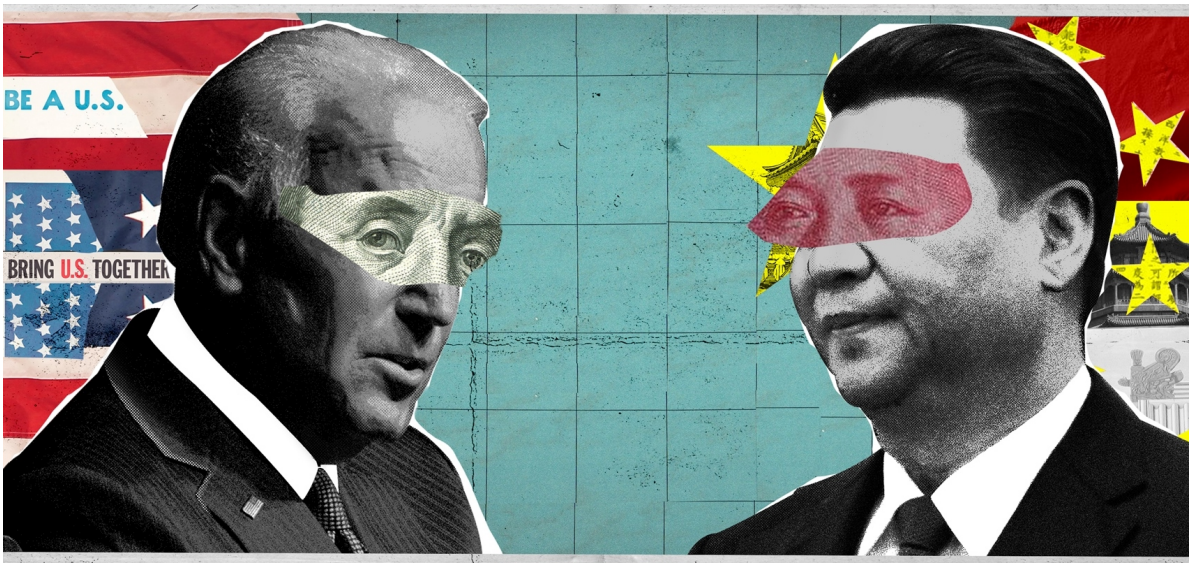
EL SISTEMA DE COOPERACIÓN ANTE LA EVOLUCIÓN DEL ORDEN MUNDIAL Y LOS RETOS GLOBALES

Las transformaciones en el orden mundial y su impacto en la evolución de la cooperación al desarrollo

Daniel Lemus



llustración: Hansel Obando

El mundo de la posguerra y los orígenes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) nació de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial. La configuración de un nuevo orden mundial en ciernes, en el que los Estados Unidos y la Unión Soviética se erigían como las potencias triunfadoras, generó una nueva dinámica en las relaciones internacionales en la cual las potencias tradicionales europeas pasaron a un segundo plano. Un nuevo tablero geopolítico se desplegaba en torno a las aspiraciones estadounidenses y soviéticas sobre el mundo que era necesario construir y en el cual la cooperación internacional desempeñaría un rol crucial.

La rivalidad soviética estadounidense tuvo como centro también las diferencias cuestiones ideológicas que justificaban también una visión particular sobre lo que el desarrollo y la

ayuda debían ser. De este modo, la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), que eventualmente impulsaría el concepto más amplio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, se estableció como una práctica internacional debido a que las potencias vencedoras tenían la necesidad de ganar aliados, establecer zonas de influencia y obtener ventajas políticas y económicas en el nuevo orden bipolar.

Así, teniendo como antecedente el Plan Marshall, diseñado para reconstruir Europa, algunos de los países desbastados por la guerra participaron en la creación de la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE) –antecedente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)– como un mecanismo de diálogo que les permitiera acordar conjuntamente la manera de utilizar el apoyo financiero ofrecido por Estados Unidos para la reconstrucción durante el periodo de la posguerra. Un par de años más tarde, en 1962, se estableció el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) como el mecanismo privilegiado para impulsar la asistencia al desarrollo por parte de los países económicamente avanzados.

