

Occidentalización de las instituciones políticas en África. Anotaciones sobre la cooperación al desarrollo de España a Mozambique

Ana Fernanda Hierro Barba*

Este artículo es un esbozo de un proyecto de investigación que pretende realizar un análisis de la cooperación al desarrollo en su concreta referencia a la promoción de instituciones políticas. Se ha tomado como caso empírico los programas de cooperación españoles a Mozambique dada la importancia que la ayuda internacional juega en la configuración del gobierno y del Estado mozambiqueño. Se parte de la postura teórica que identifica a la cooperación al desarrollo como parte de la política exterior de un Estado; en este esquema, los Estados donantes tienen una dinámica e intereses propios para la promoción institucional, diferenciada de la que lleva a los Estados receptores a aceptarla. El Estado africano tiene características propias basadas en el neopatrimonialismo, la extraversión y el centralismo, mismas que son perpetuadas, junto con el discurso estatal, por la cooperación al desarrollo.

Palabras clave: Cooperación al desarrollo, Estado moderno, Estado en África, Mozambique, España

The Westernization of Political Institutions in Africa: Some comments about development cooperation between Spain and Mozambique

This article outlines an on-going research project that analyzes the process of cooperation for development in the promotion of political institutions. Focusing on the case of Spain and Mozambique, the author states that development cooperation is part of a state's foreign policy. Therefore, the author suggests that the donor states have their own dynamics and set of interests for institutional promotion which most likely differ from the recipient state. For example, Mozambique is characterized by neo-paternalism and centralization which should be taken into account when analyzing its developmental relationship with other countries.

Key Words: Cooperation for development, modern state, state in Africa, Mozambique, Spain

Fecha de recepción: 10/01/05

Fecha de aceptación: 20/05/05

INTRODUCCIÓN

El continente africano, específicamente en su región subsahariana, vivió la colonización europea en el siglo XIX y parte del XX; experiencia que tuvo como una de sus consecuencias la herencia de instituciones. Esto implicó que, a partir del fin del periodo colonizador –mediados del siglo XX–, se adoptaran estructuras organizativas de la vida política importadas de Occidente, específicamente el Estado.

No obstante, la aplicación de dicha institución en el África Subsahariana¹ difiere del modelo occidental, lo que ha llevado a considerarla como un Estado *fantasma* o un *Quasi-Estado* (Jackson y Rosberg, 1986; Ayoob, 1995). Otros africanistas, como Chabal y Daloz (2001) o Vallart (1999) conciben

al Estado africano como un modelo de organización que obedece a condiciones históricas y socio-culturales propias de la región.

Dentro de este contexto se han generado programas considerados como *cooperación para el desarrollo* llevados a cabo por otros Estados que pretenden homologar el sistema estatal occidental al africano a través del fortalecimiento institucional. Como bien dice Pérez-Agote:

una de las formas a través de las cuales la mundialización se realiza es, paradójicamente, por la difusión de una específica forma occidental de organización política, el Estado-Nación, a escala universal (1984: 175).

* Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política, ITESM, Campus Monterrey. ana.hierro@gmail.com

1 Sin considerar a Etiopía, Somalia y Sudáfrica.

Podemos entonces preguntarnos cuál es la relevancia de la promoción de instituciones estatales en otras regiones para un Estado occidental y qué efectos tiene dicha intervención en el Estado receptor. Es decir, ¿qué mueve a un Estado occidental a buscar que exista un Estado 'a la occidental' en África? ¿Qué razones motivan esta iniciativa? ¿Cómo se define con quién cooperar y con quién no? ¿De qué manera la propia cooperación al desarrollo sustituye al Estado en sus funciones? ¿Cómo se llevan a cabo los programas de cooperación? ¿Qué dinámicas genera la cooperación al desarrollo al interior del Estado receptor? ¿Qué efecto tiene en las élites políticas? ¿Es posible hablar de tendencias neo-coloniales?

Atendiendo a estas interrogantes se ha decidido revisar una aplicación concreta de la cooperación al desarrollo enfocada al fortalecimiento de instituciones y buen gobierno: la ayuda aportada por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) durante el periodo 1997-2000 a Mozambique².

Se ha elegido Mozambique³ porque este país, primieramente, constituye un caso paradigmático de cooperación al desarrollo ya que el 80% de su presupuesto nacional lo ha llegado a obtener por medio de ayuda externa (Campos, 2004). Por otro lado, su relación con España es estrecha pues se le ha considerado como un país prioritario en la región y ya hacia el año 2000 se posicionaba como el principal receptor de ayuda, lugar que mantiene en la actualidad. Además, Mozambique cuenta con una ubicación geográfica importante: gran parte de su frontera es marítima; Maputo, su capital, es un puerto, y por lo tanto mantiene fuerte contacto con el comercio internacional. Ligado a este factor, la propia infraestructura de comunicaciones y transportes mozambiqueña constituye un elemento más a considerar pues se desarrolla en su mayoría en un eje Este-Oeste, por lo que predomina un enfoque externo del país.⁴

Se podrían destacar dos preguntas para ayudarnos a entender este fenómeno:

- a) ¿Por qué es importante para España la promoción de la institución estatal en Mozambique?
- b) ¿Qué efectos tiene la intervención española en el funcionamiento, organización y estructura del Estado mozambiqueño?

2 En España, la política de cooperación se da a través de Planes Directores efectuados cada cuatro años, con lo que abarcar de 1997 a 2000 permite revisar los años documentados por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) de todo un periodo con objetivos y guías generales y ya llevados a término.

3 Mozambique fue colonia portuguesa desde 1890, contando con un levantamiento interno a través del Frente de Liberatação do Moçambique (FreiLimo) que en 1975, cuando se da la Revolución de los Claveles en Portugal y se derroca su gobierno por militares opuestos a las guerras en África, ocupa el poder.

4 Es decir, la comunicación al interior del país se supedita a la comunicación con el exterior y, así, el país debe atravesarse Norte-Sur por vía marítima, pues la infraestructura al interior es mínima en ese eje.

