

Trump versus la agenda global del desarrollo. Primer semestre de 2017

Trump versus the global development agenda. First semester of 2017

JUAN PABLO PRADO LALLANDE *



PALABRAS CLAVE

Donald Trump; Agenda de desarrollo; Cooperación internacional.

RESUMEN El 20 de enero de 2017 Donald Trump tomó posesión como el 45 presidente de Estados Unidos. Desde entonces la agenda global del desarrollo, la cooperación internacional y el multilateralismo no dejan de ser objeto de serios reveses. Una prolífica batería de discursos, órdenes ejecutivas, tuits y acciones concretas por parte del Ejecutivo estadounidense, aunque también desde otras latitudes, resquebrajan los cimientos de una alianza global del desarrollo sostenible y resiliente. De la mano de lo anterior, se registran ejercicios de colaboración entre distintos actores internacionales que intentan atender a los retos de la Agenda 2030 y a la crisis humanitaria. Ambos flancos confeccionan un crisol de sucesos y experiencias sobre la agenda global del desarrollo que este artículo registra y analiza.

KEY WORDS

Donald Trump; Development agenda; International cooperation.

ABSTRACT On January 20, 2017 Donald Trump took office as the 45th President of the United States. Since then the global development agenda, the international cooperation and multilateralism are suffering serious repercussions. Speeches, executive orders, twitters and concrete actions by the US executive, but also generated from other latitudes crumble the foundations of development global governance. In spite of that, there are also collaboration exercises among different international actors that try to respond the challenges arising from the 2030 Development Agenda as well as from the current and humanitarian crisis. Both sides of the development agenda in this period are analyzed in this paper.

* Juan Pablo Prado Lallande es profesor-investigador en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Puebla, México.

MOTS CLÉS

Donald Trump; L'Agenda de développement; La coopération internationale.

RÉSUMÉ Le 20 Janvier 2017 Donald Trump a pris ses fonctions en tant que 45e président des États-Unis. Depuis lors, l'agenda mondial du développement, la coopération internationale et le multilatéralisme sont soumis à de sérieux revers. Une batterie prolifique de discours, Décrets, Twitters et actions concrètes de l'exécutif américain, mais aussi d'autres latitudes, cassent les bases d'un partenariat mondial pour le développement durable et résilient. Associé à cela qui précède, il y a eu des exercices de collaboration entre les différents acteurs internationaux qui tentent de faire face aux défis de l'Agenda 2030 et à la crise humanitaire. Les deux parties forment un éventail d'événements et d'expériences sur le programme de développement mondial que cet article enregistre et analyse.

Avances y retrocesos en materia de cooperación frente al cambio climático

El 4 de noviembre entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, también denominado Acuerdo de París. Ello gracias a la ratificación de casi 100 de los 195 países que, en diciembre de 2015, firmaron este nuevo pacto por un mundo más sostenible y limpio. Recordar que la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero contempladas en este tratado iniciará formalmente en el año 2020, con objeto de que el incremento de la temperatura a final del siglo XXI se mantenga entre los 2 °C y 1,5 °C respecto a los niveles preindustriales. La novedad es que, a diferencia del Protocolo de Kioto, todos los firmantes del Acuerdo de París, con independencia de su nivel de renta, tienen la obligación de presentar planes de mitigación.

Tras ello, del 7 al 18 de noviembre, se llevó a cabo la 22 Reunión de la Conferencia de Estados Parte (COP22), en Marrakech, Marruecos, cuyas deliberaciones se centraron en definir guías de procedimiento para la ejecución del Acuerdo de París. Lamentablemente el triunfo de Donald Trump el 9 de noviembre en las elecciones presidenciales en Estados Unidos generó un contexto adverso para el adecuado desarrollo de las labores de este encuentro, debido a la firme oposición del empresario al Acuerdo y a este tipo de mecanismos multilaterales dedicados a honrar sus contenidos. De ahí que, frente al triunfo de Trump, si Estados Unidos denuncia el acuerdo de adhesión al Acuerdo de París (lo cual se haría tres años después de la suscripción) presenciáramos una versión aun peor respecto a lo que ocurrió con el Protocolo de Kioto, cuando tras firmarlo, este país —el más contaminante del mundo— no lo ratificó.

