

La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales

The development cooperation policy as a dimension of foreign policy from the Theory of International Relations

BERNABÉ MALACALZA¹

Resumen: Desde hace más de cincuenta años, los estudios de política exterior y los estudios sobre cooperación al desarrollo permanecen como dos campos disociados. Realizando una revisión de la literatura de las relaciones internacionales sobre las grandes potencias y potencias intermedias, este artículo plantea que es posible identificar cuatro perspectivas de relevancia a partir de las que se podría inferir o enhebrar asociaciones entre la política exterior y la cooperación al desarrollo: las perspectivas instrumentales, interaccionista-normativa, narrativa y pluralista-subestatal. Como las nociones aquí escogidas tienen un carácter amplio y general, el objetivo es no declarar resuelta ninguna cuestión desde el punto de vista de la interpretación, sugiriendo transitorias conexiones más que relaciones causales definitivas.

Palabras clave: Cooperación al desarrollo, Política Exterior, Relaciones Internacionales.

Abstract: Since more than fifty years, both the Foreign policy and the Development Cooperation Studies still continue dissociated. Based on a comprehensive review of the IR literature on great and intermediate powers, this article identifies four relevant theoretical perspectives that can be useful in order to establish links between the foreign policy and the development cooperation policy: the instrumental, the normative interactionism, the narrative and the subnational pluralistic perspectives. Since it can be argued that the notions provided by the IR mainstream are broad and general, the aim of this article is not to resolve the problem of interpretation, but to suggest transitory connections rather than any casual and definitive relation.

Keywords: Development cooperation, Foreign Policy, International Relations.

¹ Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Profesor e investigador del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Becario postdoctoral de CONICET. Investigador del Departamento de Economía y Administración, UNQ. Dirección: Universidad Nacional de Quilmes, Departamento de Economía y Administración, Roque Sáenz Peña 352, Bernal, Buenos Aires, Argentina (B1876BXD). Correo Electrónico: bernabe.arg@gmail.com

Recebido em 30 de abril de 2014

Aceito em 16 de junho de 2014

Received on April 30, 2014

Accepted June 16, 2014

DOI: 10.12957/rmi.2014.10771

1. Introducción

Desde hace más de cincuenta años, los análisis de política exterior y los estudios de cooperación al desarrollo han permanecido como dos campos disociados. Sin embargo, aunque tradicionalmente las investigaciones sobre cooperación al desarrollo hayan estado más ligadas al campo de la economía que al análisis de política exterior, es posible localizar la idea de estrecha interrelación entre ambos campos ya en el trabajo de Hans Morgenthau (1962), *A political theory of foreign aid*, donde sostenía, de un modo provocador, que “así como la política militar es una materia tan importante como para depositar en última instancia a los generales, la ayuda externa es un elemento tan importante como para que sea cedido a los economistas” (Morgenthau, 1962: 309).

A los fines analíticos de este trabajo, entendemos a la política exterior en sentido amplio como una política pública del Estado y el gobierno en acción que se proyecta al ámbito externo (Milani y Pinheiro, 2013). Asimismo, ésta no comprende únicamente aquellas acciones que tienen raíz en las Cancillerías (o agencias de asuntos exteriores), sino toda actividad gubernamental que posea una dimensión de vinculación internacional más allá de cuál sea el órgano público o semipúblico que las haya motivado (Malacalza, 2014). Partiendo de la premisa de que la política exterior es un campo dinámico, complejo, incierto y de amplitud temática, la política de cooperación al desarrollo es aquí entendida como una dimensión de la política exterior. Más específicamente, se trata de un área de la política pública que comprende la transferencia de recursos financieros (reembolsables y/o no reembolsables) como el intercambio de capacidades genuinas hacia un país con el objetivo de promover

el desarrollo económico y social (Lengyel y Malacalza, 2014).

El vínculo entre política exterior y política de cooperación al desarrollo ha sido abordado en muy pocas excepciones. Por ahora, solo contamos con algunas buenas revisiones generales de la literatura que solo logran llenar parte del vacío mencionado (Friedman, 1995; Gómez Galán y Sanahuja, 1999; Prado Lallande 2009; Ayllón, 2007; Kern y López Canellas, 2010; Malacalza, 2012; y Pauselli, 2013). Siguiendo una propia revisión de la literatura, este artículo plantea que es posible identificar cuatro perspectivas de relevancia en las relaciones internacionales de las que se podría inferir o enhebrar asociaciones entre la política exterior y la cooperación al desarrollo: las perspectivas instrumentales, interaccionista-normativa, narrativa y pluralista-subestatal. Como las nociones de las relaciones internacionales aquí escogidas poseen un carácter amplio y general, pues podrían tratarse de supuestos aplicables a la cooperación internacional y más allá de las diferentes formas que ésta pueda asumir, nuestra tendencia es no declarar resuelta ninguna cuestión desde el punto de vista de la interpretación, sugiriendo transitorias conexiones más que relaciones causales definitivas que ayuden a abordar un fenómeno complejo como la cooperación al desarrollo.