Se tomará como punto de partida teórico el concepto de la cooperación para el desarrollo y sus posibles motivaciones e influencias, para evaluarla en términos de las condiciones en el país donante y el país receptor; así como los efectos que conlleva.

A continuación no se presentan las conclusiones de una investigación terminada, aportando más bien, un análisis teórico desde el que se busca atender a las relaciones entre la cooperación al desarrollo y el Estado, así como esbozar la dinámica de cooperación que se ha venido ofreciendo por España y recibiendo desde Mozambique.

ANTECEDENTES EN LOS ESTUDIOS SOBRE LA AYUDA INTERNACIONAL

Los estudios realizados hasta la fecha se han concentrado en el análisis de la cooperación internacional en cuatro áreas: cooperación durante la Guerra Fría, ayuda monetaria, intervención humanitaria y evaluación de los éxitos de la ayuda. Con respecto a la Guerra Fría, las investigaciones llevadas a cabo tenían como objetivo revisar la relevancia que tenía la cooperación internacional para la contienda bipolar y la distribución de fuerzas. Así, Regan (1995), Wang (1999) y Wittkopf (1973) han encontrado relación entre la alineación de países africanos y asiáticos en la Guerra Fría y la cooperación internacional. Específicamente, Regan (1995) y Peñas (2000) han profundizado en el efecto que dicha ayuda tuvo sobre el voto en foros internacionales como la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En cuanto a las investigaciones centradas en la ayuda monetaria, éstas buscan dilucidar si existe o no una tendencia neo-imperialista detrás de la ayuda y definir qué criterios se emplean en la toma de decisiones que le rodean. Brigitte Schulz y William Hansen (1984) realizaron un análisis relacionado con el papel de Alemania Occidental hacia el África Subsahariana llegando a la conclusión de que existe una tendencia a reforzar lazos históricos de unión entre antiguas metrópolis y antiguas colonias, para que las primeras puedan proteger sus intereses económicos en lo que denominaron "intervencionismo doméstico".

La tercera línea de investigación hace referencia a la intervención humanitaria y la evaluación de la motivación detrás de las operaciones de paz (referentes también a Naciones Unidas), evaluando a su vez si han logrado promover la paz con éxito. Itziar Ruiz-Giménez (2003) propone que las intervenciones humanitarias han funcionado como una vía para imponer la democracia y el Estado occidental al analizar los casos de la República Democrática del Congo, Rwanda y Liberia. Esta autora plantea que, al terminarse la lógica de la Guerra Fría, aparece un nuevo régimen de soberanía donde los Estados dejan de ser considerados como *bolas de billar*, es decir, como entes aislados, para comenzar a ser importante el tipo de régimen político existente, su grado de respeto de los derechos humanos o su capacidad de gobierno efectivo. Bajo esta lógica, los Estados que no cumplieran dichos estándares no pueden ser considerados soberanos y por lo tanto, es justificable una intervención "civilizadora". Esta posición coincide, nos indica Ruiz-Giménez, con la idea de que la Comunidad Internacional tiene una "creciente responsabilidad de defender los derechos humanos ahí donde la autoridad estatal se hubiese desintegrado o vuelto perversa" (2003: 170), originando lo que la autora definiría como *diplomacia humanitaria coercitiva*. Por otra parte, Rye, Carstensen y Hoyen (2003) realizan un estudio acerca de qué determina el nivel y la prontitud de la ayuda humanitaria, concluyendo que existen tres factores participantes: la cobertura de los medios, los intereses de los donantes y el 'negocio' de la ayuda.

Finalmente, existen estudios con respecto a la democratización africana y su conveniencia (Wantchekon y Nee-man, 2002; Ottaway, 2003) y sobre el éxito que ha tenido la cooperación en la promoción del desarrollo (Erixon, 2003) y la democracia internacionalmente (Campos, 2004; Knack, 2004). Erixon ha presentado la justificación de lo que él denomina la 'ortodoxia de la ayuda', misma que parte de la creencia de que hay "ciclos viciosos" en las dinámicas internas de los Estados *subdesarrollados* o en *vías de desarrollo* que les impiden acceder al desarrollo, de manera que la única vía para romper estos ciclos es con la aportación de recursos desde el exterior. Este autor ha encontrado, sin embargo, que aunque la ayuda continúa incrementando sus proporciones y agencias de distribución, no ha logrado generar la dinámica esperada para que se alcance el desarrollo. Por otro lado, y llevando a cabo un estudio cuantitativo y comparativo entre la distribución de recursos en ayuda internacional y los índices de *Freedom House* para las libertades políticas y civiles (utilizados para calificar a los países en grados efectivos de democratización), Knack (2004) ha encontrado que, si bien desde 1975 ha aumentado la cantidad de recursos destinados internacionalmente a

programas que tienen entre sus objetivos la democratización, no es posible observar empíricamente una mayor democratización de los Estados como tendencia dominante. Campos (2004), en un estudio sobre la cooperación en Mozambique y Guinea Ecuatorial ha encontrado que el discurso de la democratización como justificante de la cooperación no ha redundado en una democratización efectiva que dé participación política a la sociedad, sino que, por el contrario, el discurso del desarrollo despolitiza a la sociedad y vuelve conflictivo el acceso al poder político.

Los hallazgos de dichos estudios aportan interesantes conclusiones acerca de la lógica de la cooperación internacional, sus modalidades, evoluciones y efectos, pero se ha dejado de lado el cuestionamiento de por qué se considera relevante la promoción de instituciones concretas a través de la cooperación al desarrollo y a los motivos de la aceptación no sólo de recursos provenientes del exterior, sino de instituciones y prácticas occidentales por parte de los Estados africanos.

LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO COMO POLÍTICA EXTERIOR: UNA PROPUESTA ANALÍTICA

Tomando la teoría de Palmer, Wohlander y Morgan (2002), la ayuda exterior y, en específico, la cooperación al desarrollo, no es vista como un componente separado de la política exterior sino como parte de ella. En lugar de percibir los asuntos de política exterior y sus comportamientos de manera aislada, la aproximación aquí propuesta busca presentarla como una serie de iniciativas separadas que, al ser ensambladas en conjunto por los Estados, se afectan entre sí.

