

# El coronavirus en la agenda global del desarrollo: cooperación y competencia en tiempos de pandemia

*Coronavirus on the global development agenda: cooperation and competition in times of pandemic*

JUAN PABLO PRADO LALLANDE \*



## PALABRAS CLAVE

**Coronavirus; Pandemia; Cooperación; Competencia.**

**RESUMEN** Durante el año 2020 la agenda global de desarrollo se alimentó de una exponencial dinámica de cooperación internacional, que se acompañó de distintos actos de competencia entre múltiples entes para enfrentar a la COVID-19. Esta circunstancia distrajo esfuerzos dedicados a la atención de la Agenda 2030 y sus ODS, los cuales se suman a las víctimas de la pandemia.

## KEYWORDS

**Coronavirus; Pandemic; Cooperation; Competition.**

**ABSTRACT** During 2020, the global development agenda was fed by an exponential dynamic of international cooperation and by different competition mechanisms of among plenty entities, both in order to confronting COVID-19. This situation inevitably distracted efforts dedicated to attend the 2030 Agenda and its SDG's, which are other victims of the pandemic.

## MOTS CLÉS

**Coronavirus; Pandémie; Coopération; Concurrence.**

**RÉSUMÉ** Au cours de l'année 2020, l'agenda mondial du développement a été alimenté par une dynamique exponentielle de coopération internationale qui s'est accompagnée de différents actes de concurrence entre des multiples entités

\* **Juan Pablo Prado Lallande** es profesor-investigador en Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Puebla, México.

pour faire face au COVID-19. Cette circonstance a détourné les efforts consacrés à l'attention de l'Agenda 2030 et de ses ODD, qui s'ajoutent aux victimes de la pandémie.

## Introducción

---

**E**n el año 2020, la agenda global estuvo determinada por el coronavirus: la pandemia de mayor impacto, durante los 75 años de trayectoria del sistema de cooperación internacional para el desarrollo (CID). Los desastrosos efectos a escala nacional y universal de la enfermedad (al momento actual uno de cada 10 habitantes del planeta ha contraído tal padecimiento, que supera un millón de víctimas), hace que la dinámica mundial gire alrededor de este asunto. Es así como, en ese año, gobernantes, organismos multilaterales y mecanismos de gobernanza concentraron sus esfuerzos en crear el antídoto que abata al mortífero padecimiento y sus consecuencias.

Frente a tales acontecimientos, la agenda global se definió entre las acciones de cooperación internacional dedicadas a abatir al referido mal público, y de manera simultánea, a realizar ejercicios de competencia entre países, farmacéuticas y otros actores involucrados en el tema. El propósito de ambos ejercicios (cooperación y competencia)<sup>1</sup>, es crear y suministrar, mediante canales comerciales, colaborativos o ambos, la ansiada vacuna que inmunizará al mundo de la caótica situación. En este escenario, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) resultan víctimas adicionales del coronavirus.

Tomando como referente este planteamiento, el artículo ofrece un análisis sobre las expresiones de cooperación y competencia más sustantivas a finales de 2019 y en el transcurso de 2020 de cara a la COVID-19, así como sus efectos más relevantes en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

## La agenda del desarrollo más allá de la COVID-19

---

En diciembre de 2019, el presidente de China, Xi Jinping, en una cena de gala ofrecida a su homólogo salvadoreño, prometió a su socio una batería de ayudas como “retribución” por el reconocimiento diplomático conferido dos años atrás por parte del pequeño centroamericano al gigante asiático: infraestructura para un puerto, estadio de fútbol, etc. La anécdota es relevante, a la luz del empeño del Gobierno que conduce al país más poblado del mundo para posicionarse en Latinoamérica y en el mundo,

---

<sup>1</sup> Desde una perspectiva histórica, las redes humanas implican, de manera permanente y paralela, cooperación y competencia (McNeill y McNeill, 2010). Este señalamiento lo secunda Nowak y Highfield (2012), quienes vinculan la interacción entre ambos sucesos como elementos clave en la evolución —y supervivencia— de todo ser viviente, tal y como, precisamente, se requiere en tiempos presentes para enfrentar al coronavirus.

