

Es este, a mi juicio, otra de las aportaciones notables de este libro. Muestra muy bien cómo el argumento generado en el entorno nacionalista, usando su lenguaje y sus símbolos, consiguió convertirse en un poderoso argumento hegemónico, hasta el punto de no tener prácticamente contestación alternativa. Es evidente que la violencia terrorista ayudó lo suyo, pues dos de los líderes que podrían haber articulado esa alternativa desde la derecha (Juan María de Araluce y Augusto Unceta) fueron asesinados por ETA antes de que se iniciara el debate constitucional y varios líderes de la UCD serían luego asesinados o secuestrados por la misma organización. Las campañas realizadas en torno al 21 de julio de 1976 (centenario de la ley de 1876), la marginación de opiniones disonantes, como la de los comunistas, y la propia dinámica generada desde el Gobierno con un goteo de medidas en ese sentido, contribuyeron a que, antes de reunirse las Cortes constituyentes, el discurso que vinculaba autonomía, foralidad y democracia se hubiera asentado socialmente.

De este modo, tomado en su conjunto, el detallado análisis que ofrece en este libro Juan José Echeverría nos permite ahora entender mucho mejor el proceso histórico en el que debemos enmarcar y entender la aparición por vez primera en el constitucionalismo español de los «derechos históricos» que articularon en 1979 la nueva foralidad vasca.

José María Portillo Valdés
Universidad del País Vasco

ILIANA OLIVÍ Y AITOR PÉREZ: *Aid Power and Politics*, Londres, Routledge, 2019, 284 págs.

A pesar de haber desempeñado un rol clave en la consolidación del orden mundial liberal y en la difusión de los valores del libre comercio a nivel global, la cooperación internacional para el desarrollo no ha recibido el suficiente grado de atención dentro de la literatura de relaciones internacionales (RI). El foco tradicionalmente ha estado puesto en la *alta política*, es decir en los asuntos militares y vinculados a la puja por el poder, en desmedro de la *baja política* (en donde se suele ubicar a la cooperación), lo que ha llevado a que el estudio de las políticas de ayuda represente menos del 5% de la producción académica total dentro de la disciplina (Sharman y Weaver, 2013).

La mayoría de los estudios suelen encuadrarse dentro de los dos principales campos teóricos de las RI: el realismo y el liberalismo. Mientras la predominante escuela realista ve a la ayuda como una herramienta de política exterior cuyo objetivo principal es lograr que los Estados amplíen sus cuotas

de poder en el marco de una estructura internacional eminentemente *anárquica*, el liberalismo considera que a través de la institucionalización es posible armonizar los intereses de los Estados y construir dinámicas cooperativas que generen beneficios absolutos (y no solo relativos como plantea el realismo), lo que por otra parte permitiría asegurar la estabilidad del sistema internacional.

Pero el problema con estos enfoques es que no problematizan las preferencias de los actores vinculados al proceso de toma de decisiones de las políticas de cooperación, sino que las asumen como dadas. Un sesgo que les hace pasar por alto cuestiones políticamente relevantes que nos permitirían entender mejor por qué un Estado decide unilateralmente desprenderse de sus propios recursos para financiar proyectos de ayuda en el exterior.

En vista de esta situación, es necesario destacar la importancia del libro *Aid Power and Politics* (Routledge, 2019), el cual realiza un abordaje multidimensional de la cooperación internacional siguiendo un enfoque constructivista. El contenido está dividido en tres partes: la primera analiza la ayuda en el marco de las teorías de relaciones internacionales. La segunda realiza un estudio de caso que indaga los motivos que impulsan las políticas de los donantes tradicionales y emergentes (poniendo el foco en EE. UU., Reino Unido, Japón, Noruega, Suecia, Dinamarca, España, Hungría, Brasil y la Unión Europea). Por último, se examinan una serie de agendas temáticas que han ejercido una influencia determinante en el sistema de cooperación internacional, pasando desde el consenso liberal sobre democracia y buen gobierno, hasta la igualdad de género y la salud global.

A diferencia de los estudios tradicionales sobre desarrollo que examinan la ayuda desde una óptica técnica y/o gerencial, la obra editada por Iliana Olivie y Aitor Pérez pone el énfasis en los argumentos políticos de la ayuda, así como en los distintos usos que los países le dan a la misma en el plano internacional. En varios pasajes del libro la cooperación es presentada como una herramienta de política externa orientada a ganar poder e influencia (tal como plantea el realismo), aunque al mismo tiempo los autores se esfuerzan por remarcar que al momento de implementar esta política muchas veces entran en juego factores materiales, ideacionales e institucionales que contribuyen a complejizar el comportamiento de los países donantes.

Esto conduce a que dentro de las políticas de cooperación convivan intereses egoístas y altruistas, una dialéctica que según Vernon Ruttan (1996) contribuye a que los Gobiernos desarrollen programas de ayuda con propósitos múltiples y a menudo contradictorios.