El asunto es grave, si se considera que a finales de octubre se anunció que se superó la cifra de 400 partes por millón de CO₂ (el principal gas de efecto invernadero), principal

responsable del calentamiento global. Un efecto de esto es que, el 19 de enero, los medios informativos señalaron que 2016 fue el más caluroso en la historia, al menos desde 1880. La Organización Mundial de la Meteorología confirmó que en 2016 la temperatura global fue 0,07 grados mayor a la registrada en 2015.

Para cerrar este apartado, por lamentable que parezca, el 10 de marzo, Scott Pruitt, responsable ambiental de Estados Unidos en el Gobierno Trump, declaró que el factor humano "...no es el principal contribuyente al calentamiento global"; señalamiento que va en contra de la propia Agencia de Protección Medioambiental que él mismo dirige (*El País*, 10 de marzo, 2017).

Nuevo secretario general, vieja ONU

Por aclamación de la Asamblea General, el 13 de octubre 2016, se nombró oficialmente al ex primer ministro de Portugal António Guterres como nuevo secretario general. De esta forma los 193 Estados miembros aprobaron la recomendación hecha por el Consejo de Seguridad el 6 de octubre, para que el portugués suceda al coreano Ban Ki-moon en el denominado "trabajo más difícil del mundo". El 12 de diciembre Guterres fue investido como secretario general de la ONU para el periodo 2017-2021 en medio de un entorno complicado, en particular si se consideran dos aspectos nodales:

- ▮ Primero, además del flaco respaldo político al multilateralismo desde la Torre Trump, que en marzo anunciara que pretende reducir sus contribuciones a este organismo, en al menos una proporción que supera el 25% respecto a lo que ha venido aportando en años pasados. Ello se explica, en cierta medida, por la percepción de Trump respecto al organismo global y multilateral más relevante del planeta; opinión que el 26 de diciembre de 2016 expresó mediante Twitter, al señalar que la ONU es un "club" de gente para reunirse "y pasárselo bien" (*El Universal*, 26 de diciembre, 2016). La materialización de tal percepción se encarnó el 27 de enero de 2017, cuando Nikki Haley, la exgobernadora de Carolina del Sur, tomó posesión como embajadora de Estados Unidos ante la ONU. En ese mismo instante Haley amenazó: "vamos a tomar los nombres de aquellos que no nos respalden y vamos a aplicar medidas para responderles en consecuencia", añadiendo que "habrá un cambio" en la manera que la Representación Permanente de Estados Unidos en Naciones Unidas trabajará (*El Informador*, 28 de enero, 2017).

- ▮ Segundo, el secretario general António Guterres enfrenta un entorno global particularmente complicado, en virtud de que, como lo expresó el 11 de marzo de 2017 Stephen O'Brien, secretario general adjunto para Asuntos Humanitarios y Emergencias de la ONU, el mundo continúa enfrascado en la peor crisis humanitaria desde la Segunda Guerra Mundial. Desde el recinto que alberga al Consejo de Seguridad y ahondando en los efectos de tal circunstancia, el citado

funcionario subrayó que “necesitamos 4.400 millones de dólares para julio y esta cifra es el coste detallado, no una cifra negociable” (*El País*, 11 de marzo, 2017).

Naciones Unidas es, en buena medida, efecto de los países, estructuras, normas y conglomerado de instancias que la conforman (más no precisamente que la cohesionan de forma eficaz). En un contexto difícil, este año la ONU cumplirá 72 años, sin ser aún objeto de aquellas transformaciones estructurales que en lugar de dotarle de vitalidad, evidencian y profundizan su longevidad e incapacidad para conferirle los medios necesarios para que cumpla con sus complejas responsabilidades.

Desplazamientos forzados, cooperación insuficiente y condicionada

La tragedia en el Mediterráneo, cuyas aguas ahogan a 150.000 personas cada año en su intento por arribar a Europa, no deja de cesar. En este difícil contexto el 28 de febrero desde Italia se conoció que durante un año la comunidad católica de San Egidio ha trasladado de forma organizada y legal desde Siria a 700 refugiados: ¡más que los acogidos por 15 países de la Unión Europea de forma individual! Es inverosímil que solo siete Gobiernos de la Unión Europea (Francia, Alemania, Portugal, Holanda, Finlandia, Italia y España), algunos de forma proactiva y otros a regañadientes, han acogido de manera permanente y legal a más refugiados que San Egidio.

