

---

# LA AGENDA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: EN ALGÚN LUGAR ENTRE LA SEGURIDAD (DEL NORTE) Y LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL

JUAN PABLO PRADO LALLANDE\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Cooperación internacional para el desarrollo, Crisis financiera global, Seguritización, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Asociación Global para el Desarrollo.*

## **RESUMEN**

*En el transcurso del 2008 la cooperación internacional para el desarrollo se ha visto entrampada entre las estrategias tendientes a la seguritización de la agenda internacional y las estrategias presididas por y a favor de los países más poderosos, tendientes a paliar la crisis financiera emanada de Estados Unidos. De esta forma, una vez más asistimos a la primacía de los intereses políticos y económicos del Norte, en detrimento de la “Asociación Global para el Desarrollo”, base fundamental para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.*

---

\* Profesor-Investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM, Magister en Cooperación Internacional por el IUDC y Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Juan.prado@fdcs.buap.mx

## ABSTRACT

*In the course of 2008, international development cooperation has been stocked between security issues and strategies hosted by the most powerful countries, with the aim to resolve the financial crisis emerged in the United States. In this way, once again we had witnessed the primacy of the political and economic interests of the North, in detriment of the “Global Association for Development”, the fundamental basis for achieving the Millennium Development Goals.*

## RÉSUMÉ

*Au cours de 2008, la coopération internationale au développement a été attrapée entre les stratégies préoccupés de la sécurité de l'agenda internationale et celles des pays les plus puissants, visant à atténuer la crise financière émanant des États-Unis. De cette façon, une fois de plus on assiste à la primauté des intérêts politiques et économiques du Nord, au détriment de “l'Association Globale pour le Développement”, la base fondamentale pour la réalisation des Objectifs de Développement du Millénaire.*

## Introducción

El año 2008 ha terminado y tras él se reducen las expectativas optimistas en torno al decidido apoyo por parte de la comunidad internacional para honrar los compromisos convenidos en el año 2000, en el sentido de impulsar una “Asociación Global para el Desarrollo”, tal y como se señala en el punto ocho de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Así, en el transcurso de este año hemos asistido al hecho de que la seguridad (del Norte) y la crisis financiera surgida en Estados Unidos, que aceleradamente muta hacia la recesión económica global, han acaparado los principales escenarios de la agenda internacional. Ello ha ocasionado que los temas tradicionales de mayor interés por parte de la inmensa mayoría de los habitantes del planeta (sintetizados en el concepto de “desarrollo”) vuelvan a estar supeditados a los lineamientos dictados por los países más poderosos y, en consecuencia, de los organismos y mecanismos internacionales más influyentes (dominados por éstos Estados). Lo anterior, atentando en contra del espíritu multilateralista del que debería gozar la organización internacional.

Este ensayo se dedica a hacer una breve revisión de los acontecimientos más sobresalientes de la agenda intergubernamental de la cooperación internacional para el desarrollo durante el año 2008, con énfasis en lo concerniente a los continentes africano, europeo y americano. La primera parte se orienta a los eventos de magnitud global, para pasar después a hacer lo propio desde la perspectiva interregional y regional. En las reflexiones finales se sustenta el argumento de que la cooperación internacional será incapaz de atender las prioridades globales si los países más poderosos no confieren respaldo a las diversas instancias de organización internacional dedicadas a la paz y la seguridad, tanto para el Norte como para el Sur.

## **La agenda global de la cooperación internacional para el desarrollo**

La crisis alimentaria, profusamente publicitada durante algunas semanas de mitad del año<sup>1</sup> (evidenciada por el hecho de que en los últimos tres años —y en particular en 2008— los precios de los alimentos aumentaron un 80%), ocasionará el empobrecimiento, aún más agudo, de los sectores poblacionales con menos capacidad para afrontarla. En ese sentido, según un Informe del Banco Mundial<sup>2</sup>, 100 millones de personas han sido severamente afectadas por esta situación, en flagrante detrimento respecto al principal objetivo de los ODM, dedicado a la erradicación de la pobreza y el hambre.

