

El sistema de cooperación internacional para el desarrollo: frente a la securitización y la crisis económica global

The system of international cooperation for development: in front of securitization and global economic crisis

Juan Pablo Prado Lallande*

Luis Ochoa Bilbao**

Resumen

El artículo señala que los Objetivos de Desarrollo del Milenio propuestos por la Organización de las Naciones Unidas para abatir, entre otros factores, la pobreza mundial, están siendo desplazados por la securitización de la agenda internacional y las consecuencias de la crisis económica y financiera global. Para demostrarlo, el artículo analiza el origen, la orientación y la operación del sistema de cooperación internacional para el desarrollo, señalando la manera en que el impulso a la seguridad (de unos cuantos países) y la actual crisis económica afectan esta actividad. La evaluación cuantitativa y cualitativa de las acciones colectivas a favor del Sur contenidas en este texto, ilustran que el sistema de cooperación internacional para el desarrollo no está respondiendo a los principios y objetivos fundadores de este mecanismo, poniendo en riesgo las metas planteadas por la Organización de las Naciones Unidas para el año 2015.

Palabras clave: Cooperación Internacional para el Desarrollo, seguridad, Organización de las Naciones Unidas, economía internacional, relaciones internacionales.

Abstract

The article notes that the Millennium Development Goals proposed by the United Nations Organization to abate, among other factors, global poverty, are being displaced by the securitization of the international agenda and the impact of global financial and economic crisis. To demonstrate this, the paper analyzes the origin, direction

* Doctor en Relaciones Internacionales y magister en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y profesor adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

** Doctor en Sociología por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y maestro en Sociología por la UNAM. Profesor-investigador y coordinador de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la BUAP. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

and operation of the system of international cooperation for development, noting how the boost to security (just for a few) and the current economic crisis affect this activity. The quantitative and qualitative assessment of collective action in favor of the South contained in this paper illustrates that the system of international development cooperation is not responding to the founding principles and aims of this mechanism and present, putting at risk the targets set by the United Nations Organization to be crystallized in 2015.

Key words: International Cooperation for Development, security, United Nations Organization, international economics, international relations.

Introducción

Prácticamente a cinco años de que los Objetivos de Desarrollo del Milenio deban ser evaluados y, en principio, cumplidos (2015), surge la necesidad de analizar el contexto internacional, así como las condiciones actuales, en que el sistema de cooperación internacional para el desarrollo está siendo instrumentado y direccionado.

Ello considerando que el reciente impulso a la securitización de la agenda internacional, así como las repercusiones de la actual crisis económica mundial, están influenciando de manera negativa la capacidad de este instrumento de colaboración colectiva para constituirse como un mecanismo a favor del impulso de mejores condiciones de bienestar y seguridad humana, en especial en los países y personas más necesitadas.

Este escrito tiene el propósito principal de analizar el contexto presente en que el sistema de cooperación internacional para el desarrollo se encuentra inserto, a la luz de la securitización de la agenda global y de la crisis económica planetaria, con objeto de resaltar los retos que este recurso de acción solidaria encara y previsiblemente enfrentará en años venideros.

Para conseguir tal pretensión, el artículo se divide en cinco secciones. Tras esta introducción, se hace un breve recuento sobre la génesis, los objetivos y la puesta en marcha del sistema de cooperación internacional para el desarrollo, con el propósito de contrastar sus objetivos y principios respecto a la manera en que opera en la actualidad.

El siguiente apartado muestra la manera en que la cooperación internacional para el desarrollo de nuestros tiempos está siendo afectada por la securitización y la crisis económica global, lo cual le impide cumplir con sus principios fundacionales y objetivos presentes. Para constatar lo anterior, a continuación se hace una revisión cuantitativa y cualitativa de las características más representativas del sistema de cooperación internacional para el desarrollo, a la luz de estos dos fenómenos (securitización y crisis económica mundial).

Por último, en las consideraciones finales, se señala que el contexto internacional presente no es afín a la conformación de una asociación mundial para el desarrollo (octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio), la cual depende de un entorno internacional favorable respecto al desarrollo y la seguridad global.

El sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Germen, evolución, objetivos y fundamentos básicos

El final de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo un inédito consenso respecto a la conformación de renovadas estructuras de alcance global, capaces de impulsar objetivos pacíficos y estrategias orientados a favor del bienestar económico y social mediante el ejercicio de la cooperación internacional.

Fue entonces cuando, mediante la Carta de San Francisco de 1945, se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual se erige hasta la actualidad como el organismo multilateral más relevante; responsable de promover la cooperación internacional para la resolución de los diversos problemas políticos, económicos, sociales, humanitarios, ambientales y financieros que aquejan a la sociedad internacional, independientemente de su nivel de desarrollo o hemisferio de procedencia.

Para conseguir tal objetivo, la ONU, mediante sus diversos organismos especializados y dependencias,¹ ha puesto en marcha una amplia gama de actividades sustentadas en la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), mismas que abarcan ámbitos tan diversos como la salud, el cuidado ambiental, el combate a la pobreza, la educación, la prevención y resolución de controversias dentro y entre los Estados, el desarme y los aspectos humanitarios, entre muchos otros.

En este contexto, la Asamblea General de la ONU designó a la década de los años sesenta como “el Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”, a fin de incentivar el impulso y, sobre todo, la coordinación de actividades integrales e integradoras de la CID.

Fue precisamente ante esa nueva visión del desarrollo, como una meta multidimensional, que el concepto de CID (también entendida como ayuda internacional por motivos prácticos) ganó fuerza y se convirtió en la actividad

¹ Una evaluación sobre el papel de Naciones Unidas y sus organismos especializados dedicados a la cooperación internacional para el desarrollo se encuentra en Juan Pablo Prado Lallande, “La ONU y el desarrollo: una reflexión crítica y propositiva” en *Foro internacional*, vol. XLVI, núm. 2, El Colegio de México, México, abril-junio 2006, pp. 263-290.

dedicada a trabajar a favor de la promoción de esquemas de colaboración conjunta, que son llevados a cabo por un creciente número de actores internacionales.

