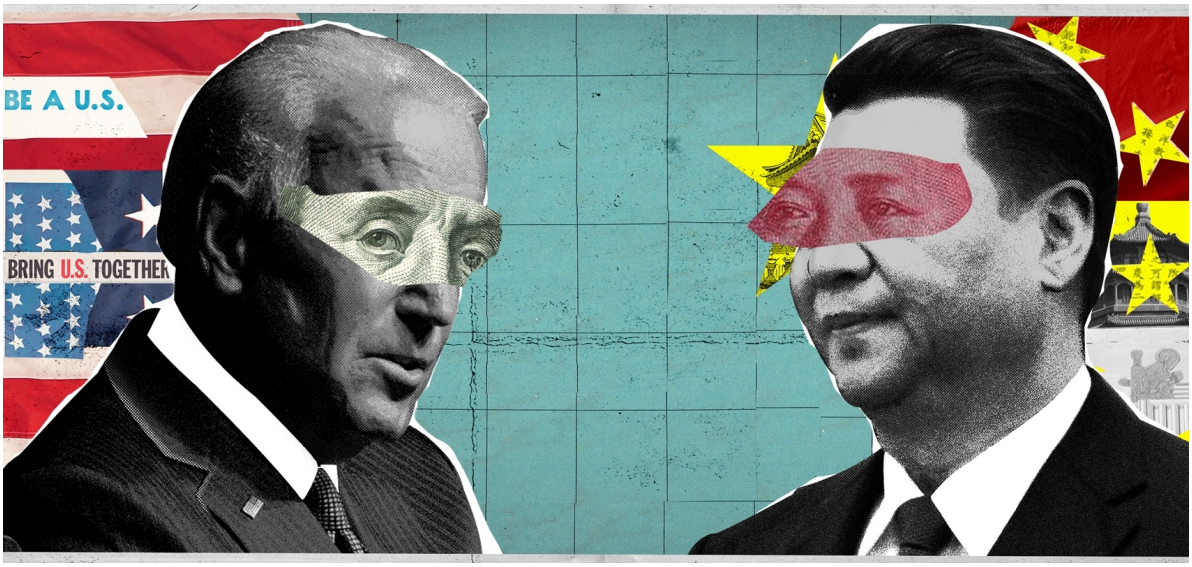
EL SISTEMA DE COOPERACIÓ ENFRONT L'EVOLUCIÓ DE L'ORDRE MUNDIAL I ELS REPTES GLOBALS

Les transformacions en l'ordre mundial i el seu impacte en l'evolució de la cooperació al desenvolupament

Daniel Lemus



Il·lustració: Hansel Obando

El món de la postguerra i els orígens de la cooperació internacional per al desenvolupament

La cooperació internacional per al desenvolupament (CID) va néixer de les cendres de la Segona Guerra Mundial. La configuració d'un nou ordre mundial en potència, on els Estats Units i la Unió Soviètica s'erigien com les potències triomfadores, va generar una nova dinàmica en les relacions internacionals en la qual les potències tradicionals europees van passar a un segon pla. Un nou tauler geopolític es desplegava entorn de les aspiracions nord-americanes i soviètiques sobre el món que era necessari construir i en el qual la cooperació internacional exerciria un rol crucial.

La rivalitat soviètica – nord-americana va tenir com a centre també les diferents qüestions ideològiques que justificaven una visió particular sobre el que el desenvolupament i l'ajuda

havien de ser. D'aquesta manera, l'Ajuda Oficial per al Desenvolupament (AOD), que eventualment impulsaria el concepte més ampli de la cooperació internacional per al desenvolupament, es va establir com una pràctica internacional, ja que les potències vencedores tenien la necessitat de guanyar aliats, establir zones d'influència i obtenir avantatges polítics i econòmics en el nou ordre bipolar.