Ante este panorama, y una vez activada y reconocida esta crisis (en ese orden), del 3 al 6 de junio fue celebrada en Roma la Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria Mundial organizada por la FAO. Más allá de las buenas intenciones de aprovechar esa “oportunidad histórica” para relanzar la lucha contra el hambre y la pobreza, no emanó ningún compromiso formal para conseguir alternativas viables en aras de que 862 millones de personas que sufren de ayuno involuntario y desnutrición se viesan beneficiados por este magno encuentro.

En el marco de la crisis energética (que llevó a que el precio del barril del petróleo llegara hasta 170 dólares por barril) y, en segundo plano, la alimentaria y ambiental (de nueva cuenta, en ese orden), se realizó del 7 al 9 de julio en Hokkaido, Japón, la Cumbre del G-8, a la cual como se acostumbra también

---

1. Y que ante la crisis financiera de final de 2008 nada se habla, como si ésta se hubiese resuelto.

2. BANCO MUNDIAL: *Hacia un nuevo acuerdo global de política alimentaria*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2008.

asistió el G-5 (China, India, Brasil, México y Sudáfrica). El evento fue caracterizado por el desencuentro entre sendos Grupos: por un lado, el G-5 aprovechó el estrado para criticar, una vez más, las subvenciones del G-8 a los productos agropecuarios, sustento en parte de las razones que explican la referida crisis alimentaria. Por el otro, China e India, que juntos suman el 25% de la emisión de carbono del planeta, señalaron en esa oportunidad su desacuerdo respecto a asumir los compromisos del G-8 acordados en dicha reunión, en el sentido de recortar a la mitad estos gases para el año 2050.

A ese respecto es de destacar el planteamiento del presidente chino, Hu Jintao, quien alegó que su país “está en un proceso de industrialización y modernización” por lo que “necesita desarrollarse y mejorar”; lo que desde su visión otorga a ese Estado el derecho unilateral de atentar contra la seguridad ambiental del globo entero. De ahí que la propuesta mexicana presentada en esa ocasión para conformar un Fondo Mundial sobre Cambio Climático o “Fondo Verde”, no haya sido incluida en la Declaración Final, ni siquiera como aspiración a ser abordada en Cumbres subsiguientes. Así, en esta ciudad nipona se perdió la oportunidad de que los países hagan aportaciones para combatir el calentamiento global, a ser determinadas por medio del porcentaje que cada nación representa en las emisiones mundiales de gases invernadero.

En cuanto a la ayuda a África, en Hokkaido tampoco se llegó a consensos optimistas a favor de este objetivo. Una vez más el G-8 evitó cumplir con compromisos previos respecto a duplicar su Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) a este continente a partir del 2010. Lo anterior es relevante, ya que ante la creciente escalada de precios de alimentos y petróleo, esta falta de concreción por parte del G-8, como lo señalaron los representantes africanos en esa cita, no podía llegar en peor momento: en un contexto internacional global y, por ende, continental, adverso respecto al cumplimiento de los ODM en esa vasta región de 700 millones de personas, la mayoría en pobreza extrema. De ahí el acertado comentario del portavoz de Exteriores japonés, Kazuo Kodama, quien señaló que “algunos de los dirigentes africanos sólo han querido enfatizar que aprecian las promesas del G-8 para ayudar a sus países, pero que al mismo tiempo les gustaría ver que esos compromisos se cumplan”.

Como una tenue luz a favor de los esfuerzos por afrontar mediante diversas estrategias la crisis humanitaria de Darfour, el Tribunal Penal Internacional (TPI) solicitaba el 14 de julio la detención del presidente de Sudán, Al Bachir, por su responsabilidad directa en la muerte de 35.000 personas, y de la “muerte lenta” de otras 265.000 en esa atribulada región del Sudán. Aunque, como es lógico, el gobierno sudanés rechazó la petición (mientras que la Unión Africana solicitó

suspenderla), con esta acción se refuerzan, por tercera ocasión, después de Slobodan Milosevich (ya fallecido) y el liberiano Charles Taylor, las maniobras para que una instancia supranacional como el TPI, juzgue a individuos bajo los cargos de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad<sup>3</sup>.