En 1970, en el marco de la “Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”, la ONU propuso que los países desarrollados destinasen al Sur el 0.7 por ciento de su Producto Nacional Bruto en calidad de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD),² para financiar actividades de CID; cuantía que en la actualidad sólo cubren cinco gobiernos nacionales.³

Es importante resaltar que la CID no consiste únicamente en otorgar apoyo económico vía AOD (el indicador cuantitativo más recurrido de la CID), sino que se conforma por un cúmulo de acciones, estrategias y modalidades de colaboración, tales como técnica, científica, tecnológica, económica, política, educativa, deportiva, etc., que abarca tanto al sector público (incluyendo gobiernos nacionales, estatales-provinciales y locales) como al privado (organizaciones civiles, fundaciones, empresas, universidades, etc.), practicadas entre dos o más partes, sean de naturaleza multilateral o bilateral, que convergen en el interés por la realización de acciones concretas a favor de sí o, en su caso, de terceros beneficiarios.⁴

La CID fundamenta sus estrategias y acciones en que las relaciones económicas y políticas internacionales por sí mismas, no garantizan el desarrollo

² La página de esta emblemática resolución está disponible en <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/91/IMG/NR034891.pdf?OpenElement>. La AOD, o comúnmente llamada “Ayuda al Desarrollo”, puede ser entendida, de manera general, como las aportaciones económicas de carácter concesional y con un elemento de donación otorgado por los países desarrollados a determinados países del Sur, con el propósito de complementar capacidades nacionales de desarrollo. La definición oficial del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) data de 1973, y establece que estos recursos consisten en “(...) flujos para países en desarrollo e instituciones multilaterales provenientes de agencias oficiales, incluyéndose gobiernos estatales y locales, o por medio de sus agencias ejecutoras, a cada transmisión que cumpla con las siguientes particularidades: sea administrada bajo la búsqueda de la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo como su objetivo principal, y sea concesionaria conteniendo un elemento de donación de al menos 25 por ciento”. Véase Helmut Führer, *A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-Operation Directorate in Dates, Names and Figures*, OCDE-CAD, París, 1996, p. 27. Los países que reciben ayuda internacional pero que no son países “en desarrollo” (Rusia, Israel, Ucrania, Arabia Saudí, etc.) reciben el apoyo bajo la denominación “Asistencia Oficial”, que aunque no es computada por el CAD, no significa en modo alguno que esta modalidad de apoyo haya dejado de tener peso en el ámbito de la cooperación internacional.

³ Suecia (0.98 por ciento), Luxemburgo (0.92 por ciento), Noruega (0.88 por ciento), Dinamarca (0.82 por ciento) y Holanda (0.80 por ciento). Véase gráfica 2.

⁴ Tal es el caso de la denominada “cooperación triangular”.

de los países pobres, fomentándose más bien desequilibrio e inequidad entre el Norte y el Sur (y dentro del Sur mismo), lo cual induce al aumento de la pobreza, del deterioro ambiental y, a la postre, a la inseguridad humana y de Estado a escala local, regional e internacional.⁵

Ante ello, la CID se erige como un mecanismo practicado por diversos actores internacionales que pretende corregir estos desajustes mediante el otorgamiento de capacitación, el intercambio de buenas prácticas en diversos asuntos, así como la asignación de flujos financieros o tecnología, gratuitos o concesionales, sustentados en la coparticipación, la corresponsabilidad y el cofinanciamiento entre las entidades involucradas.

Lo anterior significa que, al amparo de los principios (o “del deber ser”) de la CID, los actores insertos en esta actividad, en el marco del respeto mutuo, la soberanía nacional y del interés por beneficiar a los sectores más desprotegidos de cierta localidad, practican acciones concertadas basadas en la solidaridad internacional, evitando que durante su ejercicio se impongan intereses políticos o económicos a favor del actor con mayores capacidades y se vulneren los intereses de la contraparte o el actor más débil.

De ello emana que la CID constituye un recurso complementario a los esfuerzos nacionales en determinados rubros y ámbitos de acción de interés público; ésta, en principio, en lugar de generar dependencia o sumisión del receptor respecto al donante, incentiva la colaboración conjunta mediante esquemas participativos, horizontales, puntuales y coyunturales de acción común, teniendo como fin atender necesidades específicas y prioritarias de la población beneficiaria.

Conforme han pasado los años, a este impulso de la CID, promovido inicialmente desde Naciones Unidas, se fue adhiriendo un número cada vez mayor de actores procedentes de diversas latitudes, tales como agencias de ayuda de países desarrollados y emergentes, organismos y mecanismos de colaboración globales, regionales y subregionales, así como iniciativas de cooperación promovidas por países en desarrollo, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, universidades, empresas, etc.

Este amplio y creciente conglomerado de actores de la CID, provenientes de los hemisferios Norte y Sur, al relacionarse y coordinarse entre sí, dados los cada vez más amplios y diversos temas en la agenda del desarrollo, han conformado un nuevo ente en el seno de las relaciones internacionales,

⁵ Este modelo asume la necesidad de que las instituciones, el Estado y los organismos multilaterales, concretamente, intervengan de alguna forma en la economía, contradiciendo los ideales e intereses de las prácticas neoliberales en boga a principios del siglo XXI.

denominado sistema de CID o sistema internacional de cooperación para el desarrollo,⁶ equiparable a un régimen internacional de ayuda externa.⁷

Considerando lo anterior, en este texto se entenderá por sistema de CID al conjunto de actividades de colaboración llevadas a cabo por diversos actores de la sociedad internacional, ya sean públicos o privados, procedentes de países desarrollados o en desarrollo, caracterizadas por cierto grado de coordinación, coherencia y complementariedad entre sí, en el marco de determinados objetivos, normas, procedimientos, reglas y procesos de decisión y acción no vinculantes, mismos que dependen de la voluntad política y financiera de sus promotores, tendientes a incentivar el bienestar de determinado grupo poblacional.

Es menester mencionar que la CID depende en todo momento del contexto internacional y nacional en que se ponga en marcha; es decir, dicha actividad es en extremo vulnerable a sendos factores, ya que en la relación entre ambos descansa el respaldo político y financiero que le confieren sus practicantes.

Ahora bien, ya que una característica fundamental del sistema de CID es su evolución, así como su adecuación al contexto histórico presente, al concluir la Guerra Fría (misma que condicionó durante décadas las relaciones internacionales y, por ende, a la propia CID, haciendo de este mecanismo en varios casos un instrumento de poder a favor de los intereses del donante),⁸ la dinámica, objetivos y prioridades de la CID se transformaron.

⁶ Esta visión funcionalista de la CID parte de la consideración de que aunque los actores y dinámica de su sistema sean de carácter plural, jerarquizada y descentralizada, dada la existencia de procedimientos, mecanismos de coordinación, acción y ciertos objetivos comunes en la escena internacional en el seno de esta actividad, sea adecuado hablar de un “sistema” estructurado de CID. Una referencia fundamental a este respecto se encuentra en Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo, Madrid, 1999, cuya nueva edición está próxima a ver la luz en el transcurso del 2010.

⁷ El concepto de “régimen de ayuda” fue aportado por Bjarne Bonnén, quien utiliza el término para designar “el sistema de principios, normas, reglas y procedimientos de decisión que regulan el otorgamiento de la ayuda al desarrollo”. Véase Bjarne Bonnén, *Development Assistance for Policies*, MA thesis, Roskilde University Centre, 1989, pp. 38-44, citado en Peter Gibbon, “The World Bank and the New Politics of Aid”, en Georg Sorensen, *Political Conditionality*, vol. 5, núm. 1, Frank Cass/European Association of Development Research and Training Institutes, junio 1994, Londres, p. 36. Evidentemente esta concepción emana del concepto de regímenes internacionales de Krasner, los cuales son entendidos como “grupos de principios implícitos o explícitos normas, reglas y procesos de decisión a través de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área específica de las relaciones internacionales”. Véase Stephen Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 2.