en donde su oferta de colaboración es un medio estratégico para ganar aliados. Una experiencia similar ocurrió en septiembre de 2019, cuando China estableció vínculos oficiales con las islas Salomón. El suceso terminó en escándalo, puesto que varios funcionarios de esa insula de Oceanía alertaron sobre el ofrecimiento de sobornos y apoyos de distinta naturaleza por parte del gobierno chino para adquirir la aquiescencia del archipiélago. Semanas atrás, Kiribati también rompió lazos con Taiwán para alienarse con la República Popular China; acto que, como el anterior, disminuye la influencia australiana en la región (The Guardian, 7 de diciembre de 2019).

La XXV Conferencia de las Partes de la Convención Marco de la ONU de Cambio Climático, que en diciembre de 2019 se realizó en Madrid, no obtuvo resultados alentadores, en razón a las infructuosas negociaciones sobre los mercados de dióxido de carbono. El problema es que el incremento de temperatura en la Tierra no cede, lo que atiza incendios de vastas proporciones, como el que a inicios de 2020 devastó millones de hectáreas en Australia. Al hacer referencia a contextos en ebullición, Irán no se quedó atrás: el 5 de enero de 2020 el gobierno anunció la disminución de su compromiso con el Acuerdo nuclear de 2015, a causa del asesinato por fuerzas norteamericanas de un alto general farsi en Irak. Esto aumenta la capacidad iraní de enriquecimiento de uranio, elevando la temperatura de las tensiones en esa región del mundo y, en consecuencia, enfriando los alcances de la colaboración conseguida mediante el referido pacto.

A inicios del 2020, la ONU señaló que casi 170 millones de personas necesitarán ayuda humanitaria; triste récord que requiere de 30.000 millones de dólares para saciar las necesidades de esas personas (Europa Press, 2020). La nota es relevante, puesto que la desigualdad mundial continúa en ascenso. Por ejemplo, según Oxfam, 2.153 multimillonarios concentran más riqueza que 4.600 millones de personas en el mundo. El estudio del organismo constata que el 1% más empoderado posee el doble de la riqueza que 6.900 millones de habitantes (Oxfam, 2020). En esta misma dirección, “La situación social en el mundo 2020” (UNDESA, 2020) también enfatiza en la desigualdad. Lo dicho se constata al considerar que, el 9 de junio, Naciones Unidas comunicó que la humanidad enfrenta la peor crisis alimentaria en 50 años (The Guardian, 2020).

En este contexto de inequidad entre los distintos actores del globo, el mundo recibió al coronavirus, la enfermedad que más estragos ha generado desde el establecimiento del sistema de CID, que desde 1945 prevalece hasta la actualidad.

## **El coronavirus como eje central de la agenda global del desarrollo**

El 31 de enero, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al virus SARS CoV-2 (COVID-19 o coronavirus), con epicentro en Wuhan, China, “emergencia global”; no en sí por lo sucedido en esa nación, sino “... por lo que ocurría en otros países”, en

términos de su veloz propagación por el planeta (BBC News, 2020). Desde entonces, el mundo reaccionó en dos sentidos simultáneos. Por un lado, y como suele ocurrir frente a crisis globales, se activó una renovada cooperación internacional dedicada a paliar esa afección y, por el otro, se presenta una ascendente competencia entre países y otros entes para conseguir el mismo objetivo: enfrentar, con los menos costes y a la brevedad posible, al coronavirus; la amenaza mundial más devastadora en términos humanos y económicos en décadas.

Respecto a los esfuerzos colaborativos, estos se caracterizan por su dinamismo y diversidad de modalidades. Es decir, como se verá enseguida, su ejercicio va más allá de los cánones tradicionales (donante-receptor; Norte-Sur; público-privado), cuya composición se alimenta de recursos económicos, colaboración técnica, científica, etc., mediante actividades bilaterales, triangulares, regionales, multilaterales o mixtas.