2. La perspectiva instrumental

Hacia principios de la década del sesenta, Hans Morgenthau (1962), siguiendo la máxima de que “(todas) las acciones estatales están encaminadas a mantener, incrementar o demostrar el poder”, propuso interpretar las motivaciones de la ayuda externa no como un mero instrumento económico, sino como una variable de poder de la política de los Estados.

El padre fundador del realismo clásico tenía que era necesario establecer un quiebre con la noción popular y difundida por los grandes donantes acerca de que el objetivo de la cooperación al desarrollo era la infusión de capital y tecnología en sociedades subdesarrolladas. En plena efervescencia de la guerra fría y de la exitosa implementación del Plan Marshall en Europa occidental, Morgenthau no dudaba en reconocer que aquella conquista había sido posible porque los países receptores de la ayuda norteamericana no habían sido naciones subdesarrolladas de América Latina, Asia y África, sino naciones industrializadas cuyos sistemas económicos se encontraban temporariamente en crisis (idem: 305).²

Asimismo, la tesis morgenthiana revelaba que el desarrollo económico servía como una ideología para racionalizar y justificar el real impulso de la ayuda: la promoción del interés del donante.³ Al no existir un poder coercitivo jerárquicamente superior que pueda resolver las controversias del sistema exterior como ocurre en el plano doméstico, la cooperación entre estados es posible, pero difícil de lograr y difícil de mantener. Por ende, la política de cooperación al desarrollo es diseñada fundamentalmente, si no de forma exclusiva, para la defensa de los intereses del Estado, que consisten en incrementar el poder y garantizar la seguridad (Baldwin, 1993). En palabras de Morgenthau: “una política de ayuda externa no es diferente a

la política diplomática, militar o a la propaganda. Todas son armas en el arsenal político de la nación”. Se trata, pues, de un instrumento de la política exterior que puede servir para incrementar la influencia política, fortalecer el comercio y sus respectivas inversiones externas, entre otros intereses.

Desde los sesenta, la perspectiva instrumental fue ganando adhesiones a través de una agenda de investigación con eje en la formación del interés nacional de las grandes potencias (Mason, 1964; Packenham, 1966; Knorr, 1975). A partir de los noventa, la agenda de investigación comenzó a equilibrarse con la inclusión de las potencias regionales y medianas emergentes.⁴ Aquí cabe mencionar, por su relevancia y acogida en la burocracia internacional, el trabajo de Chase, Hill & Kennedy (1996), que puso la mira en los denominados *estados pivote*⁵. Estos estados, por razones negativas, podrían enfrentar condiciones de inestabilidad interna que incidirían en su propia gobernabilidad y la de las regiones a las que pertenecían, o bien, por razones positivas, podrían atravesar un momento de prosperidad y estabilidad que tendería a favorecer el despliegue de políticas activas de cooperación.

El énfasis de la perspectiva instrumental se encuentra en que “el tipo de interés que determina la acción política en un momento particular de la historia depende del contexto político y cultural en el que la política exterior es formulada”

²En contraste, si se observaba el desempeño de sociedades tecnológicamente atrasadas como Jordania o Somalia, la ayuda fracasaba, pues los intereses económicos de los beneficiarios del status quo político y económico resultaban favorecidos

³La transferencia de dinero, bienes y servicios de una nación a otra podía asumir seis formas: la ayuda humanitaria, la ayuda para la subsistencia, la ayuda militar, el soborno, la ayuda para el prestigio y la ayuda para el desarrollo económico. De las formas mencionadas, sólo la ayuda humanitaria era per se no política, pero podía tomar una función política cuando operaba en un contexto político particular; mientras que el resto de las modalidades actuaba como pago por servicios prestados o a ser prestados por un gobierno a otro (Pérez Bravo & Tripp 1996:36).

⁴En ese sendero, fue necesario hacer una diferenciación entre las potencias medianas tradicionales (Canadá, Australia, Nueva Zelanda, los Países Bajos y los países escandinavos), que en parte habían perdido influencia en la política internacional, y las nuevas potencias regionales emergentes y medianas emergentes (por ejemplo, Sudáfrica, India y Brasil).