⁸ La cooperación internacional llevada a cabo durante la Guerra Fría, en muchos casos, fungió como un instrumento pacífico (no coercitivo) de poder en las relaciones internacionales, en el sentido de consistir en un mecanismo diseñado en buena medida para mantener o extender los

Ello en buena medida porque en el marco de un nuevo contexto internacional más propicio respecto a la agenda del desarrollo, la ONU organizó a lo largo de ese decenio y durante los primeros años del siglo XXI, una serie de cumbres internacionales, cuya finalidad fue lograr consensos y compromisos en diversas materias relacionadas con el desarrollo y el combate a la pobreza, con miras a otorgarle al sistema de CID nuevas directrices y orientaciones consensuadas entre sus actores.⁹

Así, ante la transformación del entorno internacional imperante tras el término de la época de la contención, y con base en la aceptación expresa de que la cooperación internacional, dada su connotación política e ideológica, durante la Guerra Fría no había logrado alcanzar sus objetivos en materia de desarrollo y combate a la pobreza,¹⁰ fue generándose un consenso ampliamente compartido respecto a que resultaba imperante reformular la dinámica en que este instrumento se llevaría a cabo en el futuro.¹¹

intereses estratégicos de las principales potencias, dejando en un segundo plano los objetivos desarrollistas. Véase Overseas Development Institute, "Aid in Transition" en *ODI Briefing Paper*, Londres, 1994, p. 1.

⁹ Antes de los años noventa, la ONU también organizó una serie de conferencias internacionales, entre las que destacan las siguientes: Medio ambiente (Estocolmo, 1972); Población (Bucarest, 1974); Desarrollo industrial (Lima, 1975); Mujeres (México, 1975), entre otras. Tras el final de la Guerra Fría la ONU lanzó un llamado para celebrar una nueva generación de conferencias multilaterales a favor del desarrollo: Cumbre Mundial sobre la Infancia (Nueva York, 1990); Cumbre Mundial sobre la Educación (Jomtién, 1990); Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992); Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993); Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995); Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995); Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996). Las más recientes cumbres para revisar el avance de los compromisos asumidos durante los años noventa son: Financiación internacional para el desarrollo (Monterrey, 2002); Alimentación (Roma, 2002 y 2008); Desarrollo sostenible (Johannesburgo, 2002); Mujer (Nueva York, 2005), así como la Conferencia de Seguimiento sobre Financiación al Desarrollo de Doha en 2008, entre otras.

¹⁰ Lo cual ha ocasionado que José Antonio Alonso, experto en el tema, haya hecho referencia a una "profunda crisis" en el sistema de CID. Véase José Antonio Alonso, "Globalización, desigualdad internacional y eficacia de la ayuda" en José Antonio Alonso y Valpy FitzGerald (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Los libros de la catarata, Madrid, 2003, p. 153.

¹¹ Por ejemplo, a partir de la caída del Muro de Berlín, el sistema de CID se sustentaría en nuevos criterios para su otorgamiento y regulación, tales como la condicionalidad en materia democrática y de derechos humanos. Un estudio reciente en el que se analiza este suceso y se evalúa la manera en que tales estipulaciones de la ayuda se han puesto en marcha se encuentra en Juan Pablo Prado Lallande, *El lado oscuro de la cooperación internacional. La discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento de la democracia y los derechos humanos*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, 2009.

El ejemplo más representativo de este renovado impulso al desarrollo y de estrategias en materia de cooperación internacional fue la aprobación, en el año 2000, de la Declaración del Milenio por parte de la Asamblea General de la ONU, a través de la cual fueron establecidos los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, consistentes en ocho objetivos y 18 metas mesurables en diversos rubros a escala global, mismos que deben ser cumplidos, a más tardar, en 2015.

Cuadro 1
Objetivos de Desarrollo del Milenio¹²

<i>Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.</i>
Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos menores a un dólar diario.
Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre.
<i>Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal.</i>
Meta 3: Asegurar que en 2015, en todas partes, tanto los niños como las niñas puedan terminar un ciclo completo de educación primaria.
<i>Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.</i>
Meta 4: Eliminar las disparidades entre los sexos en educación primaria y secundaria preferiblemente en 2005 y en todos los niveles educativos a más tardar en el 2015.
<i>Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.</i>
Meta 5: Reducir en dos tercios, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años.
<i>Objetivo 5: Mejorar la salud materna.</i>
Meta 6: Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015.
<i>Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.</i>
Meta 7: Haber detenido y comenzado a reducir en 2015 la propagación del VIH/SIDA.
Meta 8: Haber detenido y comenzado a reducir en 2015 la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.
<i>Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.</i>
Meta 9: Integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales y revertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

¹² Una lista completa de los objetivos, metas e indicadores, con información desagregada por regiones y países está disponible en <http://www.developmentgoals.org/>.

Meta 10: Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable.
Meta 11: Para el 2020, haber logrado mejoras apreciables en las vidas de, al menos, 100 millones de residentes en barrios marginales.
<i>Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.</i>
Meta 12: Dar un nuevo impulso al desarrollo de un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, predecible y no discriminatorio.
Meta 13: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.
Meta 14: Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.
Meta 15: Abordar de forma global el problema de la deuda de los países en desarrollo mediante medidas nacionales e internacionales orientadas a que la deuda sea sostenible a largo plazo.
Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, elaborar e implementar estrategias que proporcionen empleo digno y productivo a los jóvenes.
Meta 17: En colaboración con las compañías farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales asequibles en los países en desarrollo.
Meta 18: En colaboración con el sector privado, facilitar el aprovechamiento de los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones.

Fuente: ONU, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 2002, disponible en <http://www.developmentgoals.org/>.

De ello emana que desde el año 2000, y al menos hasta el 2015, los Objetivos de Desarrollo del Milenio se erigen como los elementos clave y de referencia obligada del sistema de CID, para lo cual ha sido menester que los miembros de dicho sistema renueven sus compromisos y esfuerzos a favor de cumplirlos, en particular, el octavo objetivo, que propone fomentar una asociación mundial para el desarrollo, mediante el cual se estima que el resto de objetivos y metas podrán ser atendidos.

Por ende, para acompañar y honrar a través de resultados tangibles el nuevo impulso a estos y otros objetivos de desarrollo internacional, gobiernos nacionales y organismos multilaterales han aceptado que el sistema de CID requiere de un respaldo político y financiero adicional o suplementario por parte de éstos, lo cual a su vez amerita la conformación de nuevas y más eficaces estrategias y consensos globales, con miras a hacer de este recurso

externo de colaboración una instancia más eficaz a favor de sus renovados propósitos.¹³

Empero, ya que la dinámica del sistema de CID depende de la coyuntura nacional e internacional presente en un momento histórico determinado, dada la actual primacía de la seguridad y de la crisis financiera global en los temas de la agenda internacional, este mecanismo de colaboración ha tenido que afrontar complejos retos que, como se verá a continuación, han afectado el devenir y la fortaleza de dicho instrumento y, por ende, su capacidad para promover la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros propósitos en materia de desarrollo global.

