, Idealismo y Realismo, podemos entender que la estructura del actual Sistema de Cooperación Internacional, o es adecuada para que las potencias mantengan el control geopolítico (Vieira Posada, 2005: p. 237), sobre las economías menos desarrolladas (Realismo) coadyuvando a las élites locales para que reduzcan las tensiones locales en sus países; o sirve de instrumento de apoyo para que los países del Sur salgan del subdesarrollo (Idealismo). En este último caso, la finalidad de la Cooperación tendría que ver con la creación de bienes públicos y/o capacidades instaladas que permitan reducir la brecha entre el Norte y el Sur. Es esta perspectiva Idealista la que frecuentemente explica la postura de los diferentes autores que defienden a la Cooperación Internacional para el Desarrollo como un instrumento de colaboración

entre los grupos sociales (Vieira Posada, 2005: p. 238) para construir unas relaciones internacionales más armoniosas (Gómez, p. 10).

Si nos apoyamos en el funcionalismo, podemos ver que la Cooperación que tiene una dirección Norte–Sur puede jugar diversos roles que podrían ser compartidos por otras vertientes ideológicas. Así, la Cooperación Internacional puede buscar reducir los flujos migratorios que afectan a grupos sociales e inciden sobre la opinión de electores en países industrializados. Tal objetivo puede ser compartido por la Realpolitik. De igual manera, si la reducción de las migraciones tiene que ver con el mejoramiento de la calidad de vida y la apertura de oportunidades para la población de países menos desarrollados, entonces, el Idealismo también puede explicar muchos de los proyectos de Cooperación Internacional.

Por último, desde la perspectiva de los países receptores, tal vez las corrientes de pensamiento más arraigadas son aquellas que se integran en la llamada Teoría de la Dependencia. Apoyados en los supuestos teóricos de ésta corriente, se puede decir que la Cooperación Internacional ha jugado un rol de enlace para mantener la dependencia de los países subdesarrollados con respecto a las finanzas, tecnología, comercio e incluso, armamento de los países del primer mundo. Sin embargo, hay que diferenciar la perspectiva de los primeros autores, más de corte estructuralista (Prebisch, Ruy Mauro Marini, Gunder Frank), de la de Cardoso y Faletto, fundamentados en argumentos marxistas.

Para los primeros, el tema es de relaciones de explotación entre países, de ahí que la Cooperación Sur–Sur pueda entenderse como un avance en la dirección correcta: reducción de los niveles de dependencia, con respecto al Norte Industrializado (Pino, 2009, P.1). En cambio, para Cardoso y Faletto la explicación de la dependencia la da la alianza entre las clases sociales dominantes de los países del Centro y las burguesías de la Periferia. El tema no es de países sino de clases sociales.

Sin embargo, a pesar de las diferentes interpretaciones sobre los fines de la Cooperación Internacional, se podría decir que todas las corrientes entienden que, de algún modo, ésta dota a los países receptores de bienes públicos e infraestructura que eleva su capacidad productiva y, a la vez, mejora su conexión con los circuitos económicos globales (Gómez, p. 14). Sea para aminorar el dolor o reducir las desigualdades, sirva para un objetivo de clases sociales o para frenar las migraciones, es un hecho que las inversiones en educación, salud, estructuras del sector público, infraestructura vial o programas ambientales, aumentan los bienes públicos y las capacidades instaladas de los países receptores.

En la perspectiva de que los objetivos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo se adecuan a los retos del momento histórico, hay que destacar que la desaparición del bloque socialista y, por ende, del conflicto Este – Oeste a la par del fortalecimiento de ciertas economías que, otrora eran países en vía de desarrollo y que hoy se consolidan como sólidos mercados emergentes, denotan cambios en las

motivaciones y dirección de los recursos de Cooperación Internacional. Algunos países que hicieron parte de la órbita soviética de influencia han pasado a ser receptores de donaciones, mientras otras naciones, especialmente del Este y Sureste Asiático pasaron a ser donantes en el Sistema.