⁵De acuerdo con la definición de Chase, Hill y Kennedy (1996) los estados pivotes son países en desarrollo, que, dado su tamaño, posición geo-estratégica, población e importancia económica, tienen la capacidad de afectar la estabilidad regional o internacional.

(Morgenthau, 1962:8) y estos factores contextuales son definidos en términos de poder. Así, Prado Pérez (2009) sugiere, en referencia a las intervenciones humanitarias, identificar las diferentes fuentes de influencia que definen el interés nacional y producen decisiones de política exterior. Sin embargo, una de las críticas que recibe la perspectiva instrumental es sobre la (in)capacidad analítica del concepto de interés, dado que, básicamente, cualquier cosa que hagan los Estados puede etiquetarse como interés nacional. La imprecisión del concepto de interés nacional lo hace un término vago y ambiguo cuyo significado causa marcados desacuerdos incluso entre los exponentes de la perspectiva instrumental (Hoffman, 1995). Como consecuencia, ubicar el interés nacional al centro de un análisis teórico sobre cooperación al desarrollo impone serias dificultades, empezando por cómo definirlo o por identificar los diferentes grupos e individuos que participan en el diseño del interés nacional, además del proceso del que surge (Hook, 1995).

3. La perspectiva interaccionista - normativa

Entre finales de los setenta y comienzos de los ochenta, junto al impresionante desarrollo de la tecnología de las comunicaciones y a la creciente interdependencia económica, comenzó a cobrar mayor fuerza la idea de que los problemas globales –relacionados con el medio ambiente, las hambrunas, las catástrofes naturales, la pobreza estructural, entre otros– requerían de la provisión de bienes internacionales –es decir, del suministro de beneficios que los Estados sólo podían asegurar a sus ciudadanos apenas por medio de la interacción con

otros estados– y de la acción de las organizaciones internacionales.

En un sistema internacional donde existen intereses contrapuestos, la cooperación internacional es definida como un proceso político que se ubica entre dos extremos: la armonía y el conflicto. Desde esta visión, y considerando que no es posible la armonía automática de intereses, la cooperación tiene lugar en la diferencia; es decir, cuando convergen expectativas favorables en dos o más estados para *coordinar* las políticas (Kern y López Canellas, 2010). Especialmente en los trabajos de Keohane y Nye (1977) y de Keohane (1998:98), la cooperación es entendida como “un proceso a través del cual las políticas seguidas por los gobiernos llegan a ser consideradas por sus asociados como acciones que facilitan sus propios objetivos, como resultado de la *coordinación de políticas*”.

La perspectiva interaccionista-normativa postula que la cooperación al desarrollo es un régimen internacional que surge como resultado de la interdependencia creciente en las relaciones internacionales. Esta concepción refleja, al mismo tiempo, la disposición de los estados a tomar decisiones conjuntamente y establece una visión de la cooperación internacional estructurada en interacciones normativas a través de *áreas temáticas específicas*, las que suponen que los Estados optan por no ejercer su prerrogativa de decidir y actuar por sí mismos y por sus propios medios en temas de alcance colectivo (Ayllón Pino 2007:44). Se trata, en definitiva, de la función que se le atribuye a los regímenes internacionales, constituyéndose en dispositivos que facilitan la cooperación al proveer un marco de normas, principios y procedimientos, suministrar información y

reducir los *costos de transacción* (Keohane, 1998).⁶

La perspectiva interaccionista-normativa en general y los autores neoliberales en particular se inspiraron en los modelos elaborados por los economistas sobre la regulación de los mercados para defender las posibilidades de cooperación internacional (González, 2001). Énfasis puesto en el papel de las instituciones y el supuesto de que las variaciones en los fines (las preferencias) importan tanto como aquellas que tienen lugar en los medios ha abonado a considerar a esta perspectiva como una *normativa*, de acuerdo con la acusación de algunos autores autoproclamados como “empiristas” (Moravcsik, 1997:514).

En trabajos más recientes, la perspectiva interaccionista analiza el tipo de liderazgo como llave para interpretar a la cooperación al desarrollo en general y la cooperación sur-sur en particular. En esa línea, Young (1991) identifica que las potencias intermedias se caracterizan por emplear *formas no estructurales de liderazgo* (habilidades técnicas y/o capacidades de persuasión) en contraposición a las tradicionales formas de coerción sustentadas en la acumulación de capacidades materiales propias de las grandes potencias. En ese rango de acciones, se entiende a la cooperación al desarrollo como una forma no estructural de influencia selectiva, que estaría asociada a una inclinación a lo que ha venido a denominarse un comportamiento típico de

⁶Los *costos de transacción* se refieren a los recursos que son empleados en los esfuerzos de negociación (personal, dinero, prestigio y poder), que pueden terminar en concesiones recíprocas de un estado hacia otro. Así, por ejemplo, cuando explican por qué los estados prefieren el multilateralismo como opuesto al bilateralismo, los académicos neoliberales sostienen que el multilateralismo permite a los estados reducir los costos de transacción que implican las negociaciones bilaterales, acuerdos y resoluciones de disputas (Keohane, 1998; Jules & De Sá e Silva, 2008).

un “buen ciudadano internacional” (Ozkan, 2006).