La cooperación internacional para el desarrollo de nuestros tiempos a expensas de la securitización y la crisis económica global

Tal y como se ha señalado, en el marco de esta nueva etapa histórica de reordenamiento de prioridades, objetivos y escenarios en las relaciones internacionales tras el final de la Guerra Fría, el sistema de CID ha establecido nuevas orientaciones y fundamentos, en donde se destacan esfuerzos inéditos a favor de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la financiación para el desarrollo y la calidad de la ayuda.¹⁴

Lamentablemente, como uno de los efectos tras los atentados terroristas en Estados Unidos en 2001, el terreno ganado respecto al impulso y la renovación del sistema de CID ha sufrido un importante retroceso. Desde entonces, se ha desplazado al desarrollo en lo general y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo particular como objetivos prioritarios de la agenda internacional, al establecer en su lugar a la seguridad internacional como eje central de buena parte de las acciones de cooperación internacional.

¹³ Una muestra de ello fue que en marzo de 2002 se celebró la Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo (Monterrey, México), cuya finalidad fue incentivar la generación y difusión de recursos a favor del desarrollo en aras de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para un análisis sobre los alcances y límites de este encuentro, véase Juan Pablo Prado Lallande, "El Consenso de Monterrey: ¿alternativa al esquema tradicional de financiación internacional al desarrollo?" en *Relaciones Internacionales*, núm. 88, FCPYS-UNAM, México, enero-abril 2002, pp. 69-83.

¹⁴ Esto último bajo la premisa de que aunque la cuantía de AOD es importante, resulta necesario reforzar la apropiación, alineación (coherencia), gestión por resultados y otros parámetros a favor de incrementar la capacidad de que la CID cumpla con sus objetivos. Con este propósito, en 2003 fue aprobada la Declaración de Roma sobre la Armonización de la Ayuda; en 2005 fue firmada la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, mientras que en 2008 fue aprobado el Programa de Acción de Accra, todos ellos tendientes a incrementar la calidad de la ayuda.

Lo más preocupante en este sentido es que tales esfuerzos de colaboración a favor de la seguridad son de carácter limitado en dos sentidos fundamentales: primero, en lo temático, al pretender combatir a este flagelo mediante medidas y percepciones restrictivas respecto a la seguridad, atacando este deleznable mal a través de estrategias militares, mismas que atentan a todas lucen en contra de la seguridad y desarrollo humanos. El caso iraquí y el de Afganistán son representativos de esta condición.

El segundo rasgo de los esfuerzos a favor de la seguridad es su restringida orientación geográfica, en el sentido de procurar satisfacer de manera desproporcionada los intereses de los países del Norte, quienes de manera súbita, al percibir que “su” seguridad de Estado se encuentra amenazada, despliegan con agilidad avanzadas intervencionistas ya sea en Iraq, Afganistán o Georgia. Mientras tanto, en otras latitudes, en donde la seguridad humana está en peligro (recordemos los casos de Darfour o Sri Lanka, por señalar dos ejemplos) los esfuerzos multilaterales en favor de los más vulnerables del planeta se caracterizan por su lentitud e incapacidad de promover condiciones elementales en defensa de la dignidad humana.

Sumado a lo anterior, ante la crisis financiera y económica generada en Estados Unidos, la cual afecta al resto del planeta (y en especial a los sectores tradicionalmente más vulnerables), estamos asistiendo al hecho de que en buena medida los esfuerzos de cooperación internacional se encuentran orientados, casi de manera exclusiva, a enfrentar los efectos de la presente hecatombe económica. Lo preocupante en este sentido es que en el marco de este ejercicio, monopolizado por los países desarrollados (por ejemplo, en el seno del G-7), son éstos quienes han puesto en marcha acciones colectivas para salir lo mejor librados posible de esta crisis (esto es, mediante el esquema Norte-Norte), dejando en un segundo plano esquemas de cooperación Norte-Sur, de los cuales depende en buena medida, por ejemplo, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Posiblemente el ejemplo más emblemático en este sentido es la ayuda expedita, veloz y generosa que a inicios de 2009 fue proporcionada a Islandia. Esta ínsula europea, miembro de la OCDE, con 320 mil habitantes y con un Producto Interno Bruto (PIB) *per capita* de 42 300 dólares, recibió por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de diversos países europeos una generosa suma que ha superado los 10 mil millones de dólares; cuantía equiparable al 10 por ciento de la AOD total que en el año 2007 fue destinada por los 22¹⁵ miembros del CAD a los 153 países receptores de este tipo de

¹⁵ A finales del 2009, el CAD informó que Corea del Sur se adhirió a este selecto grupo de donantes de AOD.

ayuda. Si bien este generoso crédito otorgado por el FMI a Islandia no es en sentido alguno AOD, es evidente que cuando algún país desarrollado (o algunos en desarrollo con cierto peso en el sistema financiero internacional, como Indonesia o México) se encuentra en crisis económica, la ayuda económica (sea para el desarrollo o no) se otorga de manera versátil y veloz, si se compara con el apoyo a otras latitudes del planeta con necesidades económicas y humanas estructurales e históricas.

En el ánimo de continuar analizando y argumentado lo expuesto, en párrafos posteriores se hace un breve diagnóstico cuantitativo respecto a la situación actual de la AOD (como se ha dicho, el indicador financiero más tangible de la CID), para después pasar a un estudio de perfil analítico, cualitativo y comparativo respecto a los avances y retrocesos más significativos en los que se encuentra inserto el sistema de CID en nuestros días, a la luz del fomento a la securitización de la agenda internacional y de los efectos de la crisis financiera global.

Una evaluación cuantitativa y cualitativa del sistema de cooperación internacional para el desarrollo

En cuanto a los montos de AOD y su respectiva ubicación geográfica, conforme a los registros elaborados de forma anual por el CAD, en marzo de 2009, mediante un comunicado de dicha instancia de la OCDE, se informó que este monto sumó 119.8 millones de dólares en el año 2008, cifra 12 por ciento mayor respecto a 2007, cuya cuantía fue de 103.4 mil millones de dólares.

Vayamos por partes en el análisis de elementos clave en los que esta cifra se sustenta, la cual si bien es la más alta en la historia de este indicador (hecho

Cuadro 2
AOD total del CAD, 2007-2008.
(Miles de millones de dólares de EEUU)

<i>AOD TOTAL</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>Variación 2006/07</i>
<i>Cuantía (mill dls EEUU)</i>	103.4	119.8	+12%
<i>AOD/PIB</i>	0.28%	0.30%	+7%

Fuente: Con base en OECD-DAC, "Development aid at its highest level ever in 2008", OECD-DAC, Paris, March 30, 2009. Disponible en: http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_37413_42458595_1_1_1_1,00.html

que se considera en sí mismo positivo), parece de nueva cuenta ser insuficiente respecto a los grandes retos que en materia de desarrollo enfrenta el mundo.

En primer lugar, desde la perspectiva financiera neta o desde la lectura de las cifras absolutas (una visión cuantitativa), como se muestra en la siguiente gráfica, Estados Unidos fue el principal donante global de AOD en 2008, seguido por Alemania y Reino Unido.