Pero, tal vez, el cambio más relevante es el surgimiento de la globalización como determinante de objetivos de Cooperación. Importantes recursos se destinan al enfrentamiento de problemas que se derivan de la dinámica globalizadora (Sanahuja, 2002, p.5): medio ambiente, pandemias, migraciones, pérdida de empleos a consecuencia de las aperturas económicas, son sólo algunas manifestaciones de esta importante y creciente dinámica.

2. Los actores de la cooperación internacional

Hechas las aclaraciones acerca de la forma como se pueden interpretar los objetivos del Sistema Mundial de Cooperación para el Desarrollo y, teniendo en cuenta que éste es dinámico y cambiante, a continuación se realizará una revisión de los diferentes actores del Sistema. El reconocimiento de los actores es fundamental para entender la relación entre ellos y los objetivos de la Cooperación. Especial interés se dará a los Receptores, ya que es en esta dimensión donde, fundamentalmente, se pretende justificar la propuesta de cambio.

Para hablar de actores se debe incursionar en la Arquitectura Internacional de la Ayuda (AIA) que, aunque no es un término que se

haya definido "oficialmente" si se puede entender como aquellas instituciones y sistemas que gobiernan la provisión, ejecución y gestión de la ayuda (Freres, 2010, p. 23). Esta estructura es dinámica y compleja, por ello, el esquema tradicional que incluía sólo donantes bilaterales miembros de la OCDE y organismos multilaterales donantes se ha ido enriqueciendo con la participación de donantes emergentes y otros actores, públicos, privados y mixtos (Freres, 2010, p.23).

Esta arquitectura no es formal y no posee políticas vinculantes. Así, las directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), como órgano de donantes afiliados a la OCDE, puede promover buenas prácticas pero no imponer criterios, además de tener un marco de influencia estrecho pues no involucra a países receptores, ONGs y otras instituciones multilaterales (Freres, 2010, p. 24). En la misma dirección ha surgido el Foro de Cooperación para el Desarrollo (FCD), adscrito al ECOSOC de la ONU, pero es un órgano modesto que sólo sirve para estimular la discusión y el enriquecimiento de propuestas que fortalezcan al Sistema.

En esta arquitectura adquiere cada vez una mayor preponderancia la dinámica de la Cooperación Sur – Sur que reúne a países en vía de desarrollo en condición tanto de donantes como de receptores de la ayuda. De hecho, tanto CAD como FCD han abierto espacios importantes para analizar la experiencia de la Cooperación Sur – Sur, particularmente en los ejercicios relacionados con el estudio de la eficacia de la ayuda, hecho altamente relevante después del Foro de Alto Nivel de Accra, (Ghana) llevado a cabo en 2008 (Freres, 2010, p.25).

La actual AIA ha sido relevante especialmente para los países de renta baja, ello debido a que aunque no hay directrices sobre focos prioritarios, la experiencia ha mostrado que países con un mayor nivel de influencia, por ejemplo los que tienen un peso elevado en la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) por el volumen (Estados Unidos y Japón) o calidad de su ayuda (Nordic Plus) ⁽⁶⁾, han tratado de privilegiar la ayuda focalizada hacia países de renta baja (Freres, 2010, p. 26).

En este contexto, Rogerson plantea que hay cuatro tensiones relacionadas con el funcionamiento de la actual AIA. La primera tensión se percibe entre los objetivos de política exterior y seguridad y los que se pudieran denominar de desarrollo, ya que no es evidente una compatibilidad entre los dos tipos de objetivos. El segundo tipo de tensiones tiene que ver con las debilidades de las instituciones frente a las limitaciones presupuestales y las presiones políticas.

En tercer lugar tenemos organizaciones privadas y ONG, financiadas por la AOD pero que, a la vez, compiten con las agencias oficiales. Por último, tenemos la tensión que más interesa para el presente estudio: unos países de Renta Media que rechazan el intervencionismo extranjero de los donantes y otros de Renta Baja que no poseen capacidades para utilizar la ayuda (Freres, 2010, p.26)

En aras de centrar el análisis en el objetivo propuesto, vamos a tomar la clasificación de países receptores que se hace para la gestión de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) ⁽⁷⁾.