Y es que la estrategia de utilizar a Turquía como territorio de contención europea para evitar el paso de migrantes sirios e iraquíes hacia Europa, a cambio de recursos económicos y otras prestaciones políticas a favor de Ankara, está dando resultado. Así lo constata el hecho de que en 2016 Alemania acogió a 280.000 seres humanos en busca de asilo; una cuantía relevante, aunque casi 70% inferior respecto a 2015.

Además de la “estrategia turca”, la Unión Europea continúa echando en mano de mecanismos de cooperación internacional para abordar el asunto: A mediados de octubre, Bruselas firmó cinco Acuerdos de Asociación con Nigeria, Níger, Senegal, Malí y Etiopía. Tales marcos legales ofrecen incentivos de diversa naturaleza (comercio, inversiones, cooperación al desarrollo, etc.) a cambio de medidas más exigentes de control migratorio, a fin de evitar desplazamientos hacia la Unión Europea. A su vez, en caso de no atender a esta exigencia, la Unión Europea se concede el derecho de negar, retrasar o reducir estos apoyos a los gobiernos que no colaboren con esta política. Sobre el tema, Federica Mogherini, Alta Representante para la Política Exterior de la UE, señaló que tal estrategia, que replica esquemas de cooperación condicionada a favor de los intereses del proveedor, “es una iniciativa de la que nos beneficiamos las dos partes” (*El País*, 18 de octubre, 2016).

A esto habrá que sumar más acciones en contra de los desplazados en el mundo. En ese sentido, el 28 de enero Trump firmó una orden ejecutiva para vetar el arribo al

país norteamericano de ciudadanos de siete países mayoritariamente musulmanes, incluso en posesión de visas y salvoconductos para tocar suelo estadounidense: Libia, Sudán, Somalia, Yemen, Siria Irak e Irán. Sin embargo, días después una jueza del tribunal del Distrito Sur de Nueva York (Brooklyn) frenó las deportaciones. Tras una segunda orden ejecutiva en esencia en el mismo sentido, el 16 de marzo un juez federal en Hawái falló también en contra de dicho mandato; recurso jurídico al que se sumó un juez en Maryland.

Vaivenes de la agenda del desarrollo

A finales de octubre de 2016 Gambia anunció que se retira de la Corte Penal Internacional (CPI), organismo responsable de analizar y enjuiciar actos de genocidio, crímenes de guerra y lesa humanidad. Burundi, Sudáfrica y Kenia han hecho lo propio de forma previa. Una de las razones en la que fundamentan su salida es que “la Corte es blanca y está pensada para hostigar y humillar a la gente de color, en particular los africanos”; como lo señaló el ministro de información de Gambia. Lo que sí resulta difícil cuestionar es el señalamiento desde Banjul respecto a “la incapacidad de la CPI para acusar al ex primer ministro británico, Tony Blair, por la guerra de Irak” (*El País*, 26 de octubre, 2016). Difícil abordaje de este asunto, en donde confluye la negativa de estos gobiernos africanos a supeditarse a un organismo con atribuciones que superan a la soberanía de los Estados miembros, junto con la obstrucción por parte de la Corte para enjuiciar a líderes de países hegemónicos que invaden a otros sin el consentimiento de Naciones Unidas.

Un hecho que sin duda no ocurrirá en los próximos cuatro años se dio el 26 de octubre cuando por primera vez Estados Unidos se abstuvo en la votación de la Asamblea General de la ONU para condenar el embargo de ese país en contra de Cuba. Este hecho, al cual incluso Israel se alineó, ocasionó que la resolución fuese aprobada con 191 votos a favor, ninguno en contra, con las dos abstenciones descritas.