4. La perspectiva narrativa

Hacia fines de los ochenta, el consenso generado por el nuevo pensamiento con eje en las ideas de desarme y la no proliferación nuclear –principalmente, introducido a través de la política exterior de Mijail Gorbachov en la Unión Soviética–, contribuyó a poner en entredicho la noción del sistema internacional entendido como un orden natural y prefijado.

La perspectiva narrativa considera que los intereses y las identidades de los estados son productos de procesos históricos específicos y de las percepciones que respectivos hombres de estado tienen respecto del contexto internacional. Como la construcción de una narrativa o relato de las élites es central, podría decirse que aquello que los Estados quieren depende de lo que las elites creen que los Estados son (Wendt, 1992).

Si bien no provee una definición de cooperación al desarrollo en particular, considera que ésta puede ser el resultado de una construcción narrativa auto-conformada (*home-grown*). De acuerdo con David Lumsdaine (1993), “el interés propio, lo irracional, la destrucción y los principios de compasión juegan, todos ellos, un papel en la política internacional, así como en la sociedad civil y en las políticas nacionales” (en Prado Lallande 2009:7).⁷ De allí que la

⁷Desde la tesis constructivista, las consideraciones morales en la política internacional se sustentan básicamente en tres elementos: primero, la transferencia sistemática hacia lo internacional de las nociones internas sobre los valores de justicia y desarrollo, segundo, el diálogo social y moral que constituye un elemento de base de la sociedad internacional y, tercero, el conjunto de significados normativos implícitos en los regímenes internacionales que dan forma y perspectiva a la práctica de la cooperación al desarrollo. Por ende, la configuración de la identidad estatal basada en un

cooperación al desarrollo pueda ser caracterizada como una obligación moral de provisión de necesidades básicas de los Estados que más tienen hacia los que menos tienen. Se trata de una restitución o compensación frente a la pobreza; la creciente brecha de recursos y oportunidades entre ricos y pobres; y las injustas relaciones históricas entre países desarrollados y en desarrollo (Prado Lallande, 2009).

Metodológicamente, algunos autores de esta perspectiva se nutre de los aportes del constructivismo, la antropología del desarrollo y la sociología del desarrollo para ponderar adecuadamente la recepción de los discursos en el contexto en función de las variaciones locales y de las agendas así como de las implicancias diversas para los actores nativos involucrados. David Sogge (2004) señala que el análisis debe enfocarse, más que sobre los proyectos, sobre el proceso a través del cual los discursos de desarrollo de las organizaciones internacionales y de las comunidades de donantes se cristalizan en “cadenas de ayuda” (*aid chain*) como verdaderos “aparatos políticos”. Aphorpey e Gasper (1996), por su parte, plantean que el camino para identificar una práctica de desarrollo requiere establecer cómo un determinado *texto* sobre el desarrollo (discursos, ideas y visiones de las elites) opera en el *contexto* histórico político y social en el que algunas ideas se reproducen y se convierten en dominantes y otras en relegadas.

Siguiendo la lógica de la perspectiva narrativa, el tratamiento de la cooperación al desarrollo podría estar asociado a las capacidades especiales de los estados de influir en la agenda internacional

introduciendo nuevos ejes discursivos, enfoques y narrativas en diversas áreas de intervención. De esa forma, la cooperación al desarrollo podría estar asociada a una llamada “diplomacia de nicho” (*niche diplomacy*). Se trata, pues, de “nichos” que no han sido totalmente explorados por la política exterior y donde los estados están dispuestos a “hacer experiencia” (Cooper, 1997; Behringer, 2005).

5. La perspectiva pluralista - subestatal

Desde la publicación del trabajo de Snyder, Bruck & Sapin (1954), el estudio de la política exterior pasó a considerar el plano doméstico, en particular el proceso decisorio, como variable explicativa de los comportamientos de los estados en el plano internacional. De ahí que la abundante literatura sobre el Análisis de la Política Exterior (APE) contribuyó a reforzar la idea de que los actores y factores domésticos no eran menos relevantes para el contenido y la formulación de la política externa que el contexto internacional, y que éstos podían tener un peso variable según el “cuando” (el contexto histórico) y el “donde” (el área temática específica) en que se inscribían las decisiones (Rosenau, 1967; Allison, 1988; Putnam, 1988; Hill, 2003; Hudson, 2007).