En esta lista aparecen (RACI, 2010, p. 10 – 12):

- Países Menos Avanzados: son las naciones que muestran los indicadores socioeconómicos más bajos, reflejados en baja renta per cápita, debilidad de recurso humano y vulnerabilidad económica ⁽⁸⁾
- Países de Renta Baja: naciones con un ingreso per cápita inferior a 935 dólares de 2007. Este grupo se compone de países africanos, de Asia y por Latinoamérica sólo se encuentra Haití.
- Países de Renta Media. Se subdividen en Renta Media Baja (RMB) con un ingreso per cápita que oscila entre 936 y 3705 dólares y Renta Media Alta (RMA) cuyo ingreso supera los 3706 dólares y puede ascender hasta 11465 dólares.

Ahora, por razones del objetivo del presente trabajo vamos a centrar el análisis en el tema de los países de Renta Media, ya que parte de los argumentos para una redefinición de actores tiene que ver precisamente con las características de este grupo.

3. La renta como indicador para clasificar a los países receptores: ¿Instrumento pertinente?

La clasificación de países receptores por el nivel de renta es lo que podríamos denominar "paradigma aceptado" pero cuestionable desde diversas perspectivas. Sólo esgrimiendo un argumento netamente económico podemos denotar que el ingreso per cápita como indicador no

muestra los verdaderos problemas que enfrenta una nación en materia de distribución de la riqueza ⁽⁹⁾.

Así, por ejemplo, si en los Objetivos Del Milenio (ODM) aparecen retos como la erradicación de la pobreza y el hambre, mejoras en la salud materna o universalización de la educación primaria, entonces, su abordaje eficiente requiere de un reconocimiento de los países y regiones donde se enfrentan mayores niveles de inequidad, ya que las evidencias empíricas muestran una clara relación entre esta categoría y los tres retos planteados.

Por lo anterior, si bien es pertinente una clasificación de países receptores, fundamentada en la renta y su distribución, no es claro que el ingreso per cápita sea el instrumento de medición más adecuado. Sólo para mencionar algunos ejemplos, podemos señalar que el Coeficiente de GINI ⁽¹⁰⁾ o los instrumentos desarrollados por Amartya Senn ⁽¹¹⁾ dan una mejor idea de la magnitud de estos problemas en los diferentes países.

De otro lado, dentro de los ODM aparecen también retos que son un derivado de la globalización como, por ejemplo, erradicar el SIDA o garantizar la sustentabilidad del medio ambiente. Por su carácter "supranacional", estos problemas deben ser abordados desde proyectos y programas de dimensión "supranacional", asumiendo que, en la práctica, las fronteras nacionales no dividen la integralidad del problema.

Sin embargo, ante el hecho que la renta per cápita sigue siendo uno de los principales indicadores para clasificar a los receptores de Ayuda para el Desarrollo, entonces, se hace necesario analizar el caso del Grupo de los PRM.

Los países de Renta Media son un grupo altamente heterogéneo de países ⁽¹²⁾, compuesto por cerca de cien países donde vive el 40% de la población mundial, de los cuales 600 millones son pobres (80% de los pobres del planeta) (RACI, 2011, p.27). El grupo se divide en dos subgrupos, el de Renta Media Baja (RMB) y el de Renta Media Alta (RMA).

Los países de Renta Media son un grupo complejo incluso para justificar su condición de receptores de la cooperación. Para quienes es importante que estos países sigan contando con la ayuda, los argumentos van desde la existencia de altos niveles de pobreza e inequidad social hasta la aprobación de sus esfuerzos en el manejo de los recursos. O sea, mientras para algunos, las necesidades sociales son la razón para que los países de Renta Media sigan recibiendo apoyo, para otros son los logros en materia de cumplimiento de los ODM lo que los hace merecedores a continuar recibiendo la ayuda. Incluso, una tercera perspectiva plantea que aunque en estos países hay avances en materia de crecimiento económico y desarrollo social, los entes públicos aún no logran sostener una política fiscal apropiada que genere los recursos que reemplacen a los de la ayuda internacional (RACI, 2011, p. 29).