A mediados de enero de 2017 Intermón Oxfam notificó que ocho empresarios —todos hombres— poseen tanta riqueza como los 3.600 millones de personas más pobres del mundo. Estas son Bill Gates, Amancio Ortega, Warren Buffett, Carlos Slim, Jeff Bezos, Mark Zuckerberg, Larry Ellison y Michael Bloomberg. En este orden de acontecimientos (y como si fuera una respuesta a la nota anterior) el 30 de octubre de 2015 la OCDE publicó el “Global Private Philanthropy for Development”, que contiene interesantes datos sobre ayuda internacional proveída por instancias privadas. El dato más sobresaliente del estudio, radica en que de 2013 a 2015 las principales fundaciones donantes otorgaron 19.500 millones de dólares de ayuda internacional. Esta cifra, cuyo promedio anual en ese lapso de tiempo fue de 6.500 millones de dólares, fue liderada por la Fundación Bill y Bellinda Gates, con 11.627.000 millones de dólares.

Salta a la vista que la fundación del mexicano Carlos Slim ocupa el séptimo lugar, con 366.2 millones de dólares en ese trienio (OECD, 2016), lo que implica revisar con mayor conciencia el papel del Sur, y en particular de su sector privado, en la financiación internacional del desarrollo. En buena medida la lista coincide con los dueños de las fundaciones más “generosas” a las cuales se hizo referencia previamente. No cabe duda que, ante tal concentración de riqueza, la subsiguiente donación por goteo (*trickle down*) de tales excedentes decantan en ayudas que, aunque son nominalmente cuantiosas, no están a la altura de la riqueza, el poder y en definitiva de la capacidad de oferta de tales magnates frente a las enormes necesidades de un mundo cada vez más desigual.

En Colombia, luego de la negativa en referéndum a favor de la paz propuesta por el presidente Santos, el 13 de noviembre el gobierno de ese país y las FARC firmaron un nuevo acuerdo para finalizar la guerra de más de 50 años. Según los signatarios este nuevo convenio incluye buena parte de los reclamos de los partidarios del ‘no’ en la citada consulta. Fue así como el 1 de diciembre el Congreso colombiano refrendó dicho documento, por lo que consiguió entrar en vigor, no sin críticas respecto al partido opositor liderado por el expresidente Álvaro Uribe.

Tras el hecho de que los tribunales franceses declararon culpable de negligencia por desvío de recursos públicos a Christine Legarde, el 19 de diciembre el FMI “reafirmó su confianza plena” en su directora gerente. Aunque los jueces consideran que la imputada no es merecedora de cárcel, la condena referida sí será registrada en su historial penal. Lo curioso es que el FMI exige con firmeza a sus países socios manejar sus finanzas de forma eficaz, transparente y sin corrupción, a efecto de estar en capacidad de recibir recursos por parte de dicha institución. Esta experiencia formará parte del enorme acervo de inconsistencias por parte de los países y organismos multilaterales que deciden los raseros con base en los cuales miden, evalúan y en consecuencia conceden servicios, recursos y aplican sanciones a terceros países que desde su óptica cumplen o no con los lineamientos dictados por estos.

Del 28 de noviembre al 1 de diciembre se celebró la Segunda Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo en Nairobi. El documento final conforma un amplio menú de buenas intenciones que se antojan complejas de conseguir. Bastaría con que los firmantes honrasen el inciso 12a: “Mejorar la publicación de datos de libre acceso sobre la cooperación al desarrollo” (GPEDC, 2016: 2) para conferirle a este mecanismo de mayor peso específico y legitimidad en el sistema de cooperación al desarrollo.

El 6 de diciembre de 2017 Hungría se convirtió en el miembro número 30 del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE (OECD, 2016b). Tras esta graduación que formaliza su estatus como donante consagrado de Asistencia Oficial para el Desarrollo, junto con Islandia, República Checa, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia (quienes se integraron en 2013), el CAD amplía su membresía y por ende influencia

en el sistema mundial de cooperación internacional al desarrollo. El principal reto del CAD consiste en adaptarse a nuevas modalidades de colaboración provenientes desde el Sur y del ya referido sector privado, con el fin de que en lugar de segmentar, contribuya de mejor manera a conformar un sistema de gobernanza en el ramo más integrador de cara a los retos que entraña el cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