En plena vigencia del siglo XXI resulta difícil aceptar que una persona, Al Bachir, al frente de un Estado, haya desencadenado una crisis compleja de tal magnitud que ha dejado, hasta ahora, más de 200.000 muertes, causando el desplazamiento de 2,5 millones de individuos. Empero, es aún más inverosímil que la organización internacional de nuestro tiempo, con más de 60 años de existencia (algunos dicen consolidada), conformada por múltiples organismos y mecanismos internacionales y subregionales, bancos multilaterales, instancias jurídicas y hasta de azuladas fuerzas militares, sea incapaz de solucionar este tipo de problemas que en todo sentido atentan en contra de la paz y seguridad regional e internacional.

En contraste, al igual que como ocurría en los momentos más álgidos de la guerra fría, al estar los intereses económicos y políticos de poderosas potencias en supuesto peligro, se detonan ágilmente intervenciones militares en Irak, Afganistán y Georgia, evidenciando la incapacidad del multilateralismo para hacer valer que los principios de la Carta de la ONU prevalezcan respecto a los intereses de Washington D.C. y Moscú. Desde una perspectiva limitada, los agresores son los únicos culpables, pero las omisiones de las instituciones multilaterales y estatales (que se vuelven meros espectadores ante fatídicos sucesos como los mencionados), son un asunto clave que facilita y promueve las acciones deliberadas de aquellos.

El 29 de julio nos levantamos con la noticia de que las negociaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a favor de la Ronda de Doha, habían fracasado. Así, la “Ronda del Desarrollo”, dadas las desavenencias entre los países del Norte y el Sur, en particular en lo que corresponde a la agricultura, volvía a empantanarse. Ello da al traste con los esfuerzos en el ámbito del comercio para conformar, como lo dicta el objetivo 8 de los ODM, un clima afín al desarrollo. Esto porque, de permitirse a los países del Sur vender al Norte sus productos agropecuarios en un mercado global sin subvenciones ventajosas para con los segundos, se calcula que los países pobres recibirían más de 150.000 millones de dólares anuales por este concepto<sup>4</sup>.

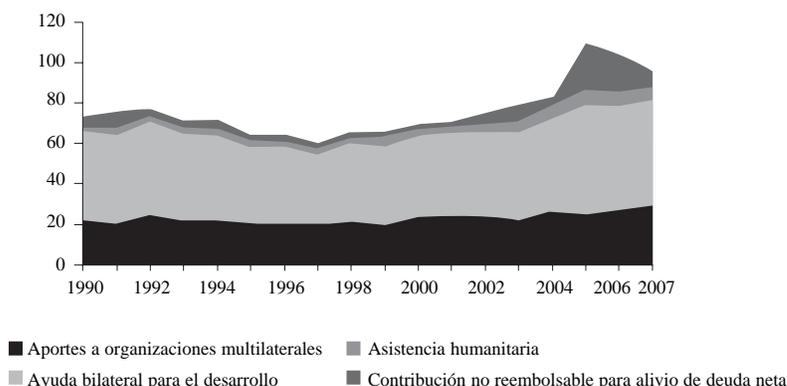
---

3. En este sentido, hasta el propio Estados Unidos, recurriendo a su legislación interna, ha condenado a Charles Taylor hijo “Chuckie”, quien, dado el hecho de que tiene nacionalidad estadounidense (nació en Boston), ha sido culpado de torturas y muerte de diversos liberianos, cuando dicha persona fungía como jefe de las fuerzas antiterroristas en Monrovia (1997-2003). Esto ha sentado un precedente inédito en la justicia de la Unión Americana, al imponer sus leyes a estadounidenses por actos ilícitos cometidos más allá de sus fronteras.

Tras el final de las fracasadas sesiones llevadas a cabo en Ginebra, la representante de Comercio de Estados Unidos, Susan Schwab, como si este nuevo fallido intento por establecer un sistema comercial a favor de esquemas de comercio más justos se tratase de un hecho fortuito, se limitó a señalar: “Estábamos tan cerca de conseguirlo”.