Durante la primera década de este siglo, la AOD destinada a los países de Renta Media se ha estancado en aproximadamente 25% del total de la ayuda, y sólo, en este grupo, los de Renta Media Baja han recuperado parcialmente su participación, llegando a ser equivalente a la de los Países Menos Avanzados (PMA) ⁽¹³⁾.

Pero, para cuestionar la existencia de un "grupo" de países de Renta Media, es fundamental centrarse en la inmensa heterogeneidad que le caracteriza. Por ejemplo, en el subgrupo de RMB aparecen naciones con estructuras productivas muy ineficientes y dificultades para permanecer en el circuito económico global como Cabo Verde o Congo; igualmente les acompañan naciones sin una verdadera consolidación estatal como Iraq, Kosovo o Palestina. Igualmente, en este grupo aparecen destacados representantes de los llamados Mercados Emergentes: China, India, Egipto o Colombia.

En el caso de los países de RMA sucede algo similar (Brasil, Líbano, Gabón, Belarús). En consecuencia, la situación es mucho más dramática en el gran grupo de RM sin la subdivisión.

O sea que estamos hablando de naciones altamente diversas que tienen pesos muy heterogéneos a la hora de medir los problemas que se busca resolver a través de la Cooperación Internacional y que no poseen las mismas capacidades instaladas para enfrentarlos en el plano nacional con recursos domésticos. En consecuencia, si se considera que la renta puede seguir siendo un indicador aceptable para clasificar a los países receptores de cooperación, los argumentos expuestos muestran que ni el

ingreso per cápita es el instrumento pertinente, ni la existencia de un grupo de países de Renta Media es un resultado adecuado.

Por lo tanto, el actual sistema de clasificación de países receptores no ofrece una distribución adecuada de los territorios, ni cuando nos referimos a la magnitud de sus dificultades, ni de su capacidad para resolverlos de modo autónomo. Esto, sin hablar de los problemas de origen y trascendencia transnacional que superan los límites de las fronteras nacionales de cualquier país.

4. Los bloques regionales como posibles receptores de la cooperación internacional

Una tendencia de las Relaciones Internacionales de la segunda posguerra mundial es la creación de bloques regionales. Lo que inició como la "aventura europea" se ha ido expandiendo por el mundo como una estrategia de utilidad global (Baldwin y Low, 2009, p. 17). En la década de 1960, América Latina emprendió sus primeros proyectos de regionalización con la ALALC (French-Davis, 1988), posteriormente transformada en ALADI y complementada con proyectos como el Pacto Amazónico o el Sistema Económico Latinoamericano (SELA)—más enfocados a la cooperación regional (Surasky, 2009, p.166). Asia y África no son ajenas a esta tendencia ⁽¹⁴⁾.

A finales del siglo XX, Latinoamérica experimentó un momento trascendental al iniciar un proceso de cooperación política dirigido a la

eliminación de los focos de guerra que vivía Centroamérica y que amenazaban con extenderse hacia México y el Norte de Suramérica. La experiencia del Grupo de Contadora y posteriormente su Grupo de Apoyo, fue fundamental para resolver las crisis de Nicaragua y Salvador principalmente (Garay, 1993), pero, con el tiempo, se convirtió en la base del Grupo de Río, el cual dio un nuevo impulso a la decadente integración regional.

El surgimiento del G-3 y sus proyectos de conexión energética con Centroamérica, el nacimiento del Mercosur y el relanzamiento de la integración andina, responden a un proceso que tuvo sus orígenes en la cooperación política. Actualmente la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur son dos ambiciosos proyectos que, aunque no han logrado cumplir plenamente sus cronogramas originales, se consolidan gradualmente como Uniones Aduaneras, a la vez que dan pasos para estandarizar las políticas relacionadas con los movimientos de personas y la migración laboral, los flujos de capitales y las concertaciones de algunas políticas sectoriales: seguridad social, homologación de títulos de educación superior, doble tributación, etc.