El debate radica en el sentido de la motivación de la cooperación al desarrollo, es decir, si está orientada hacia fines humanitarios o bien, hacia fines política y económico-estratégicos. Palmer, Wohlander y Morgan plantean un modelo de "doble-beneficio" donde la política exterior y, en concreto, la cooperación, producen dos beneficios: el cambio y el *status quo*. Su teoría viene a indicarnos entonces que los Estados deben decidir cómo distribuirán los recursos de política exterior y, al hacerlo, eligen simultáneamente entre buscar cambiar algunos aspectos del *status quo* y al mismo tiempo proteger otros.

Ahora bien, la capacidad de un Estado de producir cambios o mantener el *status quo* estaría condicionada por el ambiente de la política exterior y el entorno en el que se tiene

que desenvolver. De esto se derivan las siguientes premisas:

- a. Los Estados más poderosos son capaces de llevar a cabo una mayor cantidad de cambios o permanencia del status quo que los estados débiles.
- b. El modelo asume que la producción del cambio se vuelve mucho más eficiente conforme aumenta el poder del Estado.

Esto implicaría que la política exterior de los Estados fuertes, si bien contendrá ambos tipos de orientaciones, se verá caracterizada por un énfasis en las políticas enfocadas al cambio dado el incremento en la eficiencia. Esto no implica que los Estados más débiles estarán más satisfechos con las políticas tendientes al status quo, sino que serán menos capaces de ejercer sus cambios.

Dentro de este modelo, la cooperación para el desarrollo se percibiría como un ejemplo de una política enfocada al cambio. El argumento que Palmer, Wohlander y Morgan dan para esta afirmación es que la cooperación al exterior es una herramienta para ejercer influencia: los Estados cooperan porque creen que promueven un cierto tipo de acciones deseadas en los receptores.

Es decir, los Estados donantes diseñan su ayuda al desarrollo para que los Estados receptores adopten políticas favorables para los primeros. Los receptores de dicha ayuda están restringidos a Estados pobres o Estados en transición, con el objetivo de generar desarrollo sostenible social y económico, así como la adopción de instituciones políticas y sistemas económicos propios de los países donantes. De acuerdo con el esquema Donante – Receptor y para comprender, por un lado, las motivaciones específicas de la promoción de la institución del Estado y, por otro, los efectos que tiene en el Estado africano, a continuación se presenta una consideración teórica para ambas esferas.

a. Estado donante

Existen dos explicaciones teóricas que dan cuenta de la importancia para Occidente de la promoción de instituciones, específicamente del Estado. Por un lado, encontramos aquella que ve en el Estado occidental el estadio de desarrollo político más avanzado y que, por lo tanto, plantea su promoción como una acción necesaria. Por otro, está el enfoque que desdeña la tendencia teleológica de la historia y hace énfasis

en la actitud imperialista y de dominio civilizador de Occidente donde se genera una dependencia neo-colonial que obedece a intereses ideológicos, económicos y políticos de los donantes.

El primer enfoque ve en el Estado occidental la unidad paradigmática de ordenamiento del sistema internacional, pues la define como el único organismo capaz de aportar un ambiente seguro para sus ciudadanos. Se mide entonces la validez de un Estado de acuerdo con su potencial para defender su soberanía ante entidades que compiten. Se percibe, por lo tanto, la falta de capacidad y de requisitos institucionales en el Estado poscolonial africano para extender la hegemonía suficiente sobre su sociedad civil, clasificándolo como un Estado fallido (Jackson y Rosberg, 1986). Y en este contexto, la pobreza, los conflictos político-sociales y el mal desempeño económico de estos Estados constituyen una condición endémica dada la desviación de las tradiciones occidentales en el manejo del Estado.

Para Jackson y Rosberg, las normas que rigen al Estado occidental y que emanaron de Westfalia en 1648 proveen de la capacidad y el conocimiento necesarios para determinar los estándares de conducta que se deben seguir. Ante esto, la propuesta es un aliento a la intervención de Occidente como la única manera de proteger a los ciudadanos y corregir el rumbo, es decir, promover la cultura occidental. Bajo esta justificación, Occidente estaría obligado a dar recomendaciones y a prescribir estándares de comportamiento para cada región. Además, este enfoque naturaliza el orden estatal logrado por Occidente, sin siquiera cuestionar su validez y aplicabilidad en otras regiones en las cuales fue impuesto por vía de la colonización y la conquista; asimismo, supone la aceptación implícita y la falta de objeción de quienes habitan al interior de dichos Estados (Grovogui, 2002). Se sigue la creencia de que lo que es bueno *para nosotros* lo es para todos.

Como contraposición, aparece el enfoque que ve en dicho discurso y en la promoción institucional de Occidente una tendencia al imperialismo y universalismo que ha mutado de ser un colonialismo explícito a uno que se apoya en mecanismos de homogeneización para la dominación ideológica y la generación de vías de dependencia.

Vallespín menciona que el sistema de Estados que brota de la Paz de Westfalia “supone que no existen identidades políticas distintas a los mismos Estados” (2000: 94). Actualmente, no hay condicionantes explícitos de legitimidad y autoridad, como los estipulados en la Sociedad de Naciones y

que clasificaban a los Estados en civilizados, semi-civilizados y barbáricos dando atribuciones de tutelaje a los civilizados sobre los bárbaros. No obstante, este enfoque supone que hay una nueva formación de figuras imperialistas: el soldado ha sido reemplazado por el diplomático, el comerciante por la multinacional y el misionero por el cooperante o el *diplomático humanitario* (Peñas, 2000; Grovogui, 2002):

El imperialismo liberal hoy se manifiesta en políticas de homogenización: no en la conquista sino en la ingerencia; no en la rapiña sino en forzar la apertura a la lógica del mercado; y, finalmente, no en la cristianización forzosa sino en la exportación de modelos liberales que son, en el pensamiento liberal, filosóficamente universales aunque no lo sean sociológicamente (Peñas, 2003: 89).