Mientras tanto, y en ese mismo orden de ideas, en agosto Naciones Unidas sacaba a la luz el Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del 2008, el cual señala que sí es posible conseguir los ODM para el 2015, aunque “... el entorno favorable de desarrollo que ha prevalecido desde comienzos de la década, el cual ha contribuido a alcanzar logros a la fecha, ahora se encuentra amenazado”<sup>5</sup>. Para enfrentar esta situación, Naciones Unidas ha señalado que resulta importante aumentar la ayuda internacional. Sin embargo, según el propio Informe, la AOD por segundo año consecutivo continúa cayendo de su punto más álgido, pasando en 2005 de 107.100 millones de dólares a 104.400 en 2006, mientras que, para el 2007, la cifra se ubicó en 103.700 millones (véase gráfica 1).

Gráfica 1. AOD del CAD, 1990-2007 (miles de millones de dólares)



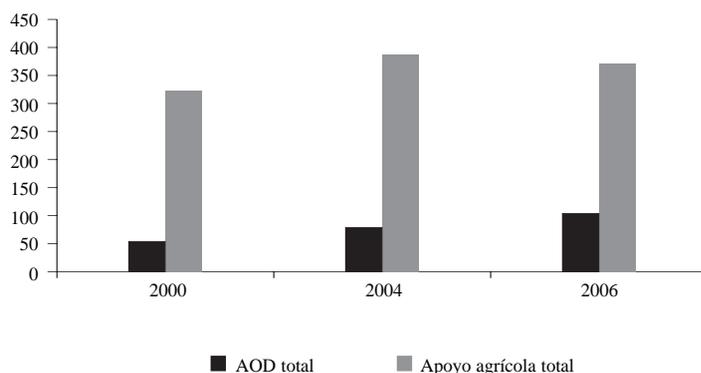
Fuente: ONU: *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, Nueva York, 2008, p. 44.

4. No olvidar que se estima que África Subsahariana requiere entre 25.000 y 35.000 millones de dólares al año para alcanzar las metas del 2015; una cantidad menor a los subsidios -de un mes- que los países más ricos de la OCDE destinan para apoyar a sus agricultores. Circunstancia que, de paso, dificulta a los productores del Sur competir en calidad y precio respecto a los productos subvencionados del Norte. Esto no ha hecho más que reducir las posibilidades de los países pobres de obtener financiación internacional a favor de su desarrollo, en especial detrimento de su población rural (dedicada a ese oficio), caracterizada por concentrar la mayor cuantía de pobreza.

5. ONU: *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, Nueva York, 2008, p. 3.

Por su parte, como se muestra en la gráfica 2, los subsidios agrícolas de los países mejor situados de la OCDE continúan superando en alrededor del 300% los montos que éstos mismos proporcionan en calidad de AOD. Esta situación evidencia la incoherencia entre las acciones de incidencia exterior de los países desarrollados que, de ningún modo, pueden paliarse a través de la ayuda proporcionada por éstos.

Gráfica 2. AOD del CAD y apoyo de y para los países de la OCDE, 2000, 2004 y 2006 (miles de millones de dólares)



Fuente: ONU: *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, Nueva York, 2008, p. 46.

Esperemos con optimismo que en la próxima Cumbre del G-20<sup>6</sup>, que se reunirá el 15 de noviembre en Washington D.C., a ser auspiciada por el saliente y cuestionado presidente George W. Bush, que flaco apoyo le otorgó al multilateralismo durante su gestión, se sienten las bases de una nueva arquitectura financiera internacional. En este encuentro, además de enfrentar la actual crisis financiera y económica, se deberá también considerar la reforma de los organismos financieros multilaterales: instancias al servicio del sistema internacional entero que, por más de seis décadas, se han caracterizado por sentar sus actos mediante esquemas de toma de decisiones a través

6. Los miembros de este Grupo, constituido en 1999, precisamente para prevenir y hacerle frente a las crisis financieras (lo cual evidencia su inoperatividad y perfil "reactivo", al menos respecto al primer objetivo) son Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Rusia, Arabia Saudí, Sudáfrica, Corea del Sur, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos. España, a pesar de haber hecho incesantes cabildos con miras a ser invitado, no consiguió tal propósito.

del voto ponderado, que no es otra cosa más que procedimientos elitistas en donde la voz de los países mayoritarios no tiene la misma fuerza que la de los ricos.