Así, considerando este parámetro de medición, la Unión Americana se muestra como el país más “generoso” o, mejor dicho, el mayor financiador en términos netos (otorgando algo más de 26 mil millones de dólares de AOD anuales), mientras que Luxemburgo o Nueva Zelanda, desde esta particular perspectiva, serían los países menos proclives al otorgamiento de AOD.

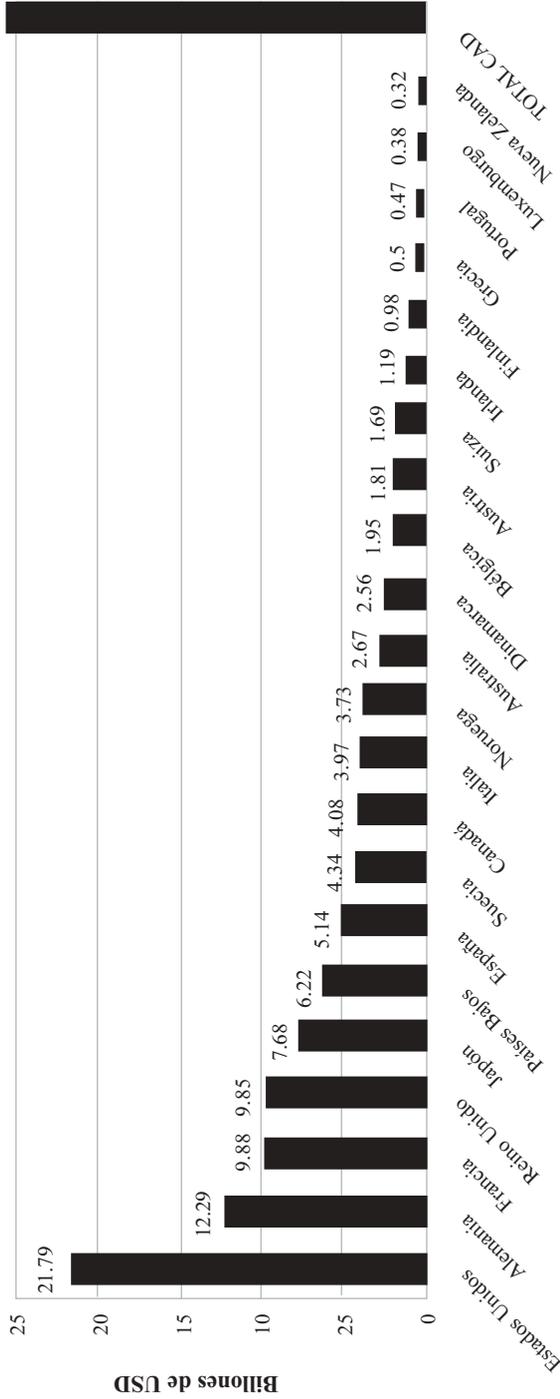
Empero, si el marco de análisis se sustenta desde la visión cualitativa, tomando como base la relación entre la AOD y el PIB de cada país (esto es, la proporción de ayuda respecto a su riqueza nacional o, en otras palabras, el esfuerzo o compromiso financiero del donante respecto a sus capacidades), vemos que Estados Unidos ocupa el último lugar de los países del CAD (con 0.16 por ciento), mientras que a Suecia, Luxemburgo y Noruega se le confieren los primeros sitios en la gráfica.

Lo anterior evidencia que si bien Estados Unidos otorga la mayor parte de recursos netos de AOD total, el compromiso o esfuerzo que este país ejerce respecto a la atención de las necesidades más apremiantes del Sur no corresponde a su capacidad para contribuir.

Ahora bien, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, debido a la discrecionalidad por parte de los donantes en el otorgamiento de AOD, históricamente la orientación geográfica de estos recursos no ha sido dirigida del todo a los países más pobres o con mayores necesidades. En lugar de ello, han sido países del Sur con mayor relevancia política, geoestratégica, económica o en materia de seguridad para los donantes (es decir, no siempre los más pobres), en etapas determinadas, los que se han beneficiado de la AOD en mayor cuantía y proporción respecto al resto de países en desarrollo y más pobres del planeta.

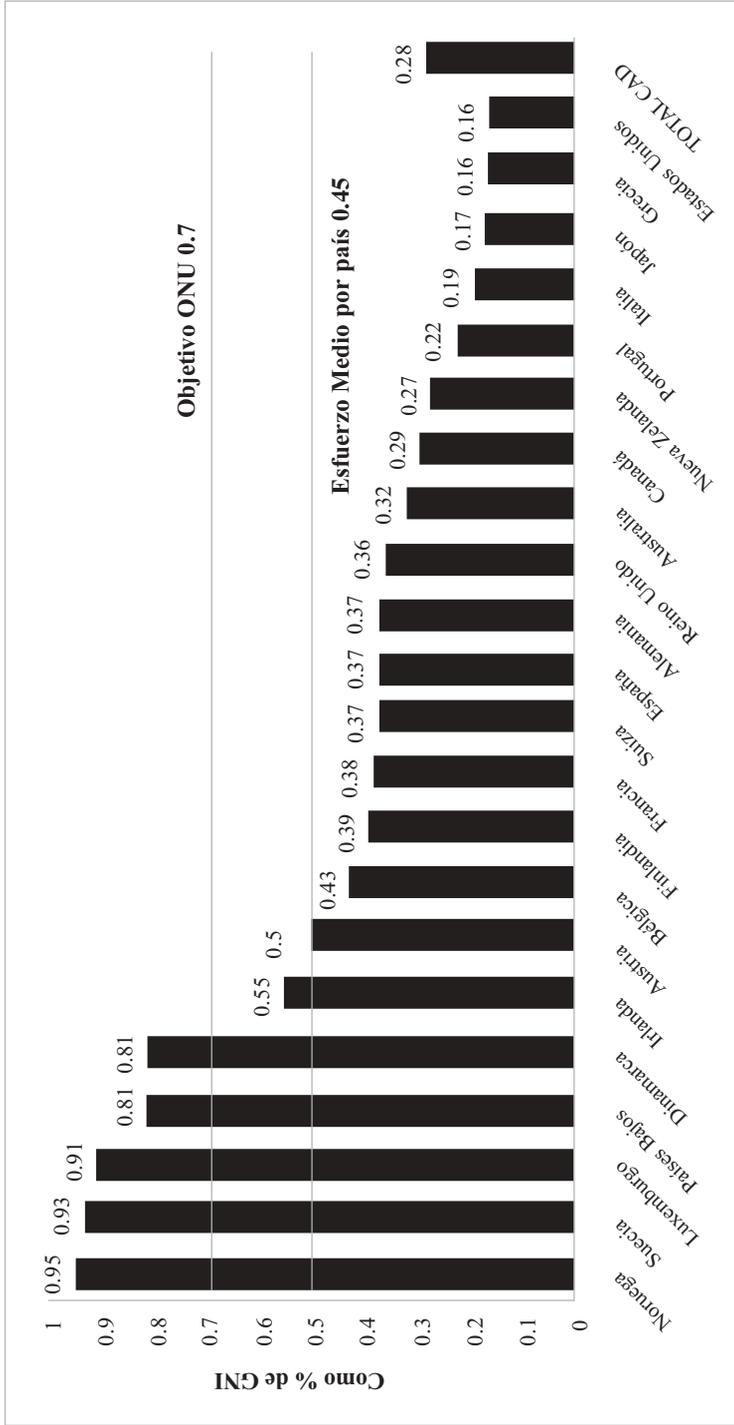
Si el análisis anterior lo orientamos al destino, en las últimas décadas, de la AOD de Estados Unidos, primer donante global en términos netos de este indicador de ayuda, podemos constatar el hecho de que en este caso, y como se observa en el siguiente cuadro, los fundamentos políticos, geoestratégicos, económicos y de seguridad han primado sobre las consideraciones sustentadas en el desarrollo (identificado en los últimos años con los Objetivos de Desarrollo del Milenio), el alivio de la pobreza y los índices de desarrollo humano elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Gráfica 1. Cantidad de AOD del CAD total por donante, 2008