Dos trabajos, en diversos momentos, se destacan. Por una parte, el llamado modelo de política burocrática propuesto por Allison explica las diferentes decisiones o acciones gubernamentales a partir de los jugadores y los juegos que se dan dentro de cada organización en cada área temática (o subconjunto específico de jugadores), en las que se despliegan alianzas, pactos y compromisos (Allison, 1988). Por otra parte, los trabajos de Margaret y Charles Hermann (1989) destacan, dentro del entramado de actores, as denominadas

compromiso ético es una resultante de la interacción entre los niveles domésticos e internacionales, un proceso en el que los valores y las ideas dan forma a las definiciones de políticas (Prado Lallande, 2009).

“unidades última de decisión”⁸, aquellas que poseen el poder de tomar decisiones y de comprometer los recursos del estado o retenerlos en un área temática.

En la década del noventa, la renovación de la literatura sobre la toma de decisiones se atribuyó, entre otros factores, a un cambio en la estructura de las organizaciones. La complejización de las burocracias estatales y la disminución de los costos de las comunicaciones entre éstas y sus contrapartes extranjeras alentaron el crecimiento de las comunicaciones formales e informales denominadas ahora transgubernamentales. Ello implicó el paso de las jerarquías centralizadas a las redes (*networks*) que actúan frecuentemente fuera de la supervisión de los ministerios a través de estructuras flexibles y *ad hoc*. (Slaughter, 1997).

La perspectiva pluralista-subestatal examina así la sucesión de etapas que existen desde la recepción de un estímulo externo (o demanda de cooperación) (*input*) hasta llegar a concretar una acción de cooperación (*output*) en un tema específico. Asimismo, ese proceso involucra a agencias, subunidades estatales y redes de actores que disponen recursos (financieros, materiales y humanos) a través estructuras institucionales dentro de un Estado. Quienes critican la utilidad del enfoque sostienen que esas redes únicamente son localizables en la ‘baja política’ (*lowpolitics*). Según Raustiala (2002:5), las redes no suplantán sino que complementan las herramientas tradicionales de cooperación, ya que interactúan dentro del marco global estructural de la política exterior, puesto que requieren de la autorización estatal para operar.

Si bien ya White (1974) había advertido sobre la necesidad de enfoques que se centren en la explicación de la política interna, se incorpora más recientemente una mirada desde la periferia de las relaciones internacionales. La incorporación de nuevos actores y de nuevos temas transversales relativos a la salud pública, el medio ambiente, los derechos humanos, los refugiados, las operaciones de paz y la cooperación al desarrollo que incluyen a diferentes agencias y burocracias del Estado más allá de la corporación diplomática, ha ampliado, como sostiene María Regina Soares de Lima (2013), la “agenda de política exterior contemporánea”. A partir de la problematización que sugiere la creciente internacionalización de las agendas y los actores, es posible identificar una vasta literatura que cubre una lista de autores como Hill (2003), Hudson (2005), Wight (2006), Lancaster (2007), Tingley (2010) y Lundsgaarde (2013). Según Monica Hirst (2011:11), “una consecuencia de este proceso es la reconfiguración del campo de estudio de la política exterior”. En la actualidad, la comprensión y la conceptualización de la política exterior no puede estrecharse a los límites de la política exterior formal, sino que se requiere abordarla en sentido amplio para poder realizar, en palabras de Hirst (2011), un “monitoreo analítico” de los procesos de cambio en plena gestación de la política exterior. Esta concepción implica, como sostienen Milani & Pinheiro (2013), analizar a la política exterior en relación a otras políticas públicas y por ende también como “una política pública del Estado y el gobierno en acción que se proyecta al ámbito externo”. Albuquerque (2013), en ese sentido, destaca que la política exterior es una política pública sujeta a escrutinios societarios que remontan a una imagen que va más allá de la caracterización tradicional de la diplomacia nacional como fruto de un

⁸Esas unidades pueden ser un líder predominante, un grupo individual o múltiples actores autónomos (Hermann & Hermann, 1989: 363-364).

cuadro de aislamiento burocrático (Albuquerque, 2013:20).