Així, tenint com a antecedent el Pla Marshall, dissenyat per reconstruir Europa, alguns dels països devastats per la guerra van participar en la creació de l'Organització per a la Cooperació Econòmica Europea (OCEE) –antecedent de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmics (OCDE)– com un mecanisme de diàleg que els permetés acordar conjuntament la manera d'utilitzar el suport financer ofert pels Estats Units per a la reconstrucció durant el període de postguerra. Un parell d'anys més tard, el 1962, es va establir el Comitè d'Ajuda al Desenvolupament (CAD) com el mecanisme privilegiat per impulsar l'assistència al desenvolupament per part dels països econòmicament avançats.

> Després de la Segona Guerra Mundial, la cooperació per al desenvolupament es va establir com una pràctica internacional: les potències vencedores tenien la necessitat de guanyar aliats i establir zones d'influència en el nou ordre bipolar

Per la seva banda, davant de la iniciativa estatunidenca de brindar ajuda als països d'Europa Occidental, la Unió Soviètica va emprendre el seu propi programa d'ajuda al desenvolupament als països que estaven sota la seva àrea d'influència. Aquesta iniciativa, coneguda com el Pla Molotov, va ser concretada per mitjà d'una sèrie de tractats bilaterals i l'establiment de l'Oficina d'Informació dels Partits Comunistes i Obrers, la *Kominform*, amb la intenció principal d'establir una política comuna entre els Partits Comunistes de l'Europa de l'Est, intercanviant informació i experiències i coordinant les activitats d'ajuda mútua. Tanmateix, a la pràctica, aquest organisme va servir com a instrument de la Unió Soviètica per fer front al desafiament occidental concretat en la doctrina Truman i el Pla Marshall. L'any 1949 ja s'havia establert el Consell d'Assistència Econòmica Mútua (COMECON) com el mitjà institucional per afavorir aquesta cooperació.

Més enllà del món bipolar: nous actors i noves dinàmiques de la cooperació internacional

Als anys 1960, la cooperació internacional per al desenvolupament ja s'havia transformat en una norma internacional. De forma gradual, va deixar de ser una pràctica exclusiva dels països rics i sota l'auspici de les Nacions Unides; altres actors es van afegir a les noves dinàmiques de la cooperació. Aquestes dinàmiques impulsaven la construcció d'un escenari multilateral més enllà de les limitacions derivades de l'assistència bilateral.

A l'inici d'aquella dècada, dos processos simultanis van impulsar un escenari favorable per

a l'expansió de la cooperació internacional per al desenvolupament. D'una banda, el finançament per a la reconstrucció europea va permetre la ràpida recuperació d'alguns països que eventualment van estar en possibilitats de brindar ajuda per al desenvolupament; d'altra banda, una constel·lació de països que tot just assolien la seva independència com a resultat dels processos de descolonització. Aquests fets van permetre que, gradualment, es comencessin a delimitar en l'imaginari col·lectiu tres mons diferents. El primer món conformat pels països capitalistes desenvolupats aglutinats entorn de l'OCDE; un segon món en el qual s'ubicaven països amb economies planificades, reunits en el Consell d'Ajuda Mútua Econòmica, i el Tercer Món que incloïa els països en vies de desenvolupament, tant d'economies de mercat com d'economies planificades, agrupats majoritàriament en el Grup dels 77. De manera gradual es va anar imposant la norma que els dos primers grups de països havien de col·laborar, per mitjà d'assistència, suport financer i preferències comercials, amb el desenvolupament dels països de l'anomenat Tercer Món.

La dècada de 1950 també va veure sorgir l'establiment i difusió d'una cooperació internacional per al desenvolupament paradigmàticament diferent, basada en el principi d'ajuda mútua, sota un esquema horitzontal de cooperació. La Conferència de Bandung de l'any 1955, on van participar vint-i-nou països d'Àsia i l'Àfrica, va representar una fita important en la creació del moviment de països no-alineats, fent eco d'una veu col·lectiva per al Sud. Els objectius declarats de la conferència eren promoure la cooperació econòmica i cultural afroasiàtica i oposar-se al colonialisme o neocolonialisme de qualsevol nació.