Fuente: OECD-DAC, "Development aid at its highest level ever in 2008", OECD-DAC, Paris, March 30, 2009, en http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_37413_42458595_1_1_1_1,00.html

Gráfica 2
Proporción de AOD del CAD respecto al PIB por donante, 2008



Fuente: OECD-DAC, "Development aid at its highest level ever in 2008", OECD-DAC, Paris, March 30, 2009, en http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_37413_42458595_1_1_1,00.html

Cuadro 3
Principales receptores de AOD global.
1985-1986, 1996-1996 y 2005-2006¹
(Miles de millones de dólares de EEUU)

1985-86		1995-96		2005-06	
Israel	5.8	China	3.7	Irak	13.0
Egipto	5.0	Indonesia	3.2	Nigeria	7.5
India	3.1	Egipto	3.0	China	2.2
Indonesia	2.4	India	2.6	Indonesia	2.0
Filipinas	2.1	Israel	2.3	Afganistán	2.0
Bangladesh	2.1	Filipinas	1.8	India	1.4
Pakistán	1.9	Tailandia	1.6	Sudán	1.3
China	1.9	Bangladesh	1.3	Vietnam	1.2
Sudán	1.6	C. de Marfil	1.2	Zambia	1.2
Tanzania	1.4	Pakistán	1.2	Rep. Dem. Congo.	1.1
Tailandia	1.3	Mozambique	1.1	Camerún	1.0
Etiopía	1.2	Bosnia-Herzegovina	1.0	Etiopía	1.0
Sri Lanka	1.1	Nicaragua	1.0	Filipinas	0.9
Kenia	1.1	Tanzania	0.9	Pakistán	0.9
Marruecos	1.0	Bolivia	0.9	Egipto	0.9

Fuente: OECD-DAC, *Development Co-operation Report 2007*, OECD, DAC, Paris, 2008, p. 218-219.

Mediante este parámetro de análisis se puede comprender por qué Israel¹⁶ y Egipto, países aliados de Estados Unidos, en especial a partir de los Acuerdos de Camp David de 1979, por medio de los cuales pactaron la paz entre sí, han recibido una importante cantidad de ayuda y asistencia militar, principalmente desde Estados Unidos.

Llama la atención que China, en la actualidad tercera potencia económica global después de Estados Unidos y Japón, haya sido el tercer receptor de AOD mundial en el periodo 2005-2006. Este país asiático, si bien cuenta con una cuantía importante de su población en pobreza, se ubica como el principal receptor de inversiones extranjeras directas y poseedor de un ejército de más de 1.3 millones de efectivos militares, resguardado con un importante arsenal

¹⁶ Israel no aparece en la lista de receptores de AOD desde 1987, en virtud de que a partir de dicho año ese país, con un PIB de 3 600 dólares anuales, ya no fue considerado “en desarrollo”. Sin embargo, ello no ha impedido que continúe recibiendo importantes sumas de asistencia oficial del orden de los 5 mil millones de dólares anuales.

Cuadro 4
Principales receptores de AOD de Estados Unidos,
1985, 1995, 1996, 2005-2006
(Porcentaje del total)

1985-86		1995-96		2005-06	
Israel	19.1	Israel	14.3	Irak	30.0
Egipto	12.8	Egipto	7.6	Afganistán	5.1
El Salvador	2.8	Haití	2.4	Sudán	2.8
Filipinas	2.6	India	1.5	Colombia	2.2
Sudán	2.4	Irak	1.3	Egipto	1.9
Pakistán	2.3	Filipinas	1.2	Etiopía	1.9
Marianas	1.8	Bosnia-Herzegovina	1.1	Rep. Dem. Congo	1.8
Honduras	1.7	Jordania	1.1	Nigeria	1.7
Bangladesh	1.6	El Salvador	1.0	Pakistán	1.5
Costa Rica	1.6	Palau	1.0	Jordania	1.3
India	1.5	Bolivia	1.0	Zambia	1.0
Perú	1.4	Sudáfrica	1.0	Uganda	0.9
Etiopía	1.2	Perú	1.0	Indonesia	0.8
Jamaica	1.1	Turquía	0.9	Kenia	0.8
Indonesia	1.0	Micronesia	0.8	Perú	0.7

Fuente: OECD-DAC, *OECD Journal on Development. Development Co-operation Report 2007*, OECD, DAC, 2008, p. 99.

de armas atómicas, se ha beneficiado de la AOD de manera desproporcionada respecto a su *status* económico, político y militar actual, por no mencionar sus condiciones internas deficitarias en materia de derechos humanos y democracia que son también, en principio, parámetros universales a considerar por parte de los donantes en el otorgamiento de ayuda exterior.¹⁷

En este sentido, nótese que Pakistán, país centroasiático gobernado durante casi 10 años por Pervais Musharraf (quien llegó al poder en 1999 mediante un golpe de Estado), que cuenta también con un importante arsenal atómico, no ha dejado de recibir importantes flujos de AOD en las últimas décadas, en

¹⁷ Aunque también es cierto que China continúa siendo considerado un país en desarrollo debido a que amplias capas de su población se encuentran sumidas en la pobreza, lo que aquí se quiere hacer notar es que el gobierno chino ha logrado mantenerse como uno de los principales receptores de AOD, sin que su déficit democrático, de derechos humanos y condición de potencia (ocupante) militar haya tenido relevancia en cuanto a los criterios de los donantes para proporcionarle jugosos recursos de este tipo.

particular desde 2002, cuando el gobierno de este país se alió a Washington en su avanzada contra del “terrorismo internacional”.