El inicio de esta nueva página en la historia de la cooperación internacional data del 7 de enero, cuando en un primer momento, Estados Unidos ofreció 100 millones de dólares a China y a otros países para luchar contra el coronavirus. El 11 de febrero, la OMS alertó que la mortal epidemia, en su avance entre la población, “supone una amenaza muy grave para el mundo” (WHO, 2020). Frente a ello, el dinamismo colaborativo no dejó de sorprender.

Por señalar un ejemplo, el 28 de febrero, el Departamento de Estado de la Unión Americana ofreció ayuda a Irán para hacer frente a la pandemia, misma que fue rechazada, debido a las sanciones por parte de Washington a Teherán. El 11 de marzo, la OMS declaró al brote de coronavirus “pandemia global” (WHO, 2020); señalamiento que días después fue criticado por el presidente de Estados Unidos, bajo el argumento de que el comunicado fue tardío, sobre lo cual se hace mención más adelante.

Desde la perspectiva alentadora, el 18 de marzo Japón donó suplementos médicos a China, en un esfuerzo para aminorar la histórica rivalidad entre ambos Estados. Incluso, la pandemia propició que israelíes y palestinos colaboren para detener la pandemia, dado que comparten territorio en esa región del Levante. Otro acto que llamó la atención fue que el 23 de marzo Argentina ofreció alimentos, medicinas y pruebas para detectar al virus a las islas Malvinas, en posesión británica.

Como en los casos anteriores, este tipo de experiencias, tanto actos solidarios como estratégicos que responden a objetivos de política exterior e interior, se entrelazan como criterios de asignación. A este respecto, uno de los sucesos más representativos son los médicos cubanos, quienes fueron desplegados a varios países por el gobierno de La Habana. Siguiendo el hilo de experiencias de cooperación, en abril de 2020 un avión militar de Rusia, tal como hizo previamente en distintos países, aterrizó en Estados Unidos, con la misión de llevar equipamiento sanitario al país norteamericano, el cual a causa del coronavirus registra la mayor mortalidad bruta en el mundo.

## Competencia, anticooperación y más colaboración durante la pandemia

---

Junto a la cooperación, en este año se registra una batería de experiencias entre países y otros actores internacionales, en donde la competencia por insumos médicos, e incluso acciones anticolaborativas, llenaron los portales de noticias sobre los acontecimientos asociados al SARS CoV-2.

Entre tales desafortunados sucesos, resonaron acciones del gobierno turco, dado que se apropió de mascarillas y ventiladores que, desde China, eran trasladados a Italia, España y a otros países. El tema se abordó mediante canales diplomáticos que, en el mejor de los casos, retrasó el destino de los valorados productos. Otro episodio en esta misma línea se dio en abril, al momento en que el Pentágono obstruyó la ayuda humanitaria que, Jack Ma, el empresario más rico de Asia, envió a Cuba. En este caso, como el iraní, las sanciones económicas a países contestatarios a Estados Unidos afectan a las personas más vulnerables, incluso en tiempos de pandemia.

De cara a desafortunadas situaciones semejantes, el secretario general de la ONU expresó que considera una obligación ayudar a los millones de personas con escasos recursos para protegerlos de la fatal enfermedad, en especial considerando los compromisos asumidos en el marco de la Agenda 2030 y los ODS. “Es una cuestión de solidaridad humana básica”, subrayó António Guterres, quien solicitó apoyar su plan de respuesta por 2.000 millones de dólares, en especial de cara a la abrupta caída de los índices económicos a causa de esta situación (Noticias ONU, 2020).