El 23 de febrero, Staffan de Mistura, mediador de la ONU para Siria, sostuvo reuniones en Suiza con representantes gubernamentales y de la oposición sirias, luego de más de cinco años de guerra, que arrojan más de cinco millones de refugiados. De esta forma, la cuarta ronda de negociaciones no consiguió acuerdo básicos para lograr la paz, por lo que el conflicto continúa en ascenso, incrementándose la utilización de armas químicas en contra la población. De hecho tras actos de esta naturaleza el 6 de abril Estados Unidos bombardeó objetivos militares sirios, como muestra de poder por parte de Trump en ese país y región, a efecto también de aumentar su *rating* interno e internacional. La masacre del 14 de abril en Aleppo, en donde en su huida a localidades más seguras murieron 126 sirios, incluidos al menos 70 niños tras estallar un carro bomba, da cuenta del estado de caos en que se encuentra ese atribulado país.

El 24 de marzo el secretario general de la OEA, Luis Almagro, lanzó una iniciativa para solicitar elecciones generales en Venezuela, lo cual desató distintos procesos en dicho organismo por parte de varios Estados para intentar aplicar la Carta Democrática Interamericana. Ante la negativa venezolana y de aquellos países que le apoyan, la OEA se ve atrapada y dividida respecto a la siempre compleja decisión de qué hacer —y qué no— en este tipo de situaciones con acciones política y jurídicamente avaladas.

Para culminar esta sección con una buena noticia, señalar que el 22 de enero entró en vigor el Acuerdo de Facilitación del Comercio; primer y único convenio promovido desde la OMC que define medidas para facilitar el flujo de productos en aduanas, reducir la burocracia y mejorar los intercambios comerciales.

Más sobre Trump y su incidencia en la agenda global del desarrollo

El 20 de enero de 2017 Donald Trump juró cargo como presidente de Estados Unidos. Si bien en este artículo se ha hecho mención a algunas implicaciones en el ámbito de la agenda de desarrollo como consecuencia de este suceso, en este último epígrafe se rescatan otros aspectos relacionados a tal circunstancia.

Frente a los mensajes de Trump en contra del multilateralismo, la integración, el regionalismo y el libre comercio, a finales de enero Xi Jinping, líder de la República Popular China, dio un paso adelante para posicionar a su país como el nuevo timonel de lo que su homólogo estadounidense critica. En esa oportunidad Jiping expresó que

“nadie sale vencedor de una guerra comercial” (*El País*, 18 de enero, 2016), mientras que lanzó mensajes indirectos en el sentido de que China es capaz de constituirse como el nuevo conductor de procesos comerciales y de colaboración que la actual política exterior de Estados Unidos desdeña. Es decir, mientras desde Nueva York, centro financiero mundial, se estimula el aislacionismo, el proteccionismo comercial y el unilateralismo, China, país formalmente socialista, se erige como el promotor de intercambios comerciales, la cooperación, un mundo globalizado y en si el mástil de la gobernanza global del siglo actual. ¿El mundo al revés?

En esta curiosa dinámica, el 23 de enero Trump firmó la orden ejecutiva que retira *ipso facto* a su país del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), afectando a los otros 11 países que apostaron por conformar un macro acuerdo comercial que tras excluir a China sería el mayor bloque económico del mundo. A su vez en enero y febrero el presidente Trump señaló en distintas ocasiones que eliminará o renegociará el Tratado de Libre Comercio entre su país, Canadá y México, sin que a la fecha defina con precisión los tiempos, condiciones, estrategias y objetivos concretos a ese respecto. El 24 de enero signó dos órdenes ejecutivas que permiten revivir dos oleoductos en territorio estadounidense que el presidente Obama vetó debido al daño ambiental que estos ocasionarían.

El 28 de febrero es una fecha crucial debido a que el ejecutivo de Estados Unidos informó que emprenderá un proceso de rearme de esa nación, elevando sus gastos militares 54.000 millones de dólares respecto al año anterior. De esta forma Trump gastará cerca de 638.000 millones de dólares en defensa (y quizás en acciones ofensivas, en donde Corea del Norte es el caso más emblemático) de su país en el año fiscal 2018. Y ello se hará a costa de fuertes reducciones a otros ámbitos “no prioritarios” de la Administración Trump, en donde destaca casi 30% en política y ayuda exterior (*inter alia* contribuciones voluntarias a Naciones Unidas, Operaciones de Mantenimiento de la Paz, etc.), así como a la Fundación para el Desarrollo de África, a la Agencia de Desarrollo y Comercio, a la Corporación de Inversión Extranjera Privada y al Instituto Estadounidense por la Paz, etc. (Devex, 16 de marzo, 2017).