En palabras de Hill (2003:254), “la política exterior es siempre un producto de la sociedad, una política (*polity*), interpretando esa situación y eligiendo (quién elige es otra cuestión) actuar o reaccionar de una forma particular e indeterminada”. Asimismo, “la interacción de esas múltiples elecciones endógenas es la que crea el flujo impredecible de las relaciones internacionales, con sus amenazas y oportunidades”. Así, al asumir esas premisas, como sostienen Milani & Pinheiro (2013), estamos “trayendo a la política exterior al terreno de la política pública, o sea, reconociendo que su formulación e implementación se insertan en la dinámica de las coaliciones, negociaciones, disputas y acuerdos entre actores representantes de intereses diversos, que expresan, en fin, la dinámica de la política”.

Desde el enfoque pluralista subestatal se advierte que la política pública de cooperación al desarrollo involucra administración del conflicto político; es decir, implica considerar a los tejidos del juego de intereses domésticos como variables en función de las relaciones en las que converja cada caso nacional. Este enfoque pone el acento en el influjo de los actores, las instituciones y las agendas para explicar aquello que Hirst (2012) define como “un universo especialmente fragmentado y fértil, en cuyo seno las articulaciones entre actores y agencias

traspasan las realidades delimitadas por el propio tejido institucional que lo conforma”.

6. Aproximaciones teóricas y asociaciones posibles comparadas

Las aproximaciones teóricas y las asociaciones posibles que se permiten enhebrarse subdividen en cuatro. En primer lugar, la perspectiva instrumental permitiría inferir que las capacidades materiales dan forma al menú de opciones de la política de cooperación al desarrollo, donde ésta es un instrumento del Estado para alcanzar sus intereses de política exterior. En segundo lugar, la perspectiva interaccionista-normativa parte de la convicción de que la cooperación al desarrollo es un régimen internacional que surge como consecuencia de la interdependencia y de la necesidad de coordinar políticas entre los Estados. En tercer lugar, la perspectiva narrativa considera que las creencias y las percepciones son elementos que dan forma a las identidades y los intereses de los Estados, que pudieran plasmarse en una política de cooperación al desarrollo. Allí, la política exterior está detrás de una narrativa contextual que puede estar asociada a una obligación moral, a un marco ético o a un extracto discursivo específico. Por último, la perspectiva pluralista-subestatal plantea abrir la “caja negra” del proceso decisorio a partir de explicar la dinámica del gobierno y una pluralidad de actores burocráticos en posiciones de influencia.

Cuadro 1. Perspectivas teóricas y cooperación al desarrollo

Perspectivas	Definiciones	Conceptos claves
Instrumental	La <i>cooperación al desarrollo</i> es un instrumento de la política exterior al servicio del interés nacional.	Intereses
Interaccionista - normativa	La <i>cooperación al desarrollo</i> es un régimen internacional que surge como resultado de la coordinación de políticas entre dos o más países ante la necesidad de reducir los costos de transacción.	Régimen internacional
Narrativa	No provee una definición de <i>cooperación al desarrollo</i> en particular, sino que ésta puede ser el resultado de una construcción narrativa auto-conformada (<i>home-grown</i>) de la política exterior en un proceso histórico específico.	Identities
Pluralista - subestatal	La <i>cooperación al desarrollo</i> emerge de la dinámica de gobierno, coaliciones, negociaciones, disputas, acuerdos entre representantes de intereses diversos a nivel intra-estatal.	Actores subestatales redes transgubernamentales

Fuente: Elaboración propia

Está claro que las fronteras entre paradigmas teóricos se han vuelto más permeables y cualquier análisis de política exterior en general y de la política de cooperación al desarrollo en particular no puede desconocer el rol ineludible del poder, el papel de las fuerzas domésticas, el interflujo de los actores subnacionales ni tampoco la visión de las élites. Si bien las teorías de las relaciones internacionales no logran atrapar la complejidad de la caja negra, la revisión de literatura puede ser útil para plantearnos un punto de partida, un piso (aún cuando no creamos estar pisando sobre “tierra firme”) a partir del cual edificar el análisis de casos. Preferimos entonces no atarnos a ningún modelo

analítico porque, pese a que podría garantizarnos mayor capacidad explicatoria, limitaría nuestra capacidad de análisis en la complejidad.