Jacob Viner estudió las características de las Uniones Aduaneras, lo que ha servido de base para explicar cómo éstas reemplazan a los Estados-nación en su condición de actores de las relaciones comerciales internacionales. Sin embargo, el aporte de Viner va más allá de una perspectiva económica. Las Uniones Aduaneras son el resultado de acuerdos que aceptan eliminar los territorios aduaneros nacionales y, en

su lugar, permiten la creación de territorios aduaneros regionales. Los Estados renuncian a funciones soberanas y las delegan en instituciones regionales (supranacionales). Esto tiene un significativo peso en el análisis de las Relaciones Internacionales y de los actores que las dinamizan, puesto que, a partir de este momento, no sólo se consolida un bloque regional sino que se delega al ente supranacional la tarea de negociar y materializar las relaciones comerciales de los países del bloque con otras naciones, con otros grupos regionales e, incluso, en el marco de la OMC.

Además, el aporte de Viner tiene un mayor peso en la comprensión de la integración como un fenómeno que va más allá de lo económico: hoy, en el contexto de las negociaciones comerciales regionales (Acuerdos Regionales de Comercio) y globales (OMC) se discuten también temas ambientales, sanitarios, técnicos, culturales o de políticas laborales. En consecuencia, la creación de una Unión Aduanera conlleva la cesión de funciones soberanas en todos estos ámbitos, no sólo en los aduaneros.

De igual manera, Bela Balassa hace un aporte relevante a la teoría de la integración al diagramar los tipos o etapas de los procesos de integración ⁽¹⁵⁾. La lectura detallada de los mismos, complementa los desarrollos del canadiense Viner y, en la misma perspectiva de los funcionalistas y neo-funcionalistas, permite, desde la dimensión económica, reconocer como los Estados-nacionales van cediendo gradualmente sus funciones soberanas a favor de los entes regionales. Así, los Mercados Comunes se hacen responsables de las temas de la

migración laboral y de inversión intrarregional. En este nivel, los Estados reducen sus responsabilidades sobre los inmigrantes e inversionistas regionales para delegar la función en estas temáticas al ente supranacional.

Tema aparte son las Comunidades Económicas, en las cuales no sólo se da la consolidación del mercado ampliado (de mercancías, servicios, capitales y mano de obra) sino que surgen procesos de estandarización y homogeneización de políticas macroeconómicas y sectoriales. En este caso, las relaciones interestatales fortalecen al ente regional (supranacional) al reducir los riesgos de confrontaciones entre Estados, derivadas de las contradicciones entre las políticas nacionales.

En este contexto también es necesario resaltar que la aparición de nuevos actores en el Sistema de Cooperación está afectando su eficiencia. Si bien cada país cuenta con organismos de planeación (Prada y Sagasti, 2009, p.5), la supranacionalidad de los acuerdos en los que incursionan, les restan autonomía en la gestión. Pero, esto no tiene que ser visto como una debilidad, sino, todo lo contrario, como una oportunidad.

En síntesis, la consolidación de la integración económica, especialmente a partir de proyectos que buscan crear al menos una Unión Aduanera, genera nuevos actores que se hacen responsables de retos regionales como los ambientales, sanitarios, técnicos de producción, aduaneros, etc. Por lo tanto, ya sea que se entienda la Cooperación Internacional como mecanismo para reducir la brecha social, económica o tecnológica

entre países industrializados y naciones en vía de desarrollo, como instrumento para reducir las desigualdades al interior de estos países o, simplemente, como medio para apoyar la conexión de las economías más rezagadas a los circuitos económicos globales, hace sentido dirigir los recursos de cooperación al bloque supranacional y no a los diferentes estados que lo conforman.

O sea, no sólo se trata del hecho que algunos de los grandes objetivos de la Cooperación Internacional son de carácter transnacional - como el deterioro del medio ambiente o la expansión del narcotráfico, por ejemplo-, sino que, además, los Estados-nación han comenzado a ceder responsabilidades a los entes supranacionales, que interesan a la Cooperación Internacional. Por ello, aparece como pertinente que comience a verse a los organismos supranacionales y no a los Estados-nación, como los principales receptores de los recursos que entregan los donantes.

5. Conclusiones

La Cooperación Internacional tiene objetivos cambiantes, resultado de las transformaciones que sufre el sistema de Relaciones Internacionales; y, aunque aquella puede ser explicada desde diferentes concepciones teóricas e ideológicas, ha servido para crear capacidades instaladas y bienes públicos que coadyuvan al desarrollo.