En sentido opuesto al llamado, el 29 de mayo, Donald Trump cumplió su amenaza de retirar a su país de la OMS, aludiendo a la posible —y probable— filiación del organismo situado en Ginebra con Pekín, en especial dado que aparentemente no reaccionó de manera adecuada frente al brote que inició en territorio chino. Esta unilateral acción desde la Casa Blanca constituye un duro golpe propinado al multilateralismo, precisamente cuando se requiere de respuestas colectivas para encarar al más grande desafío planetario en las últimas décadas. Como respuesta, China, respaldó a la OMS y le asignó 30 millones de dólares adicionales. En la misma dirección actuó la Fundación Bill & Melinda Gates (segundo donante a ese organismo) con 250 millones de dólares.

Tras revisar estos acontecimientos, es claro que la competencia en el mundo de la cooperación no es necesariamente restrictiva, sino que se dinamiza mediante un amplio cóctel de ofertas de colaboración provenientes de distintas fuentes, que intentan enfrentar los efectos de sanciones como la previamente aludida.

A este respecto, el coronavirus se posiciona como la principal directriz del sistema de CID en el presente y futuro próximo. Bajo este suceso, son varios los ejercicios

que se sujetan a esta tendencia. Vladímir Putin ofreció vacunas anti SARS-2 que su país elabora para ser aplicadas a los funcionarios de la ONU. En este mismo desenlace de sucesos, que se debaten entre la cooperación y la competencia, Xi Ping, líder chino, comunicó que su vacuna, una vez lista, será de acceso universal y gratuita a cualquier país solicitante, a efecto de constituir “un bien público global” (Xinhuanet, 7 de junio, 2020).

Es decir, la vacuna gratuita, vía cooperación concedida a distintos receptores, competirá con el suministro de este tipo de medicamentos que serán comercializados a potenciales clientes en el orbe. En este panorama, los países menos relevantes respecto a los oferentes no serán beneficiados con el mismo esmero con que previsiblemente serán tratados aquellos Estados con más capacidades y lazos con los donantes y centros de producción del tratamiento.

Frente a esta situación, y a efecto de intentar regular la referida competencia en la era del coronavirus, la resolución A/RES/74/274 de la Asamblea General de la ONU del 21 de abril define algunos esquemas generales de gobernanza a este respecto, al señalar que se exhorta a evitar “[...] la especulación y la acumulación indebida que puedan obstaculizar el acceso a los medicamentos esenciales, las vacunas, [etc.]”. El documento también “alienta a fortalecer la cooperación científica internacional necesaria para combatir la COVID-19” (Asamblea General, 2020).

Como suele ocurrir con resoluciones de este tipo (no vinculantes), en un mundo que se debate por la disputa de suministros médicos, un exhorto a la colaboración a este respecto, si bien es relevante, en la práctica resulta un propósito complejo, más no imposible de alcanzar. Así lo revela la iniciativa COVAX, en cuyo seno participan la OMS, distintos gobiernos e instancias privadas, cuyo activismo constituye la expresión de cooperación internacional más amplia y sólida a nivel mundial para abatir al coronavirus. En correspondencia con la resolución arriba citada, el propósito de COVAX es impulsar la colaboración pública y privada en el desarrollo, producción y acceso equitativo de test, tratamientos y dosis frente a la COVID-19.

### **La Agenda 2030 y los ODS: víctimas del coronavirus**

Durante el encuentro del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible correspondiente al 2020, los asistentes debatieron sobre tales propósitos frente a la COVID-19.

De cara a ese cónclave, se tomó como referencia el Informe del secretario general dedicado al estado de los ODS en 2020, en donde sobresale la preocupación de Guterres sobre los efectos y las consecuencias en estos a causa del coronavirus, sobre los cuales ese documento profundiza. Entre otros asuntos, el Informe indica que:

La crisis, que está haciendo zozobrar el avance hacia los Objetivos, también está haciendo que su cumplimiento sea aún más urgente y necesario. Es esencial que se protejan en la medida de lo posible los logros recientes y que se apueste por una recuperación de la COVID-19 que acelere en gran medida el desarrollo inclusivo y sostenible necesario para cumplir los objetivos de la Agenda 2030 [...] (Naciones Unidas, 2020: 2).