> La dècada de 1950 també va veure sorgir una cooperació horitzontal, basada en el principi d'ajuda mútua: la Conferència de Bandung va establir les bases de la cooperació Sud-Sud, encara vigents

La conferència va finalitzar amb una crida per incrementar la cooperació tècnica i cultural entre els països de l'Àfrica i Àsia, establint un fons per al desenvolupament econòmic administrat per les Nacions Unides. Més enllà de les postures polítiques dels països participants en aquesta conferència, es van establir les bases de la cooperació Sud-Sud que segueixen vigents fins a dia d'avui. L'any 1978 va ser clau en aquest procés perquè es va establir una unitat especial de cooperació Sud-Sud en el programa de desenvolupament de les Nacions Unides. Des d'aleshores, la cooperació Sud-Sud ha estat una peça clau en el règim de la cooperació internacional per al desenvolupament.

El final de la Guerra Freda i la recol·locació de la cooperació internacional per al desenvolupament

Durant la dècada de 1980 s'apreciava un esgotament en l'ajuda per part dels països donants en percebre que, malgrat les fortes donacions i transferències realitzades, la pobresa continuava sent una realitat que no es podia amagar. Alhora, es van començar a qüestionar els mecanismes que fins aleshores havien exercit com a models d'impuls al desenvolupament. Al seu torn, els països receptors d'ajuda van plantejar fortes controvèrsies cap als programes d'ajuda per considerar-los assistencialistes. A més, els terribles deutes econòmics van qüestionar profundament els fonaments de la fórmula proposada per al desenvolupament i el règim de la cooperació internacional en què se sustentava.

D'altra banda, l'abrupte ensorrament de la Unió Soviètica va donar pas al final de la disputa geopolítica de la Guerra Freda i amb això, en alguns cercles de la política internacional, la cooperació per al desenvolupament va perdre interès, ja que es considerava una eina que ja no era necessària per guanyar adeptes a un model polític i econòmic de desenvolupament. Sota la il·lusió del triomf del liberalisme polític i l'establiment d'un ordre mundial on els Estats Units es van establir com l'hegemonia indiscutible, la cooperació internacional va experimentar un procés de reconfiguració.

Sense la rivalitat geopolítica de les dues grans superpotències, es van presentar noves formes d'entendre la cooperació i el desenvolupament; una cooperació menys ideologitzada. A l'inici del nou segle, es van establir vuit Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (ODM) acompanyats per vint metes quantificables. Aquests objectius van derivar dels acords previs adoptats en la dècada anterior, en el marc de diferents cimeres i conferències organitzades per les Nacions Unides. En conjunt, aquestes metes es van proposar erradicar la pobresa extrema i la fam; aconseguir l'ensenyament primari universal; promoure la igualtat de gènere i l'autonomia de la dona; reduir la mortalitat infantil; millorar la salut materna; combatre malalties com el VIH/SIDA i el paludisme; garantir la sostenibilitat del medi ambient i fomentar l'associació mundial per al desenvolupament. Els ODM van ser al seu torn l'antecedent de l'actual visió paradigmàtica dominant sobre els objectius i mecanismes de cooperació per al desenvolupament, els Objectius del Desenvolupament Sostenible (ODS), que van ser adoptats el setembre de l'any 2015.

Així mateix, aquest context va permetre que la visió sobre la cooperació internacional per part del principal grup de països donants, aglutinats entorn el Comitè d'Ajuda al Desenvolupament (CAD), es transformés en una nova manera d'entendre l'ajuda, que va culminar en la Declaració de París de l'any 2005. La demanda que el finançament al desenvolupament fos més eficaç va començar a ressonar cada vegada amb més força, fet que va impulsar que els donants tradicionals es comprometessin a incrementar la transparència en l'ús dels recursos destinats al desenvolupament. Es va expandir la idea de la importància de l'eficàcia de l'ajuda. Així, es van incloure conceptes com el de la condicionalitat, que considera que l'ajuda es proporciona en la mesura que s'avanci en el

compliment de determinades condicions; per exemple, l'increment de capacitats i l'establiment de marcs institucionals que donin suport a una millor governança.