## **La agenda interregional y regional de la cooperación internacional para el desarrollo**

La V Cumbre América Latina-el Caribe-Unión Europea (ALCUE), evento de realce y renovación de las crecientes, aunque aún insuficientes, relaciones políticas, económicas y de cooperación entre estas regiones, fue celebrada del 14 al 16 de mayo en Lima, Perú. En esta ocasión se hicieron votos por la exitosa negociación de Acuerdos de Asociación entre la Comisión y Centroamérica y la Comunidad Andina. En cuanto a MERCOSUR, la Declaración de Lima, menos optimista, reitera el interés de las partes por llevar las negociaciones a buen puerto “tan pronto como las condiciones lo permitan...”.

Si bien en una Declaración de esta naturaleza es imposible reflejar el sinnúmero de acciones de colaboración birregional existentes<sup>7</sup>, el Documento expresa la voluntad europea por incrementar sus lazos con América Latina y el Caribe, teniendo como prioridad el alivio a la pobreza, la cohesión social y la protección ambiental.

Sin embargo, las “buenas nuevas” sobre las “renovadas” relaciones eurolatinoamericanas recibieron un balde de agua fría el 18 de junio, día en que el Parlamento Europeo aprobó la “Directiva Retorno”, que contiene lineamientos sobre la detención y la devolución a sus respectivos países de origen de los inmigrantes “sin papeles” en la Unión Europea (UE).

La “Directiva de la Vergüenza”, como la catalogó el eurodiputado italiano Giusto Catania, estipula, entre otros asuntos, la detención de inmigrantes por un lapso que puede llegar a un año y la prohibición -hasta por cinco- de ingresar a cualquiera de los países miembros de la Unión. Esta Directiva, confeccionada por la institución europea que hasta esa fecha se había caracterizado por fungir como el más ferviente promotor de los derechos humanos dentro y fuera de la UE, no ha hecho sino afectar las relaciones e imagen de la Bruselas comunitaria (como potencia alternativa a acciones unilaterales de Estados Unidos) con países (y sus respectivos organismos regionales) expulsores de migrantes de África, Asia y América Latina.

---

7. Para un análisis sobre los logros y retos de la Asociación Estratégica ALCUE, véase el número extraordinario de 2008 de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, dedicada en exclusiva a dichos tópicos.

El 2 de julio, el presidente George W. Bush firmó la Ley de Asignaciones Suplementarias que aprobó los gastos de la Unión Americana en Irak y Afganistán (por 162. 000 millones de dólares), incluyendo en un apartado el presupuesto asignado a la denominada “Iniciativa Mérida”. Este programa de cooperación, no para el desarrollo, como supondría la naturaleza de interdependencia compleja (aunque asimétrica) entre ambos países, sino exclusivamente de seguridad, tiene el propósito principal de reforzar la capacidad de ejército y policía mexicanos para abatir el flagelo del narcotráfico y crimen organizado que afecta cada vez más a la frontera con Estados Unidos.

Con una asignación inicial de 400 millones de dólares para México y 65 millones para Centroamérica y algunos países caribeños, tal parece ser que la Iniciativa Mérida, basando sus estrategias en percepciones restrictivas de la seguridad y, por ende, militarizando el problema, pretende promover básicamente, la seguridad -de Estado- de la Unión Americana, sin considerar la seguridad humana de los habitantes al Sur de la frontera.

Como un reflejo más de la segurización de la agenda internacional, y ante crecientes amenazas a la integridad del Estado y a los ciudadanos latinoamericanos, del 27 al 28 de noviembre se realizó en Ciudad de México la Reunión Ministerial de Seguridad Pública, auspiciada por la Organización de los Estados Americanos (OEA). En esa ocasión, José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, advirtió que el crimen organizado y el narcotráfico “es una plaga en nuestro continente que mata más gente que el Sida o cualquier otra epidemia conocida; destroza más hogares que cualquier crisis económica”.