Lo dicho es relevante, dado que, al fin y al cabo, el coronavirus incide de distintas maneras en los 17 ODS y sus 169 metas. Así lo constata un reciente estudio que revisa más de 150 estudios dedicados a este asunto, cuya conclusión es que la pandemia plantea una seria amenaza para el cumplimiento de los ODS, tanto a nivel nacional como a escala internacional (Santos Carrillo *et al.*, 2020: 13).

Para el caso latinoamericano, la CEPAL alerta que en tiempos de la COVID-19, se “[...] refuerza la necesidad de implementar acciones urgentes que impidan el incremento de los rezagos en el logro de las metas y el retroceso en el caso de aquellas en las que la región va bien encaminada” (CEPAL, 2020: 53).

## Consideraciones finales

---

La agenda global en el año 2020 se alimentó de una exponencial dinámica de cooperación internacional, no siempre solidaria, y, al mismo tiempo, de distintos actos de competencia entre múltiples entes, dedicados a enfrentar al coronavirus; padecimiento que distrajo esfuerzos de mayor alcance a favor de la Agenda 2030 y los ODS, que se suman a las víctimas de la temida pandemia.

El uso estratégico de la colaboración en tiempos de pandemia es visto con desconfianza por Josep Borrell, jefe de la diplomacia de la Unión Europea, al recordar que “China está impulsando agresivamente el mensaje de que es un socio responsable y confiable” (Infobae, 2020), estrategia que facilita a Pekín ganar aliados en el mundo.

En este mismo tenor, el apunte, en cuanto a que buena parte de la cooperación no es altruista, sino una estrategia de competencia en el tablero global, cobra fuerza. Como señala la revista *Foreign Policy*, bajo una visión pesimista, en el tiempo presente, “las vidas humanas ostentan un reducido protagonismo”, arrojando que “se recurre a la ostensible asistencia externa para obtener ganancias geopolíticas” creando un escenario de franca competición (Braw, 2020) entre oferentes y receptores<sup>2</sup>. Ello explica el señalamiento de Javier Solana, al decir que “en el mundo de hoy necesitamos cooperación, pero obtenemos confrontación” (Ruiz Mantilla, 2020).

---

2 Ciertamente el planteamiento no es novedoso. Por ejemplo, el que “incluso la ayuda humanitaria puede ejercer un rol político cuando opera en un contexto político” (Morgenthau, 1962: 301) es un planteamiento que define a la cooperación como un mecanismo político de influencia externa (Baldwin, 1969), por encima de su cariz humanitario.

A la luz de ello, y en especial de cara al rebrote del padecimiento durante el invierno del 2020 e inicios de 2021, se comparte el planteamiento del ex representante suizo en Naciones Unidas, en cuanto a que, frente a este reto, “los países están condenados a cooperar”<sup>3</sup> (Swissinfo.ch, 2020). Lo anterior, en virtud de que los países “... más propensos a la institucionalidad, y con componentes más orientados a la cooperación, han tomado decisiones y acciones rápidas frente a la pandemia” (Irazabal, 2020). Si bien esa aseveración es correcta, la colaboración en la era Covid debe ser eficaz y orquestada, lo que sustenta que, para abatir al coronavirus, la “coordinación global es esencial” (Malacalza, 2020).

Lamentablemente, en el escenario actual, el secretario general de la ONU alertó de que “la pandemia es una clara prueba de cooperación internacional, una prueba que en lo esencial hemos reprobado” (*La Jornada*, 2020), lo que irremediamente afecta el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS.

De cara a la conjunción de estos y otros retos que giran alrededor del coronavirus, resulta urgente definir lineamientos de gobernanza global que regulen a la cooperación y a la inherente competencia que se combinan en la búsqueda de las fórmulas necesarias para abatir a la pandemia, tal y como lo hace COVAX. Solo así será plausible contribuir con mayor sintonía en los esfuerzos dedicados a enfrenar a la COVID-19, sin dejar atrás a la Agenda 2030 y a los ODS.