> Amb la fi de la Guerra Freda, sense la rivalitat geopolítica de les dues grans superpotències, es van presentar noves formes d'entendre la cooperació i el desenvolupament, menys ideologitzades, Alhora, van començar a involucrar-se nous actors

Alhora, aquells anys van començar a involucrar-se nous actors que generarien una nova dinàmica en la cooperació internacional al desenvolupament. El 1987 el govern brasiler va fundar la seva agència de cooperació internacional, l'Agència Brasilera de Cooperació. L'any 1990, Xile va fer el mateix, establint la seva Agència de Cooperació Internacional. El 1996, Colòmbia va fundar l'Agència Colombiana de Cooperació Internacional. Per la seva part, Cuba ja havia impulsat activitats de Cooperació Sud-Sud per mitjà del seu programa Cuba Coopera, el qual va posar en marxa projectes de cooperació mèdica, salut pública i atenció a desastres a la regió. Aquestes agències i programes tenen una identitat i prioritats clarament establertes, determinant com un dels seus eixos d'acció la cooperació Sud-Sud, la cooperació horitzontal, el foment a l'intercanvi regional, la vinculació entre l'intercanvi regional i el desenvolupament integral. En altres paraules, presenten una visió alterna a les idees de cooperació al desenvolupament dels actors dominants del règim de cooperació internacional.

L'aparició dels BRICS i els desafiaments per als donants tradicionals

L'aparició del fenomen dels BRICS (Brasil, Rússia, Índia, Xina i Sud-àfrica) va representar un desafiament paradigmàtic al règim tradicional de cooperació internacional per al desenvolupament. Aquest conjunt de països, malgrat les enormes diferències i les rivalitats presents entre ells, compartien l'interès per ser reconeguts com a potències, regionals o mundials.

La primera reunió formal de cancellers dels BIRCS es va fer a Iekaterinburg, Rússia, l'any 2008. El fet que aquests països van ser presentats com a economies emergents amb una creixent presència a l'escenari internacional va derivar en la promoció de les seves pròpies activitats de cooperació, que buscaven reflectir una nova realitat mundial respecte la seva progressiva importància econòmica. El ritme de creixement d'aquests països durant la primera dècada del segle XXI, l'augment significatiu de la seva participació en el PIB mundial, així com la seva presència cada vegada més important en l'àmbit del comerç internacional, la Inversió Estrangera Directa (IED) i els fluxos financers internacionals, els va permetre assumir la identitat de ser països d'avantguarda en la transició cap a un ordre internacional més multipolar, a la recerca de nous equilibris mundials.

La presència d'aquests actors va significar un desafiament als donants tradicionals, no només quant als fluxos de recursos que van atorgar, sinó també per la manera com van conceptualitzar el desenvolupament i els mecanismes que feien servir en la seva intenció de concretar-lo. L'aparició o ressorgiment d'aquests donants va generar una fragmentació més important en el règim la cooperació internacional, una disminució de l'eficàcia de l'ajuda, un esgotament de les idees de desenvolupament reflectides en el Consens de Washington i un debilitament de les estructures convencionals del Comitè d'Ajuda al Desenvolupament (CAD).