En América Latina, la creciente inseguridad ha afectado el rubro más sensible del subcontinente: la gobernabilidad, en detrimento de la estabilidad social, el fortalecimiento democrático y a la postre de mejores posibilidades de desarrollo en la región. Confiemos en que, a diferencia de lo que ha sucedido con el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, el problema no sea enfrentado mediante estrategias simplistas que no hacen más que aumentar la violencia social, sino que sea atendido a través de esquemas multisectoriales de colaboración, en donde las causas de la inseguridad humana (pobreza, inequidad, catástrofes naturales, sistemas de justicia corruptos, etc.) no sean confundidas con sus efectos.

Finalmente, de la XVIII Cumbre Iberoamericana, celebrada en San Salvador (29-31 de octubre) bajo el tema “Juventud y Desarrollo”, emanó la clásica Declaración, en este caso con el apelativo de “San Salvador”, que no se salvó de la tradicional demagogia con que estas reuniones bianuales se llevan a cabo. En el Documento -de 8 páginas- prevalece el sofisticado *argot* diplomático, sin

practicidad ni compromiso alguno de por medio; por ejemplo, utilizando insistentemente vocablos como “promover”, que aparece en 13 ocasiones (una mayor participación política... los valores ciudadanos, etc.), “fortalecer”, dictado en 11 ocasiones (las políticas educativas... los valores ciudadanos, etc.) e “impulsar”, que se repite 8 veces (programas que promuevan la inserción... campañas de voluntariado..., etc.).

Para terminar con buenas noticias, recordar que el 4 de noviembre los ministros de exteriores de la Unión para el Mediterráneo (UPM), instancia creada en este año para renovar el proceso Euromediterráneo fundado en 1995, acordaron que la ciudad condal de Barcelona será la sede de su Secretariado Permanente. Seguiremos de cerca la evolución de la UPM, cuyo propósito es reforzar las actividades de cooperación entre los países colindantes con el *mare nostrum* en aras de conformar una zona de mayor progreso y equidad.

## Consideraciones finales

Como se ha procurado hacer notar en este ejercicio, la constante en el año 2008 ha sido que los principales temas atendidos con mayor devoción en las cumbres y mecanismos de colaboración de membresía selectiva han atendido a dos aspectos fundamentales: por un lado, la seguridad de determinados países (que curiosamente consisten en ser los más poderosos) y, por el otro, los efectos de la crisis financiera, por cierto activada por la negligencia de estos mismos países, en donde en sendos casos, Estados Unidos lleva la batuta.

Ante ello, es evidente que el multilateralismo una vez más ha sido abatido por el unilateralismo o, en el mejor de los casos, por el “multilateralismo menor”<sup>8</sup> del G-8, FMI, Consejo de Seguridad de la ONU, etc., que poco ha aportado a favor de los intereses y necesidades de más de las tres cuartas partes de la población mundial. Desde la perspectiva práctica, esto significa que la agenda del desarrollo global ha sido supeditada respecto a la seguridad; no del planeta, sino de ciertos países del Norte, reproduciéndose el mismo esquema respecto a las vías para enfrentar la crisis financiera actual.

Ahora bien, estas instancias por sí mismas no son las responsables de dicha situación. Más bien lo son los Estados (y mejor dicho los gobiernos) que las componen y, en particular, aquellos que por sus capacidades políticas y económicas ostentan mayor responsabilidad relativa en el devenir de las relaciones internacionales.

---

8. Que también podría denominarse “multilateralismo selectivo” o, inclusive, “unilateral”.

El asunto es que precisamente estos Estados “fuertes” son los que usualmente hacen mover o paralizan -según sus particulares intereses- los mecanismos u organismos de vocación universal, debilitándolos. Ello olvidando que estos organismos son instancias al servicio del multilateralismo que, por mandato de la comunidad internacional, deben en todo momento cumplir con las responsabilidades que establezcan las mayorías en materia de paz, seguridad y desarrollo global.

Confiemos que en el 2009, por los retos que enfrenta, se sienten las bases de esquemas de cooperación internacional para el desarrollo más receptivos respecto a los grandes problemas que deviene el futuro próximo. No hay que olvidarlo: al final de ese año restará solamente un lustro para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Primera llamada... (¿o alerta?)

## **Bibliografía**

BANCO MUNDIAL: *Hacia un nuevo acuerdo global de política alimentaria*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2008.

ONU: *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, Nueva York, 2008.