Y por último, Iraq y Afganistán, que en su condición de países invadidos por fuerzas extranjeras, gobernados por mandatarios cuya plantilla ha tenido el visto bueno de la Casa Blanca, ahora reciben cuantiosos recursos de AOD por parte de diversos donantes, en particular de la Unión Americana y el Reino Unido, quienes de forma premeditada se han encargado de destruir a dichos países mediante sendas invasiones realizadas al margen del Consejo de Seguridad de la ONU.¹⁸

Ahondando en el análisis en torno a la AOD, es menester señalar que si bien tales recursos han registrado una cifra récord (casi 120 mil millones de dólares en 2008), esta cuantía fue programada antes de que estallara la crisis financiera global a finales del mismo año. Lo anterior lleva a pensar que el futuro próximo de este instrumento de ayuda para el desarrollo sea incierto, ya que los efectos de la presente recesión económica planetaria incidirán de forma negativa en la AOD que el Norte destina al Sur.

Ello por varias razones, entre las que se encuentra la restricción fiscal generada por el impacto que la crisis económica está teniendo sobre las finanzas públicas de todos los donantes, lo cual puede ocasionar que estos países destinen menos presupuesto a la AOD que otorgan a sus receptores.

Además de lo anterior, Viviana Oliví y Federico Steinberg señalan que la crisis financiera tendrá otras implicaciones en cuanto a la naturaleza de la ayuda externa, tanto en lo que se refiere a los instrumentos como a su uso como herramienta de política exterior por parte de los donantes.¹⁹

Entre estos efectos destaca un probable aumento tanto de la ayuda reembolsable²⁰ como de la ligada.²¹ En cuanto a la primera circunstancia, esto significa que los créditos (y no el carácter de donación de la AOD) ganarán peso en relación con los programas de CID otorgados por los donantes, a efecto de

¹⁸ Es decir, mediante la AOD intentan reconstruir lo que premeditadamente destruyeron mediante acciones bélicas invasoras lo cual, a todas luces, es imposible de conseguir.

¹⁹ Oliana Oliví y Federico Steinberg, “La ayuda sube en 2008 (sorprendentemente), pero ¿qué pasará en 2009?” en *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, Real Instituto Elcano, núm. 79, Madrid, 2009, p. 5.

²⁰ Como se señaló en la nota número 2, la AOD debe contener al menos un 25 por ciento de concesionalidad (donación o ayuda no reembolsable). Es decir, la ayuda reembolsable consiste en el apoyo económico que un donante ofrece a cierto país, la cual tiene un costo en el mercado de capitales, en el sentido de que el receptor debe pagar, mediante los intereses correspondientes, el costo del crédito otorgado. La diferencia entre ayuda reembolsable y un crédito convencional es que la primera comprende periodos de amortización más amplios y tasas de interés menos onerosas que la segunda.

²¹ La ayuda ligada constituye una “práctica desleal” de la ayuda y del comercio internacional, ya

reducir el efecto fiscal que generan las donaciones (*grants*).

En lo que respecta a la ayuda ligada, los donantes recurrirán a ella con nuevos bríos como un mecanismo para mantener o ganar mercados en tanto estrategia para disminuir el decremento de sus exportaciones.

En pocas palabras, estas estrategias de ayuda, que en todo sentido escapan al espíritu y normatividad de la CID, intentarán mantener los compromisos de AOD, aunque sin un peso económico tan elevado, a todas luces en detrimento de las condiciones necesarias para generar empleo y condiciones de bienestar sostenibles en el Sur, en particular en el marco de un entorno económico adverso, en donde los países en desarrollo, al ser más vulnerables, requieren de mayor apoyo por parte de la comunidad internacional.

En cuanto a otros rubros alejados de la AOD, pero íntimamente relacionados con el sistema de CID, debe señalarse que frente a la crisis económica global y el subsiguiente proteccionismo que ante ese suceso los países suelen poner en marcha, las negociaciones de finales de 2008 de la Organización Mundial del Comercio (de la que depende la activación de la Ronda de Doha) fracasaron. 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, han vuelto a empantanarse, sin que se vislumbre una transformación de esta circunstancia en el corto o mediano plazo.

Ello da al traste con los esfuerzos en el ámbito del comercio para conformar, como lo dicta el objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, un clima afín al desarrollo. Esto porque, de permitir 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 mil millones de dólares anuales por este concepto.²²

En cuanto al estado actual de los ODM, mismos que deberán ser cumplidos en tan sólo cinco años, la ONU, mediante el informe correspondiente del 2008,

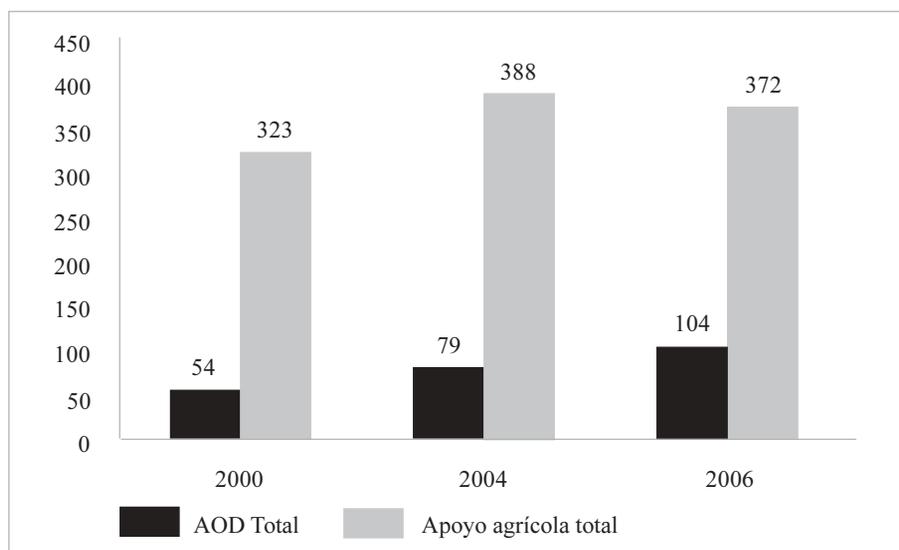
que el donante condiciona la AOD otorgada a cierto país a la compra de bienes y servicios (cuyo destino es el receptor), en empresas privadas del donante. Así, quien termina siendo más beneficiado de este otorgamiento de “ayuda” es el donante y sus empresas, impidiendo que los insumos materiales y humanos necesarios para la puesta en marcha del proyecto o programa de cooperación sean adquiridos y contratados en el país receptor, generando tras ello dependencia de éste respecto al donante.

²² No olvidemos que se estima que África Subsahariana requiere entre 25 mil y 35 mil 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. Esta circunstancia, de paso, dificulta a los productores del Sur competir en calidad y precio respecto a los productos subvencionados del Norte. Ello no ha hecho más que reducir las posibilidades de los países pobres de obtener financiación internacional a favor de su desarrollo, en detrimento de su población rural, caracterizada por concentrar la mayor cuantía de pobreza.

indica que “(...) 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”.²³

Por su parte, como se muestra en la gráfica 3, los subsidios agrícolas de los países mejor situados de la OCDE (esto es, un claro ejemplo de ayuda Norte-Norte)²⁴ continúan superando en alrededor de 300 por ciento 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 3
AOD del CAD y apoyo de y para los países de la OCDE²⁵
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.

²³ ONU, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, Nueva York, 2008, p. 3.