Encara que aquest grup de països considerats també com a donants no tradicionals han ofert als seus socis una gamma de noves opcions de finançament per al desenvolupament, en termes totals, les aportacions proporcionades encara són baixes en comparació amb els donants tradicionals. Tanmateix, la presència d'aquests donants va desafiar el poder i l'estatus dels països membres del Comitè d'Ajuda al Desenvolupament (CAD). A més, l'ajuda proporcionada es revestia de valor simbòlic significatiu, ja que el suport financer era molt visible perquè en la major part dels casos s'encarrilava a obres d'infraestructura i a construcció d'obres notables com estadis i hospitals. D'altra banda, l'ajuda proporcionada deia no tenir condicionalitats polítiques, encara que l'assistència atorgada freqüentment estava lligada a la utilització de contractistes, empreses i béns de països donants.

La presència d'un flux creixent de recursos per impulsar el desenvolupament per part d'actors no tradicionals ha estat percebuda amb suspicàcia pels donants tradicionals. Per a alguns membres del Comitè d'Ajuda al Desenvolupament el discurs sobre la cooperació que aquests donants utilitzen als fòrums internacionals no és més que una evasiva ideològica per eludir les responsabilitats que els corresponen. Per la seva part, alguns dels actors no tradicionals consideren que els països del Comitè d'Ajuda al Desenvolupament no es prenen seriosament el paradigma de la cooperació Sud-Sud, la qual cosa impedeix un veritable diàleg entre dos models i realitats diferents de cooperació.

> L'aparició del fenomen dels BRICS va representar un desafiament paradigmàtic per als donants tradicionals, i va generar una fragmentació important en el règim de cooperació internacional

Un exemple de la manera com aquests donants van desafiar els models tradicionals de cooperació el constitueix l'establiment del Nou Banc de Desenvolupament. Aquesta institució va ser inicialment una idea que el govern de l'Índia va presentar l'any 2012. Després de dos anys de negociacions, el banc va ser creat a la cimera dels BRICS a Fortaleza, Brasil. Aleshores, els BRICS eren vistos com el grup més important de nacions en desenvolupament del món. El banc tenia per objectiu resoldre la necessitat de diners de les nacions en desenvolupament per construir infraestructures i, d'aquesta manera, impulsar les seves economies. Més enllà d'aquest propòsit, la nova institució camuflava una idea audaç: crear un banc de desenvolupament que desafiés l'arquitectura global de finançament per al desenvolupament que els països avançats van establir després de la

Segona Guerra Mundial. Tanmateix, les prioritats internes de cada un dels països i les seves pròpies agendes internacionals van generar que les altes expectatives de cooperació que es van proposar no es complissin.

COVID-19, la nova rivalitat geopolítica entre Xina i els Estats Units i el retorn de la cooperació internacional al tauler geopolític

El 31 de desembre de 2019, la Comissió Municipal de Salut de Wuhan va informar l'Organització Mundial de la Salut d'un brot de vint-i-set casos similars a la pneumònia. En un primer moment, es va afirmar que l'origen d'aquell brot s'ubicava al mercat de peixos i mariscos d'Hua Nan, a la ciutat de Wuhan. Més endavant, el govern xinès reconeixeria que el primer cas d'un pacient amb COVID-19 es va presentar el 17 de novembre i que, almenys, l'any 2019 van ser 266 les persones infectades per aquest nou tipus de coronavirus. La nova malaltia, denominada COVID-19, va ser declarada pandèmia per l'Organització Mundial de la Salut l'11 de març de 2020. L'aparició d'un nou tipus de coronavirus no només alteraria la vida de milions de persones al planeta, sinó que també faria escalar les tensions entre els Estats Units i la Xina, portant la rivalitat geopolítica a nivells més alts que en les dècades prèvies. Evidentment, les pràctiques de la cooperació internacional no són alienes a aquestes rivalitats.

L'aparició i expansió de la nova malaltia han accelerat les tensions entre els Estats Units i la Xina, que s'havien reflectit amb més intensitat des de l'arribada de Donald Trump a la presidència dels Estats Units l'any 2016. Les mesures assumides pel govern nord-americà per contenir l'avenç de la Xina i l'interès del govern xinès per tenir un paper protagonista en l'escenari internacional han generat que, una vegada més, la cooperació internacional per al desenvolupament sigui considerada una eina estratègica en les disputes geopolítiques.