En esta perspectiva, "hablar de vías disidentes es una concesión al pensamiento hegemónico" pues la verdadera percepción de Occidente los plantearía como "fenómenos de resistencia, como residuos de culturas desaparecidas o en vías de desaparición" (Iniesta, 2000: 289). Y el Occidente homogeneizador es aquel que no ve otro tipo de igualdad más que aquella que emana de sí mismo. La propuesta de estos autores indicaría que, detrás de la cooperación al desarrollo existe no una tendencia de humanitarismo sino de dominación individualista, determinada además por intereses políticos y económicos específicos.

b. Estado receptor – Estado africano

El primer elemento teórico a abordar en el caso de la situación africana es si se puede definir al Estado africano propiamente como tal. La visión weberiana del Estado, que le caracteriza por el ejercicio del monopolio legítimo de la coacción física se ve complementada además por la implementación de una burocracia que abarque al territorio y un orden legal de validez igualmente territorial que se erija en fundamento de la legitimidad del Estado. Tenemos ante nosotros un reto importante ya que la soberanía ejercida en África es meramente jurídica, mas no empírica (Jackson y Rosberg, 1986); es decir, la administración oficial del Estado no llega a todo el territorio, así como tampoco sus fuerzas de seguridad (Williams, 1996; Roca, 1998).

Sin embargo, aquí se diferirá de la definición de Jackson del Estado como un ente que está "lejos de ser una realidad creíble" pues, si bien es cierto que las élites africanas al

obtener su reconocimiento a la autodeterminación durante el periodo descolonizador aceptan la estructura política heredada, ésta será *africanizada* al adaptarse dicha institución a las condiciones históricas, sociales y culturales de la región (Chabal y Daloz, 2001).

Podemos entonces hablar de tres características interconectadas del Estado africano y que sirven como pauta para comprender la cooperación al desarrollo: el neopatrimonialismo, la extraversión y el centralismo.

El neopatrimonialismo emana de una condición básica de la percepción de lo político y de lo público en África en contraste con Occidente: no existe una emancipación de lo político con respecto a la sociedad a través de una administración libre de presiones sociales; por el contrario, el Estado se mezcla con la sociedad y es considerado como propiedad e instrumento de ésta (Chabal y Daloz, 2001)⁵.

El servicio público es de carácter personalizado a través de redes clientelares y del uso del nepotismo, quedando el poder por fuera de los límites específicos del puesto administrativo (Williams, 1996). Así, el acceso a las instituciones estatales se ve como un medio de enriquecimiento personal y la legitimidad de las élites proviene de "su capacidad para alimentar a la clientela en cuyo poder se apoya" (Chabal y Daloz, 2001: 42) y los representantes de la comunidad no son aquellos que buscan actuar en función y beneficio de todos los ciudadanos a través de la labor legislativa, sino quienes son más capaces de beneficiar a su comunidad y brindarle privilegios que de otra manera no percibiría.

Existen, por un lado, una economía moral de la etnia donde un factor determinante de la acción viene a ser la responsabilidad con la familia extensa y, por otro, un tribalismo político en el que la etnia pasa a ser un elemento esencial en el ámbito político ya que es definitorio de si se recibirán recursos o no. De esta manera se puede observar cómo el Estado no falló sino que "el edificio se rige por el mode-lo occidental mientras que el funcionamiento procede de la dinámica patrimonial" (Chabal y Daloz, 2001: 35).

Aquí interviene la segunda característica del Estado africano: la extraversión o externalidad. Esto implica que las relaciones exteriores constituyen un elemento fundamental para los gobiernos, lo que se evidencia en la prioridad en sus relaciones hacia fuera del continente en contraste con las que

⁵ Hyden (1999) menciona que aun y cuando en algunos países africanos se introdujo la organización militar o una estructura de partido dominante, el Estado se vio sobrepasado por las fuerzas sociales que le rodeaban.

se mantiene con los vecinos; en su papel como intermediarios entre el sistema internacional y sus sociedades; y en que su relación con el mundo exterior desde que adquirieron su independencia ha sido a través de la recepción de ayuda (Peñas, 2000; Campos, 2004).

Es decir, la externalidad se da porque los Estados en África pudieron descolonizarse, en gran parte, por el reconocimiento internacional y, por lo tanto, deben su legitimidad al sistema externo, no a la condición interna (Herbst, 2000; Bayart et al., 1999). Aunado a esto, las infraestructuras están diseñadas para unir a los territorios con las antiguas metrópolis y no a los vecinos entre sí, lo cual favorece y perpetúa las economías de exportación. Y finalmente, la extracción de tributos de los Estados no viene de sus poblaciones sino de los gravámenes sobre importaciones y exportaciones con el exterior desarrollado, dependiendo en gran medida de la cooperación al desarrollo para su presupuesto:

Hoy, como en el pasado, el pago de impuestos no es considerado como la expresión de la soberanía interna del estado y de su legitimidad, sino que es percibido por la población en general como la expresión de la soberanía internacional del estado (en la forma de impuestos sobre los extranjeros y sobre los flujos económicos transfronterizos) y como una manifestación del poder coercitivo del estado (Bayart et al., 1999: 88).

Finalmente, la tercera característica actúa como causa y efecto de esta misma condición: el Estado está fuertemente centralizado y, como ya se dijo, cuenta con poca expansión de su aparato administrativo a lo largo del territorio. En este contexto, la cooperación al desarrollo obedecería a un mecanismo de auto-mantenimiento de las élites en el poder, donde la democratización y la adopción de instituciones occidentales se ha llevado a cabo, hasta la actualidad, en términos discursivos y como una estrategia para continuar percibiendo recursos.

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y MOZAMBIQUE

La cooperación internacional como mecanismo para solucionar problemas económicos, sociales y humanitarios se ha plasmado como discurso oficial al aparecer en el artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas. Como indica Torroja

(1998), la cooperación se ve como un factor indispensable para alcanzar el desarrollo y la asistencia humanitaria, mismos que desembocarán en el fomento y mantenimiento de la paz, fin principal de la Organización de las Naciones Unidas. La cooperación al desarrollo, propiamente, comenzó a incluirse en las estrategias de organizaciones y Estados a partir de los años sesenta fruto del proceso de descolonización emergente.