## Bibliografía

---

- ASAMBLEA GENERAL (2020): “Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos...”, A/RES/74/274, Nueva York, 21 de abril.
- BALDWIN, D. (1969): “Foreign Aid, Intervention and Influence”, *World Politics*, 21 (3).
- BBC NEWS (2020): “Coronavirus declared global health emergency by WHO”, Londres, 31 de enero.
- BRAW, E. (2020): “Beware of Bad Samaritans”, *Foreign Policy*, 30 de marzo.
- CEPAL (2020): *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional*, CEPAL, Santiago.
- EUROPA PRESS (2020): “Las 15 peores crisis humanitarias que marcarán el 2020”, Madrid, 15 de enero.
- INFOBAE (2020): “La advertencia de la Unión Europea sobre ‘la política de la generosidad’ de China ante la pandemia”, 24 de marzo.

---

3 El señalamiento coincide con el título del emblemático libro *Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial*, en donde el autor analiza la creación y evolución de la CID a partir de 1945. El optimista planteamiento que el autor describe de cara a los complejos retos mundiales en la década de los ochenta se adapta a los tiempos presentes de la COVID-19: “La humanidad sabrá, al igual que otras veces, y como lo hizo cuarenta años atrás, superar esta crisis” (Santa Cruz, 1984: 20).

- IRAZABAL, F. (2020): “La institucionalidad como antídoto”, *Diálogo Político*, México, 18 de marzo.
- LA JORNADA (2020): “Fuera de control, la pandemia de Covid-19, advierte la ONU”, México, 25 de septiembre.
- MALACALZA (2020): “¿Por qué es urgente la cooperación internacional?”, *El País*, Madrid, 30 de marzo.
- NACIONES UNIDAS (2020): “Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe del Secretario General”, E/2020/57, Nueva York.
- MCNEILL, J. R. y MCNEILL, W. H. (2010): *Las redes humanas: Una historia global del mundo*, Crítica, Barcelona.
- MORGENTHAU, H. (1962): “A Political Theory of Foreign Aid”, *American Political Science Review*, 56 (2).
- NOTICIAS ONU (2020): “Para combatir el coronavirus a nivel global, la ONU lanza un plan humanitario”, Nueva York, 25 de marzo.
- NOWAK, M. A y HIGHFIELD, R. (2012): *Supercooperadores. Las matemáticas de la evolución, el altruismo y el comportamiento humano*, Ediciones B, Barcelona.
- OXFAM (2020): *Tiempo para el cuidado*, Oxfam, Oxford.
- RUIZ MANTILLA, J. (2020): “Javier Solana: En el mundo de hoy necesitamos cooperación, pero obtenemos confrontación”, Madrid, 30 de mayo.
- SANTA CRUZ, H. (1984): *Cooperar o Perecer. El dilema de la comunidad mundial*, GEL, Buenos Aires.
- SANTOS CARRILLO, F. et al. (2020): “Rethinking the Governance of the 2030 Agenda for Sustainable Development in the COVID-19 Era”, *Sustainability*, 12.
- SWISSINFO.CH (2020): “Los países están condenados a cooperar”, Berna, 13 de julio.
- THE GUARDIAN (2020): “World faces worst food crisis for at least 50 years, UN warns”, Londres, 9 de junio.
- (2019): “China and Taiwan offered us huge bribes, say Solomon Islands MPs”, Londres, 7 de diciembre.
- UNDESA (2020): *UNDESA World Social Report 2020*, UNDESA, Nueva York.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO) (2020): “Coronavirus press conference 11 March, 2020”, Berna, 11 de marzo.
- (2020): “Coronavirus press conference 11 February, 2020”, Berna, 11 febrero.
- XINHUANET (2020): “China to make COVID-19 vaccine global public good: oficial”, Pekín, 7 de junio.