En el afán de alcanzar los objetivos propuestos, el Sistema ha creado una Arquitectura que privilegia a los **Estados** como receptores de los

recursos de Cooperación y recurre a la **Renta** como instrumento para clasificarlos. Para diferenciar a los países receptores según su estado de Renta, se utiliza el **PIB per cápita** como indicador para caracterizarlos. En esta caracterización se destaca el grupo de los **PRM**, que recoge a una centena de naciones beneficiarias de los recursos.

Luego de analizar la relación entre objetivos de la Cooperación Internacional y el mecanismo de clasificación de países receptores del Sistema, se concluye que si la Renta va a ser el instrumento de medición, no es el PIB per cápita el indicador adecuado por ser ajeno a la valoración de la distribución real de la riqueza. De igual manera, la heterogeneidad del grupo de PRM hace de ésta una clasificación poco adecuada para los objetivos del Sistema de Cooperación Internacional.

Por último, la formulación de objetivos que tienen origen y consecuencias globales, o sea más allá de las fronteras nacionales, - particularmente en la lista de los ODM-; y el fortalecimiento de los acuerdos de integración – particularmente las Uniones Aduaneras y los Mercados Comunes- revelan un nuevo contexto en el cual no se vislumbra ni pertinencia ni eficiencia si los recursos se siguen distribuyendo entre países y no entre los bloques y organismos supranacionales, particularmente los de carácter regional, que han heredado funciones, otrora responsabilidad exclusiva de los Estados.

Notas:

(1) Este artículo se deriva de la investigación que lleva a cabo el autor con respecto a la relación que existe entre el Regionalismo Abierto y la OMC, la cual es financiada por CEIPA y realizada con el apoyo de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, entre abril de 2011 y mayo de 2012

(3) Desde una perspectiva marxista, la Cooperación Internacional debe facilitar la creación y consolidación de un mercado mundial, al coadyuvar a la viabilidad de los mercados de materias primas en el Sur, conectados a los bienes manufacturados en el Norte. Para el funcionalismo probablemente, incluso para los realistas, los recursos de Cooperación Internacional juegan un papel clave para contener las migraciones y sus consecuentes efectos negativos en las naciones más desarrolladas. Pero, incluso, desde una perspectiva idealista, la Cooperación Internacional se consolida a partir de esta época por la necesidad de subsanar las insuficiencias que en los países más pobres no permiten tomar la senda del crecimiento y el desarrollo.

(4) Sin embargo, esta lectura puede ser, tanto en función de los intereses de los países receptores de cooperación, como de los mismos donantes.

(5) Se podría decir que, en general, hay un debate acerca de si la Cooperación Internacional está más condicionada por las aspiraciones de los receptores o por las necesidades de los donantes en materia geopolítica y económica, principalmente (Sanahuja, 2002, p. 5). De hecho, según este autor, se percibe una tendencia pos- guerra fría y en el marco de la globalización: un sistema de cooperación liberal enfocado a la conexión de las naciones receptoras al circuito económico global, o un esquema definido por la política exterior de los países donantes (Sanahuja, 2002, p.6)

- (6) Se trata de los 4 países nórdicos, además de Holanda, Gran Bretaña e Irlanda.
- (7) Según la OCDE, la AOD comprende donaciones, préstamos blandos realizados a países o territorios – generalmente en vías de desarrollo- que figuran en la lista de países que pueden recibir ayuda oficial de gobiernos extranjeros, agencias multilaterales que buscan promover el desarrollo económico y el bienestar de las poblaciones afectadas. Además de recursos financieros, la AOD comprende también cooperación técnica, científica y administrativa que apunten como objetivo principal a generar un mejoramiento de las condiciones de vida de un determinado grupo damnificado.
- (8) Esta clasificación se especifica en documentos de la ONU, para ello se recomienda consultar The Criteria for the Identification of the LDCs, en: <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/lcd/lcd%20criteria.htm>
- (9) El ingreso per cápita es un ejercicio matemático que divide la renta total de un país entre todos sus habitantes; en ningún caso explica el grado efectivo de distribución de la riqueza, ni de la redistribución que el Estado puede generar.
- (10) Indicador que mide la desigualdad en la distribución de la riqueza.
- (11) Según la Organización Nobel "His contributions range from axiomatic theory of social choice over definitions of welfare and poverty indexes, to empirical studies of famine." Este reconocimiento hace parte de los argumentos para la concesión del Premio Nobel de Economía. Consultado en: www.nobel.se/economics/lauereates/1998/press.html.
- (12) Son países de Renta Media aquellos que tienen un ingreso per cápita que oscila entre US\$976 y US\$11905.