“Armas en detrimento de diplomacia y cooperación internacional” bien podría ser la consigna que subyace (no explica) tales orientaciones financieras y de política pública estadounidense.

Consideraciones finales

Incertidumbre. Tras las elecciones del 8 noviembre de 2016 en Estados Unidos que dieron como ganador a Donald Trump, esta es la palabra que seguramente define con mayor precisión al presente y devenir de la agenda global del desarrollo en este semestre y en los próximos años.

Entre los diversos efectos de tales posturas destaca el anuncio de China, del 4 de marzo de 2017, al comunicar que incrementará su gasto militar en 7%. Resalta también el señalamiento del 31 de enero de 2016 por parte de Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, en el sentido de que Estados Unidos constituye una amenaza externa para la UE, así como el racismo que desde ese país se esparce hacia su frontera Sur (con la amenaza del muro en su frontera con México). No es tema menor la posible disminución de la AOD (que a partir de 2018 será medida mediante el TOSSD) por parte de otros donantes, que como efecto dominó puede ocurrir tras la postura de Trump a este respecto, que lastimará a la hasta ahora dinámica positiva de la financiación pública al desarrollo que, en 2016 la AOD fue de 142.600 millones de dólares, lo que significa un incremento de casi 9% respecto al año pasado (OECD-DAC, 2017)¹. En definitiva, es evidente que la presidencia del citado personaje implica serias afectaciones y retrocesos al multilateralismo y a los esfuerzos necesarios para consagrar el espíritu y objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible; ello en un contexto permeado por la peor crisis humanitaria de las últimas seis décadas.

Si bien es pronto para establecer consideraciones concluyentes sobre las repercusiones a escala planetaria de la era Trump en la agenda global del desarrollo, los sucesos aquí reseñados dan cuenta de que es plausible que esta continuará recibiendo serias afectaciones por parte de Estados Unidos y sus principales aliados. Lo alentador es que en un mundo cada vez más multipolar otros países y actores internacionales tienen la oportunidad de superar el referido entorno adverso, a efecto de reforzar esquemas de cooperación internacional para el desarrollo de perfil más sostenible y resiliente.

Bibliografía

- DEVEX (2017): “Trump’s, America first’ budget slashes foreign aid, multilateral funding”, 16 de marzo, Washington, DC.
- EL INFORMADOR (2017): “Embajadora de Trump ante ONU amenaza a quienes no respalden a EU”, 28 de enero, Guadalajara.
- EL PAÍS (2016): “La UE forja pactos con cinco países africanos para frenar la migración”, 18 de octubre, Madrid.
- (2016): “África rompe con La Haya”, 26 de octubre, Madrid.
 - (2016): “Xi advierte en Davos de que no hay vencedores en una guerra comercial”, 18 enero, Madrid.
 - (2017): “El jefe medioambiental de EE UU cuestiona el papel del hombre en el cambio climático”, 10 de marzo, Madrid.
 - (2017): “La ONU advierte de que el mundo afronta la peor crisis humanitaria en 70 años”, 11 de marzo, Madrid.

1 De este monto, el 27,5% (15.400 millones de dólares) proviene de gastos que los donantes (en particular europeos) destinan en sus propios países para atender *in situ* a los refugiados.

- EL UNIVERSAL (2016): “ONU solo sirve para hablar y ‘pasárselo bien’, dice Trump”, 26 de diciembre, México.
- GPEDC (2016): “Global Partnership for effective Development Co-operation”, Nairobi.
- OECD (2016): “Global Private Philanthropy for Development. Preliminary results of the OECD Data Survey”, París, OECD.
- OECD-DAC (2016b): “Hungary joins the OECD Development Assistance Committee (DAC)”, París, OECD.
- (2017): “Development aid rises again in 2016 but flows to poorest countries dip”, 11 abril, París, OECD-DAC.