España desarrolla su cooperación internacional a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y en conjunto con la Unión Europea⁶. Su actividad en cooperación inició en 1976 con la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), pero no fue sino hasta 1987 que se definirían los lineamientos guía de la cooperación, pues incluso a finales de los setenta España figuraba aún como país en vías de desarrollo.

Dentro del Plan Director de la Cooperación Española para el periodo 2001 – 2004, se justifica la existencia de una política de cooperación de la siguiente manera:

España coopera porque forma parte de la comunidad humana y en base a la igualdad de las personas en su dignidad, se considera obligada moralmente a luchar con los demás países para un mundo donde todos tengamos las mismas oportunidades de vivir una vida próspera y feliz (SECIPI, 2001).

Existen distintas categorías de ayuda clasificadas de acuerdo con su objetivo: la destinada a funciones humanitarias, la enfocada a programas alimentarios, y la ayuda oficial al desarrollo. Dentro de la ayuda al desarrollo existen dos modalidades, la dependiente del Ministerio de Economía se refiere a los créditos del FAD, por lo tanto, es bajo este rubro que se negocia la deuda, los créditos concesionales, o la participación española en la Unión Europea; además, está el Ministerio de Asuntos Exteriores, que gestiona los programas y proyectos de la cooperación bilateral no reembolsable. Dentro de este último tipo de ayuda se llevan a cabo los programas enfocados al fortalecimiento y consolidación del Estado.

La Ley de Cooperación establece, en su artículo 7d) el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y el apoyo a las instituciones como uno de los sectores prioritarios de la cooperación española. El organismo estatal encargado del tipo específico de cooperación enfocada al desarrollo es la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECl) que, entre sus objetivos plantea⁷ :

⁶ Para un estudio detallado de las atribuciones y coordinación entre áreas de la administración véase Rodríguez Cañada, B. (1998).

el fomento de la democracia, el estado de derecho y el buen gobierno, y otorga a la lucha contra la pobreza el carácter de objetivo prioritario [...] contribuir al progreso social, cultural, institucional y político de los países en vías de desarrollo (AECL, 2004).

La ayuda de la AECL se distribuye con base en patrones geográficos: Iberoamérica; Medio Oriente y el Magreb; Europa Central y Oriental; Asia-Pacífico; y África Subsahariana. En esta última, la ayuda se concentró en el periodo 1997-2000 en ocho países: Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Mozambique, Namibia, Santo Tomé y Príncipe, y Senegal.

Mozambique, como se mencionó, ha venido ocupando un lugar cada vez más preeminente contando incluso con presencia institucional española en su territorio al haber una Oficina Técnica de Cooperación en Maputo. De acuerdo con datos de la propia AECL, Mozambique constituye hoy el principal receptor en África Subsahariana de ayuda no reembolsable bilateral española, mientras que en 1992 ni siquiera figuraba en los porcentajes generales⁸. El presupuesto anual (2004) según información de la AECL en Maputo es de 9.6 millones de euros, de los cuales el 66% es de financiación a través de convocatorias de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), 32% es de ejecución directa, y el resto de becas y cooperación cultural.

Desde 1997 su participación en el reparto presupuestario aumentó hasta ubicarlo como el principal país receptor en el año 2000. En 1997, el desarrollo de acciones encaminadas al fomento del Estado fueron definidas bajo el rubro "Fortalecimiento Institucional de las Administraciones de los Países" que se centraban en:

contribuir al funcionamiento de las instituciones públicas con objeto de consolidar los Estados Democráticos [que] se concreta en la ejecución de asistencias técnicas a los Minis-

terios para mejorar la gestión y prestación de los servicios públicos, programas de formación para los técnicos de los ministerios, apoyo a los presupuestos generales de los Estados (AECL, 1997).

Además, y dado el proceso de paz iniciado en 1994⁹, la aportación a Mozambique se concentró en la estructuración de su policía, la creación de centros de formación para funcionarios públicos, así como la creación de un registro civil y del documento de identidad. Por otro lado, se le condonó parte de su deuda externa y en 1997 Mozambique se ubicó como el sexto país –exceptuando Iberoamérica– con mayor cantidad de recursos obtenidos a través de la AECL¹⁰.

El año 1998 Mozambique aumentó su importancia en el esquema de la cooperación española pues fue el cuarto receptor de recursos¹¹, aun y cuando el presupuesto fue menor en términos generales. La línea continuó en el apoyo a la capacitación de las fuerzas policíacas y a la implementación del documento de identidad mozambiqueño.

En 1999 este país ocupó el quinto puesto en recepción de cooperación¹² y, aunque el presupuesto disminuyó nuevamente, fue designado como prioritario junto con Guinea Ecuatorial –fueron estos dos países los únicos de la región subsahariana en superar el millar de millones de pesetas– ocupando el 51% del presupuesto juntos. Continuando con los proyectos anteriores, se plantea en este año un programa de becas para que oficiales mozambiqueños se capaciten en España.

Como se indicó, en el año 2000 la importancia de Mozambique se consolidó, pues, junto con Guinea Ecuatorial y Angola, ocupó el 77% de los recursos asignados a África Subsahariana. Además, de acuerdo con el documento "Ayuda Humanitaria, Mozambique" de la AECL, en el 2000 el gobierno español canceló en su totalidad la deuda que Mozambique contraía con España, equivalente a 44 millones de dólares, además

7 Existen otros tres fines específicos de la AECL: propiciar el crecimiento económico; fomentar la cooperación cultural y científica con los países en vías de desarrollo; y asegurar la concertación con las políticas de desarrollo con los países desarrollados especialmente en el ámbito de la Unión Europea.

8 Para ese año, la cooperación se dividió como sigue: 45% de la ayuda a Iberoamérica, 30% al Magreb, 15% a Guinea Ecuatorial y el 10% restante a otros países. Datos obtenidos de Miralpeix (1998).