> Después de la Segunda Guerra Mundial, la Cooperación Internacional para el Desarrollo se estableció como una práctica internacional, ya que las potencias vencedoras tenían la necesidad de ganar aliados y establecer zonas de influencia en el nuevo orden bipolar

Por su parte, ante la iniciativa estadunidense de brindar ayuda a los países de Europa Occidental, la Unión Soviética emprendió su propio programa de ayuda al desarrollo a los países que estaban bajo su área de influencia. Esta iniciativa, conocida como el Plan Molotov, fue concretizada por medio de una serie de tratados bilaterales y el establecimiento de la Oficina de Información de los Partidos Comunistas y Obreros, la *Kominform*, con la intención principal de establecer una política común entre los Partidos Comunistas de la Europa del Este, intercambiando información y experiencias y coordinando las actividades de ayuda mutua. Sin embargo, en la práctica, este organismo sirvió como instrumento de la Unión Soviética para hacer frente al desafío occidental concretado en la doctrina Truman y el Plan Marshall. Para el año de 1949, se había establecido ya el Concilio de Asistencia Económica Mutua (COMECON) como el medio institucional para favorecer esta cooperación.

Más allá del mundo bipolar: nuevos actores y nuevas dinámicas de la cooperación internacional

Sobre los años 1960, la Cooperación Internacional para el Desarrollo se había transformado ya en una norma internacional. En forma gradual, la Cooperación Internacional para el Desarrollo dejó de ser una práctica exclusiva de los países ricos y bajo el auspicio de las

Naciones Unidas, otros actores se sumaron a las nuevas dinámicas de la cooperación. Estas dinámicas impulsaban la construcción de un escenario multilateral más allá de las limitaciones derivadas de la asistencia bilateral.

Al inicio de esa década, dos procesos simultáneos impulsaron un escenario favorable para la expansión de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Por una parte, el financiamiento para la reconstrucción europea permitió la rápido recuperación de algunos países que eventualmente estuvieron en posibilidades de brindar ayuda para el desarrollo; por otra parte, una pléyade de países que recién alcanzaban su independencia como resultado de los procesos de descolonización. Estos hechos permitieron que, gradualmente, se empezaron a delimitar en el imaginario colectivo tres mundos diferentes. El primer mundo conformado por los países capitalistas desarrollados aglutinados en torno a la OCDE; un segundo mundo en el que se ubicaban países con economías planificadas, reunidos en el Consejo de Ayuda Mutua Económica, y el Tercer Mundo que incluía a los países en vía de desarrollo, tanto de economías de mercado como economías planificadas, agrupados en su mayoría en el Grupo de los 77. De manera paulatina se fue imponiendo la norma de que los dos primeros grupos de países debían colaborar, por medio de asistencia, soporte financiero y preferencias comerciales, con el desarrollo de los países del llamado Tercer Mundo.

La década de 1950 también vio surgir el establecimiento y difusión de una Cooperación Internacional para el Desarrollo paradigmáticamente diferente, basada en el principio de ayuda mutua, bajo un esquema horizontal de cooperación. La Conferencia de Bandung en el año de 1955, en la que participaron veintinueve países de Asia y África, representó un hito importante en la creación del movimiento de países no alineados haciendo eco de una voz colectiva para el Sur. Los objetivos declarados de la conferencia eran promover la cooperación económica y cultural afroasiática y oponerse al colonialismo o neocolonialismo de cualquier nación.

> La década de 1950 también vio surgir una cooperación horizontal, basada en el principio de ayuda mutua: la Conferencia de Bandung sentó las bases de la cooperación Sur-Sur, todavía vigentes

La conferencia finalizó con un llamado para incrementar la cooperación técnica y cultural entre los países de África y Asia, estableciendo un fondo para el desarrollo económico administrado por las Naciones Unidas. Más allá de las posturas políticas de los países participantes en esta conferencia se sentaron las bases de la cooperación Sur-Sur que siguen vigentes hasta el día de hoy. El año 1978 fue clave en este proceso porque se estableció una unidad especial de cooperación Sur-Sur en el programa de desarrollo de las Naciones Unidas. Desde entonces, la cooperación Sur-Sur ha sido una pieza clave en el régimen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El fin de la Guerra Fría y el reacomodo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

Durante la década de 1980 se apreciaba un agotamiento en la ayuda por parte de los países donantes al percibir que, a pesar de las fuertes donaciones y transferencias realizadas, la pobreza continuaba siendo una realidad inocultable. Al mismo tiempo, se empezaron a cuestionar los mecanismos que hasta entonces habían fungido como modelos de impulso al desarrollo. A su vez, los países receptores de ayuda plantearon fuertes controversias hacia los programas de ayuda por considerarlos asistencialistas. Además, las terribles deudas económicas cuestionaron profundamente los cimientos de la fórmula propuesta para el desarrollo y el régimen de la Cooperación Internacional en que se sustentaba.