(13) Los PMA son 52 naciones, o sea que casi el mismo número que los de Renta Media Baja, pero la población de estos últimos es muy superior.

(14) En estos continentes se destacan diferentes bloques como la ASEAN o la Unión Aduanera de África del Sur, entre otros. De hecho, la OMC reconoce cerca de 400 acuerdos regionales registrados y amparados bajo el artículo XXIV del GATT o la Cláusula de Habilitación (Baldwin y Low, 2009, p. 31).

(15) La obra cumbre de Balassa sobre las etapas de la integración económica es Teoría de la Integración Económica, UTEHA México 1964.

Lista de referencias

Alonso, J. A. (2006) Cooperación con países de Renta Media: justificación y ámbitos de trabajo. Madrid: ICEI.

Alonso, J. A. (2009). Principales Instrumentos de la Cooperación Internacional al Desarrollo. Recuperado el 1 de octubre 1 de 2010 de: http://www.google.com.ar/PRINCIPALES_INSTRUMENTOS_DE_LA_COOPE.pdf

Baldwin, R. y Low, P. (2009) Multilateralizing Regionalism . Challenges for the Global Trading System. Geneve: Cambridge/WTO.

Cardona Montoya, G. (2010) Comercio Mundial: tendencias y estructura. Medellín: colección autores Esumer.

Cardoso, F. H. (1969). Dependencia y Desarrollo en América Latina. México: Siglo XXI Editores.

Ffrench-Davis, R. (1988). Integración Económica. Integración Latinoamericana, INTAL/BID, 13 (135) enero – febrero, Buenos Aires.

Freres, C. (2010). La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación. Madrid: Fundación Carolina – Cealci.

Garay, L. J. (1993) América Latina ante el reordenamiento económico internacional, Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Gómez Galán, M. (2009). La cooperación al desarrollo ante el futuro ¿hacia dónde nos dirigimos? .Recuperado el 12 mayo de 2011 de: <http://fort.institucional.cidear.org.es/www/web/page/111>

Prada, F. y Sagasti, F. (2009). La Eficacia de la Cooperación Hemisférica. Bogotá: OEA.

Pino, B. A. (2009) Cooperación Sur–Sur: innovación y transformación en la Cooperación Internacional. Madrid: Fundación Carolina.

RACI. (2009). Manual de Cooperación Internacional, Parte I Conceptualizando la Cooperación Internacional. Red Argentina para la Cooperación Internacional. Recuperado el 4 de julio de 2011 de: http://www.raci.org.ar/manual/PDF/manual_completo.pdf

Sanahuja, J. A. y Gómez M.(2001). La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención, Madrid, CIDEAL.

Surasky, J. (2009). Seguimiento de la Cooperación Sur–Sur. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, 24, Madrid.

Vieira Posada, E. (2005). Evolución de las teorías sobre la integración en el contexto de las teorías de las relaciones internacionales. Madrid: Papel Político.

Giovanny Cardona Montoya

- Doctor en Ciencias Pedagógicas, Universidad Pinar del Rio (Cuba)
- Magister en Política y Economía Internacional, Universidad Externado de Colombia
- Maestrando en Integración Regional y Cooperación Internacional, Universidad Nacional del Rosario (Argentina)
- Especialista en Integración Regional, Universidad de Barcelona (España)
- Economista, Universidad Estatal de Kiev (Ucrania)
- Gerente de Investigaciones CEIPA.
- giovanny.cardona@ceipa.edu.co