9 El Frente de Liberación de Moçambique (Frelimo) y la Resistência Nacional Moçambicana (Renamo) se han enfrentado en una guerra civil en Mozambique desde 1976. El Frelimo, originalmente marxista, fue organizado en 1964 para luchar contra el colonialismo portugués; el Renamo nació como una organización de la población blanca de Rhodesianos, apoyados por Sudáfrica en tiempos del apartheid, en pos del control gubernamental y en oposición a un gobierno de las guerrillas de la población negra. Dichas organizaciones entraron en negociaciones en 1992 para finalizar la guerra civil, estableciéndose en 1994 la estructura de un nuevo gobierno democrático con elecciones aprobadas por la ONU. CIA World Factbook, 2005.

10 Mozambique recibió 1,131,398,764 pesetas, es decir, 6,799,843.52 euros-. Marruecos fue el principal receptor (2,191,230,543 pesetas -13,169,560.8 euros-), seguido por los Territorios Palestinos, Guinea Ecuatorial, Filipinas y Bosnia-Herzegovina.

11 A Mozambique se le designó un total de 1,256,781,555 pesetas, que equivalen a 7,553,409.27 euros. Marruecos nuevamente fue el principal receptor (1,787,205,784 pesetas, es decir, 10,741,323.09 euros), seguido por Guinea Ecuatorial y los Territorios Palestinos.

12 Dado el conflicto en Kosovo y la intervención europea, este territorio que antes no figuraba en la cooperación, ocupó el primer lugar en recepción de recursos (2,193,013,556 pesetas, es decir, 13,180,276.92 euros) siguiéndole Marruecos, los Territorios Palestinos, Guinea Ecuatorial, Filipinas y Mozambique (1,060,548,332 pesetas, equivalentes a 6,374,023.85 euros).

de concederle 2,000 millones de pesetas (12,020,242 euros) en créditos FAD dando un total de 10,000 millones de pesetas (60,101,210 euros) de ayuda en un año¹³. Por otra parte, el área de "Fortalecimiento de Instituciones y Buen Gobierno" continúa con el apoyo a las fuerzas policiales, ampliándose a la reforma del sistema judicial, modernización de los órganos legislativos, el apoyo a la reforma de la administración y se financiaron asistencias técnicas a los Ministerios para mejorar la gestión y prestación de servicios.

La justificación de la posición que ocupa Mozambique en los esquemas de cooperación española es definida por la propia AECL, en su oficina en Maputo, por cuatro razones: su proceso de transición a la democracia, su elevado nivel de pobreza, su vulnerabilidad medioambiental y, finalmente, junto con Guinea Ecuatorial y Angola, por su vinculación histórica y cultural con España. Incluso, en un documento expedido por esta misma agencia en el año 2000, se indica que: "en África Austral, la cooperación española se destina a países donde existen vínculos culturales" (AECL, 2000). Llama la atención, sin embargo, que de esos tres países únicamente Guinea Ecuatorial fue colonia española, mientras que Angola y Mozambique lo fueron portuguesas.

¿Cuál es el interés de cooperar con Mozambique? ¿Por qué hacerlo a través de la promoción institucional? Estos cuestionamientos son relevantes e interesantes si, además, se observa que estudios como el llevado a cabo por Knack indican que la consolidación democrática –uno de los principales justificantes de la ayuda española en Mozambique– no tiene relación directa con la ayuda internacional que se aporte y cuando autores como Chabal, Daloz y Campos nos hablan de una dinámica de patrimonialización del Estado y de extraversión provocada en parte por el continuo influjo de recursos del exterior, que hacen del gobierno no una institución fortalecida sino un botín (Campos, 2004).

La realización de una investigación que pretenda evaluar las motivaciones particulares del caso mozambiqueño-español se regiría por tres áreas de estudio empírico. Por una parte, y siguiendo el esquema planteado anteriormente, se hace referencia directa al Estado donante, España, donde es imperativo preguntarnos ¿quién decide sobre la asignación de

recursos?, ¿cómo se toman estas decisiones?, ¿cómo se determina la prioridad de un Estado sobre otro? y, finalmente, ¿qué retribuciones concretas conlleva la cooperación al desarrollo?

En el caso de la revisión del Estado receptor, Mozambique, se requiere un estudio completo de su formación como tal: de qué tipo de colonización proviene, cómo fue su proceso de independencia –violento y tardío–, así como la infraestructura y tipo de gobierno que mantiene actualmente. Asimismo, cabe determinar ¿cómo se distribuyen y en qué áreas se concentran los recursos obtenidos de la ayuda al desarrollo? Además, es necesario saber de qué manera, programas dirigidos a la construcción misma del aparato estatal se manejan, es decir si existen o no políticas de descentralización específica, quiénes participan en la aplicación de los programas y el funcionamiento del sistema fiscal (cómo y a dónde se asignan los recursos).

Finalmente, vale la pena hacer un análisis de líneas de convergencia en cuatro niveles. Uno de estos lo constituye la relación económica entre ambos Estados –qué tipo de comercio manejan, qué tipo de empresas comparten, cuál es la política arancelaria mozambiqueña–; asimismo, encontramos el factor político en la relación Mozambique – España que nos permite dilucidar qué alianzas existen dentro del foro de organismos internacionales como la ONU, los vínculos entre los distintos partidos políticos o bien, posibles asentamientos militares en Mozambique. Igualmente necesaria es una revisión sobre el procedimiento de diseño, gestión y negociación de los programas de cooperación españoles a Mozambique, para finalmente avanzar sobre los métodos de evaluación¹⁴ de la implementación de dichos programas: ¿existen condicionantes para la ayuda?, ¿qué compromisos tiene el gobierno mozambiqueño con el Estado español?¹⁵

REFLEXIONES Y PROPUESTAS SOBRE LOS EFECTOS DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Sobre la base de las consideraciones teóricas planteadas, donde la cooperación al desarrollo funciona como parte de la política exterior de un Estado, es posible aportar al-

13 Es importante indicar que en el 2000, Mozambique sufrió fuertes inundaciones que movieron a la participación y ayuda internacional generalizada a este país.