Por otra parte, el abrupto derrumbe de la Unión Soviética dio paso al fin de la disputa geopolítica de la Guerra Fría y, con ello, en algunos círculos de la política internacional, la Cooperación Internacional para el Desarrollo perdió interés debido a que se consideraba una herramienta que ya no era necesaria para ganar adeptos a un modelo político y económico del desarrollo. Bajo la ilusión del triunfo del liberalismo político y el establecimiento de un orden mundial donde los Estados Unidos se estableció como el actor hegemónico indiscutible, la cooperación internacional experimentó un proceso de reconfiguración.

Sin la rivalidad geopolítica de las dos grandes superpotencias, se presentaron nuevas formas de entender la cooperación y el desarrollo, una cooperación menos ideologizada. Al inicio del nuevo siglo, se establecieron ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) acompañados por veinte metas cuantificables. Estos objetivos se derivaron de los acuerdos previos adoptados en la década anterior en el marco de distintas cumbres y conferencias organizadas por las Naciones Unidas. En conjunto, estas metas se propusieron erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir enfermedades como el VIH/SIDA y el paludismo; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar la asociación mundial para el desarrollo. Los ODM fueron a su vez el antecedente de la actual visión paradigmática dominante sobre los objetivos y mecanismos de cooperación para el desarrollo, los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales fueron adoptados en septiembre de 2015.

Asimismo, este contexto permitió que la visión sobre la cooperación internacional por parte del principal grupo de países donantes, aglutinados en torno al Comité de Ayuda al Desarrollo, se transformara en una nueva forma de entender la ayuda que culminó en la Declaración de París en el año 2005. La demanda de que el financiamiento al desarrollo fuera más eficaz empezó a resonar cada vez con mayor fuerza impulsando a que los donadores tradicionales se comprometieron a incrementar la transparencia en el uso de los recursos destinados al desarrollo. Se expandió la idea de la importancia de la eficacia de la ayuda. Así, se incluyeron conceptos como el de la condicionalidad que considera que la ayuda se proporciona en la medida en que se avance en el cumplimiento de determinadas condiciones; el incremento de capacidades y el establecimiento de marcos institucionales

que apoyen a una mejor gobernanza.

> Con el fin de la Guerra Fría, sin la rivalidad geopolítica de las dos grandes superpotencias, se presentaron nuevas formas de entender la cooperación y el desarrollo, menos ideologizadas. Al mismo tiempo, empezaron a involucrarse nuevos actores

Al mismo tiempo, en esos años tuvo origen del involucramiento de nuevos actores que generarían una nueva dinámica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. En 1987 el gobierno brasileño fundó su agencia de cooperación internacional, la Agencia Brasileña de Cooperación. En 1990, Chile hizo lo propio estableciendo su Agencia de Cooperación Internacional. Para 1996, Colombia fundó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. Por su parte, Cuba ya había impulsado actividades de Cooperación Sur-Sur por medio de su programa Cuba Coopera, el cual puso en marcha proyectos de cooperación médica, salud pública y atención a desastres en la región. Estas agencias y programas tienen una identidad y prioridades claramente establecidas determinando como uno de sus ejes de acción la cooperación Sur-Sur, la cooperación horizontal, el fomento al intercambio regional, la vinculación entre el intercambio regional y el desarrollo integral. En otras palabras, presentan una visión alterna a las ideas de cooperación al desarrollo de los actores dominantes del régimen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El surgimiento de los BRICS y los desafíos para los donantes tradicionales

El surgimiento del fenómeno BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) representó un desafío paradigmático al régimen tradicional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Este conjunto de países, a pesar de las enormes diferencias y las rivalidades presentes entre ellos, compartían su interés por ser reconocidos como potencias, regionales o mundiales.

La primera reunión formal de cancilleres de los BIRCS se celebró en Ekaterimburgo, Rusia, en el año 2008. El hecho de que estos países fueron presentados como economías emergentes con una creciente presencia en el escenario internacional, derivó en la promoción de sus propias actividades de cooperación, las cuales buscaban reflejar una nueva realidad mundial respecto a su progresiva importancia económica. El ritmo de crecimiento de estos países durante la primera década del siglo XXI, el aumento significativo en su participación en el PIB mundial, así como su presencia cada vez más importante en cuanto al comercio internacional, la Inversión Extranjera Directa (IED) y los flujos financieros internacionales, les permitió asumir la identidad de ser países de vanguardia en la transición hacia un orden internacional más multipolar, en búsqueda de nuevos equilibrios mundiales.