¿Podría entonces analizarse una política de cooperación al desarrollo simultáneamente en su lógica instrumental, tipo de régimen, narrativa y pluralidad dinámica en acción? ¿Podría incluso estudiarse, desde esas mismas perspectivas, diferentes formas de cooperación al desarrollo como dimensiones de la política exterior? Tenemos teorías con limitaciones individuales que, aunque no bastan por sí solas para explicar la complejidad de los fenómenos, proveen oportunidades de

complementariedad colectiva. De acuerdo con eclecticismo analítico, las teorías, si se atiende a la especificidad de sus aportes, no son antitéticas ni incompatibles (Sil & Katzenstein, 2010).⁹

La política exterior y la cooperación al desarrollo son áreas de la política pública de un gobierno y un Estado que se proyectan internacionalmente y como tales deben ser analizadas en estrecha interrelación. En todos los casos, las políticas no son siempre previsibles; los recursos materiales, los discursos, las estructuras institucionales, los procesos decisorios y las preferencias de los actores domésticos tienen impacto variable, en mayor o menor grado, en su configuración.

Por su complejidad, su transversalidad temática, su multiplicidad de instrumentos y su dinámica incierta, la cooperación al desarrollo no es un campo de estudio que deba ser cedido a los economistas ni a alguna otra disciplina en particular, sino un universo fragmento e híbrido y, por tanto, abierto a la pluralidad teórica y la interacción de disciplinas diversas.

⁹ Sil & Katzenstein (2010) realizan un muestreo de estudios de relaciones internacionales que incluye al eclecticismo analítico como ejercicio intelectual de diálogo y articulación pragmática entre teorías. También en ese sentido, Caride Gómez (2003:129) señala: "...el pluralismo teórico no puede ser considerado como un obstáculo para el saber, sino más bien un modo de renovarlo, especialmente cuando se trata de conocimientos que corren el riesgo de quedar encerrados en soluciones parciales. Más aún: en el pluralismo no se refleja ni la inmadurez de una determinada disciplina científica ni la aceptación a crítica de cualquier marco explicativo e interpretativo. Bien al contrario [...] tomando como referencia la pluralidad inherente a los modelos paradigmáticos, puede permitirnos comprender mejor el todo social y la relación de sus elementos con él, así como reflexionar sobre las posibilidades y limitaciones de la tarea científica".

Referencias

- Albuquerque, F.L. (2013). *Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)*. Tesis de maestría. Río de Janeiro: UERJ.
- Allison, G. T. (1988). *La Esencia de la Decisión*. Buenos Aires, GEL.
- Apthorpe, R.; Gasper, D. (eds). (1996). *Arguing development policy: frames and discourses*. London: Frank Cass.
- Ayllón Pino, B. (2007). 'La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificativas en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales'. *Carta Internacional*, outubro, São Paulo, 2(2), pp.32-47.
- Baldwin, D. A. (1993). *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*. Columbia University Press.
- Behringer, R. M. (2005). 'Middle power leadership on the human security agenda'. *Cooperation and Conflict*, 40(3), pp.305-342.
- Caride Gómez, J. A. (2003). El pluralismo teórico como argumento epistemológico en el que hacer pedagógico- social. *Pedagogía Social*, 10. Universidad Pablo de Olavide, España.
- Chase, R. S., Hill, E. B., & Kennedy, P. (1996). Pivotal states and US strategy. *Foreign Aff.*, p.75, p.33.
- Cooper, A. F. (Ed.). (1997). *Niche diplomacy: Middle powers after the Cold War*. Macmillan.
- Friedman, M. (1995) *Foreign Economic Aid: Means and Objectives*. Stanford: Hoover Institution on War.
- Gómez Galán, M. & Sanahuja, J. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo (Una aproximación a sus actores e instrumentos)*. Madrid: CIDEAL
- González, M. S. (2001). 'La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones'. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, pp. 7-52, Barcelona: CIDOB.
- Hermann, M. & Hermann, C. (1989). Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. *International Studies Quarterly*, 33(4), Dec., pp. 361-387.
- Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. London: Palgrave.
- Hirst, M. (2011). 'Prólogo', en: Milani, C. & Pinheiro. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política*. Rio de Janeiro: FGV.
- . (2012). "Aspectos Conceituais e Práticos da Atuação do Brasil em Cooperação Sul-Sul: Os Casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau", Texto para Discussão no 1687, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica

- Hoffmann, S. (1995). 'The crisis of liberal internationalism.' *Foreign Policy*, pp.159-177.
- Hook, S. (1995). *National Interest and Foreign Aid*. Boulder: Lynne Rienner.
- Hudson, V. M. (2007). *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishing.
- Jules, T. D., & de Sá e Silva, M. M. (2008). 'How Different Disciplines have Approached South-South Cooperation and Transfer'. *Society for International Education Journal*, 5(1), pp.45-64.
- Keohane, R. (1998). *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. O. & Nye, J. S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.
- Kern, A.; López Canellas, F. L. (2010). 'Aspectos simbólicos y relaciones de poder en el análisis de la cooperación al desarrollo'. *Paper presentado en las Jornadas de Relaciones Internacionales "Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional?"*. Buenos Aires: FLACSO.
- Knorr, K. (1975). *El Poder de las Naciones*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Lancaster, C. (2007). *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lengyel y Malacalza, B. (2014). 'Política exterior y cooperación sur-sur al desarrollo. El caso argentino'. En Instituto Mora y CEDES- BUAP (ed.). *De la diversidad a la consonancia: La Cooperación Sur-Sur Latinoamericana*. México DF, 2013. (en imprenta)
- Lima, M. R. S. (2013). 'Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa', em: Marques, Eduardo y de Faria, Carlos. *A Política Pública como campo multidisciplinar*, São Paulo: UNESP-FIOCRUZ
- Lumsdaine, D. H. (1993). *Moral vision in international politics: The foreign aid regime 1949-1989*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lundsgaarde, E. (2013). *Bureaucratic Pluralism and the transformation of Development Cooperation*. Discussion paper 16/2013, Bonn: Die.
- Malacalza, B. (2012). 'Viejos y nuevos debates en torno a la ayuda internacional al desarrollo'. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 2(4).
- . (2014). 'Escavar más allá de la «corteza». Paradigmas de política exterior y modelos de desarrollo como «semillas» de las políticas de Cooperación Sur-Sur en Brasil y Argentina', en Lechini, Gladys (comp.) *Las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el marco de la Cooperación Sur-Sur (período 2003-2008)*, UNR.
- Mason, E. (1964). *Foreign Aid and Foreign Policy*. New York: Council for Foreign Relations.

- Milani, C. R.; Pinheiro, L. (2013). 'Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública'. *Contexto Internacional*, 35(1).
- Moravcsik, A. (1997). 'Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics'. *International Organization* 51(4), pp. 513-553.
- Morgenthau, H. (1962). 'A political theory of foreign aid'. *The American Political Science Review*, 56(2), pp.301-309.
- Ozkan, M. (2006). 'A New Approach to Global Security: Pivotal Middle Powers and Global Politics'. *Perceptions: Journal of International Affairs*, 11(1), pp.77-95.
- Packenham, R. (1966). Foreign Aid and the National Interest. *Midwest Journal of Political Science*, 10(2).
- Pauselli, G. (2013). 'Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa'. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo= Iberoamerican Journal of Development Studies*, (1), pp.72-92.
- Pérez Bravo, A. & Tripp, J. A. (1996). 'Towards a Strategic Approach to Regional Cooperation'. *Cooperation South*, Special Unit for Technical Cooperation Among Developing Countries (TCDC), UNDP, New York.
- Prado Lallande, J. P. (2009). 'Teorías Positivistas y Críticas de las Relaciones Internacionales: Realismo y Constructivismo en la Cooperación Internacional'. Arellandes, PE (Coord.) *Teorías de Relaciones Internacionales y Aplicación Práctica*, BUAP-Montiel & Soriano.
- Prado-Pérez, R. E. (2009). 'La configuración del interés nacional en las intervenciones humanitarias. Una perspectiva teórica'. En Renglones, revista arbitrada en ciencias sociales y humanidades, núm.61. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.
- Putnam, R. D. (1988). 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two -Level Games'. *International Organization* 42(3), pp. 427-460.
- Sil, R., & Katzenstein, P. J. (2010). 'Analytic eclecticism in the study of world politics: Reconfiguring problems and mechanisms across research traditions'. *Perspectives on Politics*, 8(2), pp. 411-431.
- Raustiala, K. (2002). 'The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law'. *Virginia Journal of International Law Association*, 43(1), Fall 2002.
- Rosenau, J. N. (1967). 'Foreign policy as an issue area'. *Domestic Sources of Foreign Policy*, 14.
- Slaughter, A-M. (1997). 'The Real New World Order'. *Foreign Affairs* 76(5).
- Snyder, Bruck & Sapin (1954). *Foreign policy decision making — an approach to the study of international politics*.
- Sogge, D. (2004). *Dar y tomar: ¿Qué sucede con la ayuda internacional?.* Vol. 204. Madrid: Icaria Editorial.

Tingley, D. (2010). 'Donors and domestic politics: Political influence son foreign aid effort'. *The quarterly review of economics and finance*, 50(1), pp. 40-49.

Wendt, A. (1992). 'Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics'. *International organization*, 46(02), pp. 391-425.

White, J. (1974) *The Politics of Foreign Aid*. New York: St. Martin's Press.

Wight, C. (2006). *Agents, structures and international relations: politics as ontology* (No. 101). Cambridge University Press.

Young, O. R. (1991). Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society. *International Organization*, 45(3), pp. 281-308.