14 Véase Gudiño, F. (s.a.)

15 De ser implementado este proyecto, habría un acercamiento a la documentación oficial de ambos gobiernos, evaluación de proyectos, análisis de la cooperación española (como la realizada por Rodríguez, 1998), revisión del presupuesto mozambiqueño, de su sistema fiscal, etc. Sería conveniente además, obtener contacto directo con funcionarios de la AECL y de los encargados de los programas específicos enfocados al fortalecimiento de instituciones para hacer una entrevista a profundidad.

gunas explicaciones alternativas que, a manera de enunciados hipotéticos, animan el presente proyecto:

1. La cooperación al desarrollo enfocada al fortalecimiento del Estado en otras regiones funge como un mecanismo de construcción de una identidad igualitaria generalizada que tiende a eliminar vías alternativas de organización y gobierno. El propio diseño de la cooperación al desarrollo olvida el análisis de conflictos, de intereses y grupos sociales dentro de las sociedades africanas y se centra en una visión socioeconómica y estatalista que excluye a la sociedad de participar y limita la posibilidad de identificar dinámicas subyacentes dentro del entorno sociopolítico africano (Campos, 2004), tales como la neopatrimonialización o la extraversión. Más aún, la cooperación al desarrollo crea o fortalece un lazo de dependencia entre los países occidentales y el África Subsahariana que acentúa la limitación de encontrar vías alternativas de acceso al desarrollo: el Estado se perpetúa como la única identidad política legítima. Además, el que la política moderna se rija por el Estado, como es indicado por Bartelson, lleva a que se condicione la inteligibilidad del discurso a tal punto que "la estructura conceptual de éste podría sufrir de una falta de coherencia en la ausencia de dicho concepto" (2001: 5); es decir, que lo político deje de ser coherente fuera de la visión y del significado que el concepto de Estado le da. La promoción de la democracia y el buen gobierno redundan en la promoción de categorías analíticas que expanden y dan vitalidad al concepto del Estado.

2. La recepción de recursos ayuda a sostener a las élites gobernantes y mantiene, por lo tanto, el sistema –en el caso mozambiqueño, un Estado con un gobierno recientemente iniciado en la democracia. Más aún, tal como es mencionado por Chabal y Daloz (2001) o Williams (1996), la existencia de lazos de dependencia económica ayudan a perpetuar un sistema –el neopatrimonialismo– en el cual las élites basan su poder, pues han permitido que éstas accedan a recursos de otra manera inaccesibles. Nos encontramos ante un caso de explotación de la debilidad: la petición y recepción de ayuda funciona como fachada e incentivo para élites que tienen, por su parte, objetivos concretos y particulares.

3. Los programas de la cooperación al desarrollo "no parecen estar vinculados a los objetivos que declaran los países donantes" (Rodríguez, 1998), sino definirse de acuerdo con parámetros que obedecen a intereses económicos y geoestratégicos específicos.

4. La concentración de la cooperación al desarrollo en centros urbanos específicos –i.e. Maputo– deriva en que el Estado subsahariano mantenga su limitación en la aplicación de su dominio en términos burocráticos y administrativos.

Además, se sugiere que el enfoque analítico de este proyecto sea ampliado en las siguientes líneas de investigación:

1. Crisis o redefinición del Estado–Nación: Si el Estado–Nación en África únicamente ha contado con soberanía jurídica y no empírica, ¿qué dimensiones tiene la crisis? ¿es una situación similar a la occidental?, ¿qué papel juega la cooperación para el desarrollo en este contexto?, ¿cómo se ve condicionada la cooperación al desarrollo por el propio paradigma estatal?

2. Transiciones a la democracia y cooperación al desarrollo: ¿se ha condicionado la ayuda al establecimiento de la democracia?, ¿a qué obedece esta tendencia?, ¿es la democracia un nuevo estándar "civilizatorio" occidental?

3. Sociedad Civil: ¿qué impacto tiene la cooperación para el desarrollo en su rol de fortalecimiento institucional en la sociedad civil?, ¿de qué manera se refleja en los programas educativos?

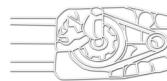
CONSIDERACIONES FINALES

Karl Lowenstein (1954) menciona que la cooperación está motivada por patrones de acción recíprocos, donde las motivaciones son tan abundantes como los propósitos. Esto nos permite recordar un elemento fundamental: la cooperación al desarrollo afecta a más de un elemento de acción del Estado y encuentra aplicabilidad en casi todas las áreas susceptibles de acción estatal –económica, política, cultural y social–, de manera que, si bien la reproducción del modelo

occidental seguramente no es su única motivación, su propia lógica de actuación contiene una tendencia a la reproducción del modelo.

El hecho de pensar que detrás de la cooperación hay intereses alternativos a los planteados objetivamente, aunando a la posibilidad de corroborar con datos empíricos como los aportados por Knack respecto a que la cooperación no ha influido en el cumplimiento de los objetivos planteados discursivamente, nos deja con un problema teórico fundamental: ¿existe otro paradigma de análisis en las relaciones internacionales además de enfoques estadocéntricos como el rea-

lismo? ¿Hay alternativas teóricas que nos permitan analizar el contexto mundial? En este sentido, la visión estatalista del diseño de la cooperación y del análisis de los conflictos africanos y la promoción del Estado por la vía de la cooperación, redundantes en una homogeneización, no son los únicos elementos a revisar; el propio pensamiento teórico, al centrarse en lo doméstico y lo internacional¹⁶, requiere de la noción de Estado para ser comprendido (Bartelson, 2001). Así, el estudio de la cooperación al desarrollo, al igual que su diseño, no pueden desvincularse del paradigma político moderno, en el que el Estado aparece como un concepto central.



¹⁶ Si bien hoy tanto el concepto de soberanía, como de la identidad estatal están siendo cuestionadas, la principal dificultad que viene de dicho ejercicio “es su propia tendencia a presuponer los mismos límites conceptuales que se proponen cuestionar o disolver” (Bartelson, 2001: 13).