La presencia de estos actores significó un desafío a los donadores tradicionales, no sólo en cuanto a los flujos de recursos que otorgaron sino también por la manera misma en que conceptualizaron el desarrollo y los mecanismos que empleaban en su intención de concretizarlo. El surgimiento o resurgimiento de estos donantes, generó una mayor fragmentación del régimen la Cooperación Internacional para el Desarrollo, una disminución de la eficacia de la ayuda, un agotamiento de las ideas del desarrollo reflejadas en el Consenso de Washington y un debilitamiento de las estructuras convencionales del Comité de Ayuda al Desarrollo.

Aunque este grupo de países considerados también como donadores no tradicionales han ofrecido a sus socios una gama de nuevas opciones de financiamiento para el desarrollo, en términos totales, las aportaciones proporcionadas toda vía son bajas en comparación con los donantes tradicionales. Sin embargo, la presencia de estos donantes desafió el poder y el estatus de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo. Además, la ayuda proporcionada se revestía de valor simbólico significativo ya que el apoyo financiero era muy visible pues en la mayor parte de los casos se encauzaba a obras de infraestructura y construcción de obras notables como estadios y hospitales. Por otro lado, la ayuda proporcionada presumía no tener condicionalidades políticas, aunque la asistencia otorgada frecuentemente estaba ligada a la utilización de contratistas, empresas y bienes de países donantes.

La presencia de un flujo creciente de recursos para el impulsar el desarrollo por parte de actores no tradicionales ha sido percibida con suspicacia por los donantes tradicionales. Para algunos miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo el discurso sobre la cooperación que los estos donantes utilizan en los foros internacionales no es más que una evasiva ideológica para eludir las responsabilidades que les corresponde. Por su parte, algunos de los actores no tradicionales consideran que los países del Comité de Ayuda al Desarrollo no toman en serio el paradigma de la cooperación Sur-Sur, lo que impide un verdadero diálogo entre dos modelos y realidades diferentes de la cooperación.

> El surgimiento del fenómeno de los BRICS representó un desafío paradigmático para los donantes tradicionales, y generó una fragmentación importante en el régimen de cooperación internacional

Un ejemplo de la forma en que estos donadores desafiaron los modelos tradicionales de cooperación lo constituye el establecimiento del Nuevo Banco de Desarrollo. Esta institución fue inicialmente una idea que el gobierno de la India presentó en el año 2012. Después de dos años de negociaciones, el banco fue creado en la cumbre de los BRICS en Fortaleza, Brasil. Para entonces, los BRICS eran vistos como el grupo más importante de naciones en desarrollo del mundo. El banco tenía como objetivo resolver la necesidad de dinero de las naciones en desarrollo para construir infraestructura y, de este modo, impulsar sus economías. Más allá de este propósito, la nueva institución encerraba una idea

audaz: crear un banco de desarrollo que desafiara la arquitectura global de financiamiento para el desarrollo que los países avanzados establecieron después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, las prioridades internas de cada uno de los países y sus propias agendas internacionales generaron que las altas expectativas de cooperación que se propusieron no se cumplieran.

COVID 19, la nueva rivalidad geopolítica entre China – Estados Unidos y el retorno de la Cooperación Internacional para el Desarrollo al tablero geopolítico

El 31 de diciembre de 2019, la Comisión Municipal de Salud de Wuhan informó a la Organización Mundial de la Salud de un brote de veintisiete casos similares a la neumonía. En un primer momento, se afirmó que el origen de aquel brote se ubicaba en el mercado de pescados y mariscos de Hua Nan, en la ciudad de Wuhan. Más adelante, el gobierno chino reconocería que el primer caso de un paciente con Covid-19, se presentó el 17 de noviembre y que, al menos, en 2019 sumaron 266 las personas infectadas por nuevo tipo de coronavirus. La nueva enfermedad, denominada COVID-19, fue declarada una pandemia por la Organización Mundial de la Salud, el 11 de marzo de 2020. El surgimiento de un nuevo tipo de coronavirus no solamente alteraría la vida de millones de personas en el planeta, sino que también escalarían las tensiones entre los Estados Unidos y China llevando a la rivalidad geopolítica a niveles más altos que en las décadas previas. Evidentemente, las prácticas de las Cooperación Internacional para el Desarrollo no son ajenas a estas rivalidades.