D'una banda, la Xina parteix de la visió que la cooperació internacional contribueix a fomentar el seu propi desenvolupament. Així, l'elit burocràtica xinesa considera que la cooperació no pot separar-se ni de la Inversió Estrangera Directa ni del comerç exterior. Per tant, el model xinès de desenvolupament promou tant les donacions com la firma de tractats bilaterals i regionals de lliure comerç i l'establiment de noves institucions financeres com el Banc Asiàtic d'Inversió en Infraestructures. Així, la cooperació internacional que desplega el govern xinès busca posicionar aquest país com una potència d'abast mundial.

La part més important d'aquesta estratègia és la Iniciativa de la Franja i la Ruta –Belt and Road Initiative–, que inclou, fins ara, 140 països que han firmat un acord de col·laboració. D'aquesta manera, múltiples projectes, primordialment d'infraestructures –carreteres, ferrocarrils, ports, hidroelèctriques i centres esportius, entre d'altres– tant a l'Àfrica com a l'Àsia, Europa i Amèrica Llatina, constitueixen el centre de l'agenda geopolítica xinesa, establint vincles econòmics i polítics en aquesta nova fase de la cooperació.

Durant la crisi sanitària derivada de la pandèmia de la COVID-19, la Xina va posar en marxa una activa diplomàcia per allunyar-se de l'estigma de ser els responsables de l'aparició del nou virus. Així, entre les accions de cooperació que va emprendre, van destacar la donació de mascaretes, equip mèdic i respiradors mecànics o l'enviament de missions mèdiques per assessorar en la contenció de la malaltia. També es va facilitar l'accés a vacunes desenvolupades per les companyies xineses.

> Múltiples projectes, primordialment d'infraestructures tant a l'Àfrica com a l'Àsia, Europa i Amèrica Llatina, constitueixen el centre de l'agenda geopolítica xinesa, establint vincles econòmics i polítics en una nova fase de la cooperació internacional

Per la seva banda, el retorn del Partit Demòcrata a la presidència dels Estats Units, amb Joe Biden al capdavant, ha significat el retorn al camí del multilateralisme per part dels Estats Units, amb la intenció de promoure una visió del món i del desenvolupament basada en els principis de les democràcies liberals. En aquest sentit, per afrontar el desafiament de l'ascens de la Xina, el president Biden ha buscat una resposta en conjunt, incloent reprendre els acords de París per combatre el canvi climàtic. El joc geopolític està un altre cop sobre la taula i la cooperació internacional per al desenvolupament serà una peça més en els propers anys dins d'aquest joc, més enllà de les nobles intencions que promet, com erradicar la pobresa, reduir les desigualtats, assolir una educació de qualitat o establir comunitats i ciutats sostenibles.

REFERÈNCIES

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

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

Hau, M., Scott, J. i 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. i Smith, K (2011). More actors, more money, more ideas for international Development Cooperation. *Journal of International Development* 23: 722-738.



Daniel Lemus

Daniel Lemus és llicenciat en Història per la Universitat de Guadalajara, Mestre en Estudis Humanístics per l'Institut Tecnològic i d'Estudis Superiors de Monterrey i doctor en Relacions Internacionals per la Universitat de Colima, Mèxic. Actualment és professor investigador de l'Escola de Ciències Socials i Govern de l'Institut Tecnològic i d'Estudis Superiors de Monterrey. Ha realitzat diverses estades d'investigació al Fudan Development Institute, a la Xina. És membre del Sistema Nacional d'Investigadors del Consell Nacional de Ciència i Tecnologia (Mèxic). Les seves línies d'investigació giren al voltant dels enfocaments teòrics de les Relacions Internacionals en relació amb els discursos i les pràctiques de la cooperació internacional per al desenvolupament.