Referencias bibliográficas

- Ayoob, M. (1995). *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. Boulder: Lynne Rienner
- Bartelson, J. (2001). *The Critique of the State*. Londres: Cambridge University Press
- Bayart, J-F; Ellis, S.; Hibou, B (1999) *The Criminalization of the State in Africa*. Londres: James Currey
- Campos, A. (2004). Cooperación y democracia en Guinea Ecuatorial y Mozambique: variaciones de la extroversión en África subsahariana. Ponencia presentada en el Congrés Internacional d'Estudis Africans – IV Congrés d'Estudis Africans del Món Ibèric. África Camina. Laboratori per la Investigació de les Societats Africanes. Barcelona
- Chabal, P. y Daloz, J. (2001). *África camina. El desorden como instrumento político*. Barcelona: Bellaterra
- Chazan, Mortimer, Ravenhill y Rothchild. (1992). *Politics and Society in Contemporary Africa*. Colorado: Lynne Rienner Publications
- Erixon, F. (2003). "Poverty and recovery: the history of aid and development in East Africa" en *Aid, trade and economic development*. Institute of Economic Affairs. Oxford: Blackwell Publishing
- García, J. (1994). "Democracia y desarrollo en Mozambique". Disponible en: <http://eurosur.org>
- Gellner, E. (1996). *Condiciones de la libertad. La sociedad civil y sus rivales*. Barcelona: Paidós
- Gudiño, F. (s.a.). "La evaluación de la cooperación al desarrollo en España. Un análisis de metodologías y organización institucional". Coordinadora de ONGD de Castilla La Mancha. Disponible en: <http://www.ongd-clm.org/cdcoperacion.htm>
- Grovogui, S. (2002). "Regimes of Sovereignty: International Morality and the African Condition", en *European Journal of International Relations*, 8 (8)
- Hellen, J. (1968). "Independence or Colonial Determinism? The African Case", en *International Affairs*, 44 (4)
- Herbst, J. (2000). *States and Power in Africa. Comparative Lessons in Authority and Control*. Nueva Jersey: Princeton University Press
- Hyden, G. (1999). "No Shortcuts to Progress. African Development Management in Perspective". California: University of California Press. Iliffe, J. (1998). *África. Historia de un Continente*. España: Cambridge Univeristy Press
- Iniesta, F. (2000). *Emitai. Estudios de Historia Africana*. Barcelona: Bellaterra
- Jackson, R. y Rosberg, C. (1986). "Sovereignty and Underdevelopment: Juridical Statehood in the African Crisis", en *The Journal of Modern African Studies*, 24(1)
- Joseph, R. (1999). *State, Conflict and Democracy in Africa*. Londres: Lynne Rienner
- Knack, S. (2004). "Does Foreign Aid Promote Democracy?", en *International Studies Quarterly*, (48)
- Lindberg, S. (2001). "Forms of State, Governance, and Regimes: Reconceptualizing the Prospects for Democratic Consolidation in Africa", en *International Political Science Review*, 22 (2)
- Lowenstein, K. (1954). "Sovereignty and International Cooperation", en *The American Journal of International Law*, 48 (2)
- Minter, W. (2000). "The Mozambican Peace Process: An (Over)Abundance of Lessons", en *Peace & Change*, 25 (2)
- Miralpeix i Güell, M. (1996). "La cooperación española con Centroamerica: ¿voluntad política o transferencia de recursos?", en *CIDOB D'Afers Internacionals*, 31
- Ottaway, M. (2003). "Promoting Democracy after Conflict: The Difficult Choices", en *International Studies Perspectives*, 4
- Palmer, G.; Wohlander, S.; Morgan, T. (2002). "Give or Take: Foreign Aid and Foreign Policy Substitutability", en *Journal of Peace Research*, 39 (1), 5-26
- Peñas, F.(coord.) (2000). *África en el sistema internacional. Cinco siglos de fronteras*. Madrid: Los Libros de la Catarata
- Peñas, F.(2003). *Hermanos y enemigos. Liberalismo y Relaciones Internacionales*. Madrid: Los Libros de la Catarata
- Pérez-Agote, A. (1984). "Hacia una concepción sociológica de la nación", en Pérez-Agote, A. (Ed.) *Sociología del Nacionalismo*. Bilbao: Universidad del País Vasco
- Potter, P. (1953). "Progress in International Cooperation", en *Political Science Quarterly*, 50 (3)
- Regan, P. (1995). "US Economic Aid and Political Repression: An Empirical Evaluation of US Foreign Policy", en *Political Research Quarterly*, 48 (4)
- Roca, A. (1998). "La problemática y el futuro del Estado-Nación en África Subsahariana. Curso de aproximación al África Árabe-Islámica del Norte." Disponible en: <http://www.telcom.es/cmunsa/cmu0.htm>
- Rodríguez, B. (1998). "La Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea y España. Consideraciones sobre África Negra. Curso de aproximación al África Árabe Islámica del Norte". Disponible en: <http://www.telcom.es/cmunsa/cmu0.htm>
- Ruiz-Giménez A., Itziar (2003). *Las 'buenas intenciones'. Intervención humanitaria en África*. Barcelona: Icaria
- Rye, G.; Hoyer, K. y Carstensen, N. (2003). "Humanitarian crises: What determines the level of emergency assistance? Media Coverage, Donor Interests and the Aid Business", en *Disasters*, 27 (2)

- Schulz, B. y Hansen, W. (1984). "Aid or Imperialism? West Germany in Sub Saharan Africa", en *The Journal of Modern African Studies*, 22 (2)
- Torroja, H. (1998). "La relación entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo en la práctica de la ONU", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. (40-41)
- Vallespín, F. (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Taurus
- Wang, T. Y. (1999). "U.S. Foreign Aid and UN Voting: An Analysis of Important Issues", en *International Studies Quarterly*, 43 (1)
- Wantchekon, L y Neeman, Z. (2002) A theory of post-civil war democratization", en *Journal of Theoretical Politics*, 14, (4)
- Williams, D. (1996). "Reconsidering State and Society in Africa: The Institutions Dimension in Land Reform Policies", en *Comparative Politics*, 28(2)
- Wittkopf, E. (1973). "Foreign Aid and United States votes: A Comparative Study". en *American Political Science Review*, 67 (4)
- Westendorp, C. (2004). "La política exterior de España: las *prioridades permanentes* y los nuevos desafíos. Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior". Ensayo No. 9. Disponible en: <http://incipie.org>