El surgimiento y expansión de la nueva enfermedad aceleró las tensiones entre los Estados Unidos y China que se habían reflejado con mayor intensidad desde la llegada del Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos en el año 2016. Las medidas asumidas por el gobierno estadounidense para contener el avance de China y el interés del gobierno chino por tener un papel protagónico en el escenario internacional, ha generado que, una vez más, la Cooperación Internacional para el Desarrollo sea considerada una herramienta estratégica en las disputas geopolíticas.

Por un lado, China parte de la visión que la cooperación internacional contribuye a fomentar su propio desarrollo. Así, la élite burocrática china considera que la Cooperación Internacional para el Desarrollo no puede separarse ni de la IED ni del comercio exterior. Por lo tanto, el modelo chino de desarrollo promueve lo mismo las donaciones que la firma de tratados bilaterales y regionales de libre comercio y el establecimiento de nuevas instituciones financieras como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. Así, la Cooperación Internacional para el Desarrollo que despliega el gobierno chino busca posicionar a este país como una potencia de alcance mundial.

La parte más importante de esta estrategia es la Iniciativa de la Franja y la Ruta –Belt Road Initiative–, que incluye, hasta ahora, a 140 país que han firmado un acuerdo de colaboración en el marco de esta iniciativa. De esta manera, múltiples proyectos,

primordialmente de infraestructura –carreteras, ferrocarriles, puertos, hidroeléctricas y centros deportivos, entre otros– tanto en África como en Asia, Europa y América Latina, constituyen el centro de la agenda geopolítica china, estableciendo vínculos económicos y políticos, en esta nueva fase de la cooperación.

Durante la crisis sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19, China puso en marcha una activa diplomacia para alejarse del estigma de ser los responsables del surgimiento del nuevo virus. Así, entre las acciones de cooperación que emprendió, destacaron la donación de mascarilla, equipo médico y respiradores mecánicos, el envío de misiones médicas para asesorar en la contención de la enfermedad y la facilitación para acceder a vacunas desarrolladas por las compañías chinas.

> Múltiples proyectos de infraestructuras, tanto en África como en Asia, Europa y América Latina, constituyen el centro de la agenda geopolítica china, estableciendo vínculos económicos y políticos en una nueva fase de la cooperación

Por su parte, el regreso del Partido Demócrata a la presidencia de los Estados Unidos encabezada por Joe Biden, ha significado el retorno al camino del multilateralismo por parte de los Estados Unidos con la intención de promover una visión del mundo y del desarrollo basada en los principios de las democracias liberales. En este sentido, el presidente Biden ha buscado una respuesta en conjunto para enfrentar el desafío del ascenso de China, incluyendo retomar los acuerdos de París para combatir el cambio climático. El juego geopolítico está de regreso sobre la mesa y la Cooperación Internacional para el Desarrollo será una pieza más en los próximos años dentro de este juego, más allá de las nobles intenciones que promete como erradicar la pobreza, reducir las desigualdades, alcanzar una educación de calidad o establecer comunidades y ciudades sustentables.

REFERENCIAS

Chin, G y Quadir, F. (2012). Introduction: Rising States, Rising Donors and the Global Regime. *Cambridge Review of International Affairs* 25 (4): 493-506.

Degnbol-Martinussen, J. y Engberg-Pedersen, P. (2003) *Aid: Understanding International Cooperation Development*. Nueva York: Zed Books.

Hau, M., Scott, J. y Hulme, D. (2012). Beyond the BRICs: Alternative Strategies of Influence in the Global Politics of Development. *European Journal of Development Research* (24): 187-204.

Lancaster, C. (2007) *Foreign Aid: Diplomacy, Development and Domestic Politics*. Chicago: Chicago University.

Manning, R. (2006). Will ‘Emerging Donors’ Change the Face of International Co-operation.

Development Policy Review 24 (4): 371-385.

Woods, N. (2008). Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs* 84 (6): 1205-1221.

Zimmerman, F. y Smith, K (2011). More actors, more money, more ideas for international Development Cooperation. *Journal of International Development* 23: 722-738.



Daniel Lemus

Daniel Lemus es Licenciado en Historia por la Universidad de Guadalajara, Maestro en Estudios Humanísticos por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad de Colima, México. Actualmente es profesor investigador en la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey. Ha realizado varias estancias de investigación en el Fudan Development Institute, China. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (México). Entre sus líneas de investigación se encuentran los enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales vinculados a los discursos y las prácticas de la cooperación internacional para el desarrollo.