Esta dinámica se repite tanto en naciones desarrolladas como emergentes. Así, por ejemplo, a pesar de que como bien deja en evidencia Henry de Cazotte en el capítulo 3, la política norteamericana de ayuda está construida a partir de un consenso bipartidista en el cual el concepto de seguridad

nacional ocupa un rol central, esto no evita que los actores intervinientes en el proceso de toma de decisiones tengan diferentes opiniones respecto a los objetivos de tal política. Según su punto de vista, desde la promulgación de la Ley de Asistencia Exterior en 1961 por parte del presidente John F. Kennedy, Estados Unidos ha intentado mantener un equilibrio entre las tres áreas temáticas principales: desarrollo, diplomacia y defensa (lo que el autor define como «las 3 D»). Un consenso que ahora parece tambalearse a causa de la política externa nativista llevada adelante por la Administración Trump.

Algo similar ocurre en el Reino Unido y Japón, quienes históricamente han utilizado la cooperación como una herramienta de *poder blando* tendente a fortalecer su interés nacional, pero al mismo han impulsado importantes proyectos que han contribuido a reducir la pobreza a nivel global y que han llevado a que la comunidad internacional los consagre como auténticas «superpotencias de la ayuda» (Wickstead, capítulo 4). La dicotomía egoísmo/altruismo o realismo/liberalismo también está presente en los países escandinavos, quienes suelen ser presentados como el ejemplo paradigmático de la cooperación altruista (Stokke, capítulo 5). Si bien es cierto que las políticas de cooperación nacieron como consecuencia de una suerte de deber moral y como un ejemplo de los valores solidarios a partir de los cuales se construyó el Estado de bienestar, lo cierto es que estas prácticas no eran totalmente desinteresadas, sino que apuntaban a fortalecer el *poder blando* de los países de la región, lo que a su vez les permitió ampliar sus márgenes de autonomía a nivel internacional.

En consonancia con las definiciones alcanzadas en los capítulos 1 y 2 del libro, podemos concluir que los motivos de la ayuda la mayoría de las veces resultan contingentes y no excluyentes. La preferencia de los Estados tiende a variar de acuerdo al grado de permisibilidad internacional imperante: así, por ejemplo, cuando el sistema económico logra embarcarse en una dinámica de crecimiento sostenido los niveles de ayuda suelen crecer (lo que da lugar al desarrollo de políticas de carácter *altruista*). Pero cuando los constreñimientos estructurales se hacen más fuertes, los Gobiernos restringen la cooperación y/o la revisten de un discurso securitario orientado a fortalecer las estrategias nacionalistas de *autoayuda*. Esto se dio tanto luego la crisis del petróleo de 1973 como en la crisis financiera internacional del año 2008, acontecimiento que, por ejemplo, llevó a que España decidiera recortar alrededor del 70 % del presupuesto destinado a la cooperación al desarrollo (Oliví, Pérez, capítulo 7).

El cambio de poder de Occidente a Oriente, sumado a la irrupción de líderes populistas de derecha que ponen en tela de juicio los principios institucionalizados en el orden mundial liberal (Gómez-Reino, capítulo 15) ha llevado a que las normas del sistema de cooperación entren en una suerte de «estado de flujo» (Gulrajani, Swiss, Capítulo 11). «Los principios de

“donación” asociados a la visión de los países del Norte de la cooperación para el desarrollo están perdiendo terreno, mientras que la cooperación Sur-Sur (CSS) se está institucionalizando cada vez más, desencadenando una transición hacia patrones de asociación en las relaciones de ayuda. Esta transición es de enorme relevancia política, ya que tales normas configuran discursos sobre el desarrollo, sus problemas y soluciones deseables, y condicionan las formas en que los estados negocian sus roles e identidades frente a la comunidad internacional»⁴² (Olivié, Pérez, 2019:5).

Actores emergentes como China e India vienen ocupando un rol cada vez más protagonista en un espacio que hasta poco estaba reservado para las naciones occidentales desarrolladas y en el futuro seguramente van a demandar una mayor capacidad de decisión en el sistema internacional de cooperación. Esto ya ha generado cambios en el *statu quo* y ha dado paso a una creciente convergencia ideológica entre los donantes del Norte y del Sur que favorece la consolidación de un «marco normativo híbrido» (Gulrajani, Swiss, 214).

Pero los cambios no solo están siendo impulsados por razones geopolíticas, sino que también son producto de los complejos desafíos que la comunidad internacional tiene por delante. En este sentido, Olivié y Pérez, por ejemplo, resaltan que la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible amenaza con alterar las bases del sistema de ayuda tal como lo conocemos actualmente (incluyendo los motivos, objetivos, actores e instrumentos que emplea). Como parte de este proceso, aseguran los editores de *Aid Power and Politics*, se está reconsiderando la propia definición de ayuda, lo que abre la posibilidad de que el más amplio concepto de *apoyo oficial total para el desarrollo sostenible* (TOSSD) pueda eventualmente reemplazar al concepto casi universal de *asistencia oficial para el desarrollo* (AOD).

La importancia de *Aid Power and Politics* justamente radica en su capacidad de dejar en evidencia los cambios de poder *subterráneos* que están teniendo lugar en el sistema internacional de cooperación, y en problematizar el rol que desempeña la ayuda en un orden mundial en transición.

Matías Mongan Marcó

⁴² Traducción propia. Fragmento original: «The principles of “donorship” associated with the North-centric view of development cooperation are losing ground, while South-South cooperation (SSC) is being increasingly institutionalised, triggering a transition to “partnership” in aid relations. This transition is of enormous political relevance, as these norms frame narratives on development, its problems, and desirable solutions, and they condition the ways in which states negotiate their roles and identities vis-à-vis the international community».