²⁴ Por ejemplo, mediante la Política Agraria Común, que acapara buena parte del presupuesto comunitario de la Unión Europea, se encuentra uno de los principales impedimentos para que la Ronda de Doha sea puesta en marcha y tras ello se libere mayor cantidad de financiación para el desarrollo.

²⁵ Sin contar México.

Respecto al renovado afán a escala planetaria por utilizar recursos públicos para impulsar la seguridad de Estado de algunos, es menester señalar que se estima que, desde hace 10 años, los gastos militares a escala global han aumentado en 37 por ciento.

Por ejemplo, cálculos hechos por el *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*, refieren que el gasto militar mundial durante 2007 fue de 1 339 mil millones de dólares, lo que representó un incremento real de seis por ciento respecto a 2006 y de 45 por ciento desde 1998.²⁶

Cuadro 5
Gasto militar por región y por grupo de ingresos, 2007

	Gasto militar, 2007 (miles de millones)	Cambio, 1998-2007 (%)
Total mundial	1 339	+45
África	18.5	+51
América	640	+63
Asia y Oceanía	219	+52
Europa	370	+16
Medio Oriente	91.5	+62
Países de bajos ingresos	41.9	
Países de ingresos medio-altos	107	
Países de altos ingresos	1 039	

Fuente: SIPRI, *SIPRI Yearbook 2008. Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolomo, 2008, p. 10.

Sobre este tema, basta decir que una reducción de uno por ciento del gasto militar total serviría para acabar con el problema del hambre (meta 2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) a escala global,²⁷ lo que da cuenta de

²⁶ SIPRI, *SIPRI Yearbook 2008. Armaments, Disarmament and International Security*, SIPRI, Estocolmo, 2008, p. 12.

²⁷ Así fue expresado en julio de 2008 por Mohamed ElBaradei, director general de la Agencia Internacional de la Energía Atómica, lo cual fue reiterado a su vez por el eurodiputado William Meyer el 26 de julio de 2009, indicando además que “en el año 2006 se registró el gasto militar mundial más alto de toda la historia, superando incluso el de la Guerra Fría; 17 veces más que lo que se gasta en cooperación internacional”. Para mayor información a este respecto, véase http://willymeyer.blogspot.com/2008_06_01_archive.html.

la enorme desproporción entre el gasto que se le otorga a la securitización respecto a la AOD a favor del desarrollo internacional.

Ahora bien, si bien el sistema de CID y la carrera armamentista, por obvias razones, han ido en sentidos opuestos y contrarios, lo preocupante es que, al amparo de la securitización de la agenda internacional, a partir del 11 de septiembre de 2001 la propia CID se ha “armonizado” con los intereses y mecanismos de operación de la seguridad (del Norte).

Así, aunque es un hecho que la ayuda en ciertos casos no ha sido en todo momento el objetivo central de este instrumento, sorprende que desde 2002 la AOD vuelva a orientarse de manera preferencial hacia países donde los intereses vitales de varios donantes en materia de seguridad son más evidentes.

De hecho, en el seno del propio CAD se han lanzado iniciativas para reorientar el concepto de la AOD, en aras de promover la seguridad de los donantes, intentando incorporar en la contabilidad de este indicador actividades de inteligencia y entrenamiento militar.

A este respecto, José Antonio Sanahuja indica que:

Con prácticas que recuerdan la Guerra Fría, los países relevantes en la “guerra contra el terrorismo” reciben los mayores aumentos de la ayuda económica y alivio de la deuda. Pakistán, un “Estado paria” que dejó de recibir fondos debido a las pruebas nucleares y el régimen militar, se convirtió en 2002 en el cuarto receptor mundial de ayuda de Estados Unidos, con 600 millones de dólares. La UE y sus Estados miembros otorgaron otros 700 millones, junto con amplias preferencias comerciales. La “política de chequera” se sumó a las presiones diplomáticas para lograr votos favorables en el Consejo de Seguridad en vísperas del ataque a Iraq, y Turquía fue tentada con fuertes sumas a cambio de convertirse en la base de ese ataque (...). El argumento antiterrorista también justifica un aumento de la cooperación militar y policial. En el presupuesto de 2004, la mitad de la ayuda externa total de Estados Unidos tiene objetivos de seguridad expresos, mientras que a finales de los noventa sólo era una cuarta parte.²⁸

En pocas palabras, tal parece ser que el sistema de CID desde la Guerra Fría hasta nuestros días, en especial ante esta escalada a favor de la seguridad, se ha regulado por la máxima: “la ayuda a los aliados está por encima de la ayuda al desarrollo”.²⁹

²⁸ José Antonio Sanahuja, “La ‘securitización’ de la ayudatras el 11-S: ni seguridad, ni desarrollo”, disponible en <http://www.mundubat.org/MT/Publicaciones/Prensa/Sanahuja.htm>.

²⁹ Carlos Illán, “Ayuda al desarrollo y seguridad: ¿dos agendas incompatibles?” en *Revista española de desarrollo y cooperación*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, núm. 17, Madrid, 2006, p. 89.

Lo anterior se constata al recordar que según el más reciente Informe de “The Reality of Aid”, menos del 30% del nuevo dinero para la ayuda que se ha desembolsado desde el 2000 se dirigió de manera efectiva a prioridades de lucha contra la pobreza, mientras que dos tercios de esos aumentos fueron utilizados para atender prioridades estratégicas de los donantes en Irak, Afganistán y Pakistán, así como a partidas de reducción de deuda y apoyo a refugiados y estudiantes.³⁰

En cuanto a la influencia de la crisis financiera actual en relación con el sistema de CID, es menester mencionar que los incipientes avances en materia de impulso a los Objetivos de Desarrollo del Milenio se verán fuertemente afectados tras este fenómeno de repercusión planetaria, mismo que a todas luces afectará, de manera particular, a los países con menores capacidades nacionales para enfrentarlo. Lo irónico es que precisamente estos países, con base en los argumentos antes señalados, son los que menos CID suelen recibir, tanto en condiciones “normales” como en casos de extrema urgencia, como en el presente.

En cuanto a este punto, no olvidemos que el Banco Mundial ha señalado que entre 2008 y 2009 la crisis ha devuelto a las filas de la pobreza a cerca de 200 millones de personas³¹ (afectando el objetivo uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, obviamente, en detrimento del resto de Objetivos y Metas del Milenio). A su vez, de 48 países de bajos ingresos, 43 carecen de capacidad fiscal para responder a esta problemática, encontrándose en situación similar 97 de medianos ingresos.

Mientras tanto, los países del Norte han puesto en marcha importantes (aunque insuficientes) medidas para intentar frenar los efectos de esta crisis, cuya cifra, desde una perspectiva conservadora, ronda el billón de dólares, de los cuales 750 mil millones de dólares, le fueron asignadas alFMI, una institución que otorga ayuda financiera reembolsable, controlada por las principales potencias con base en el sistema de voto ponderado, y que deja sin representación adecuada en su mesa de deliberaciones a los representantes de tres cuartas partes de la población mundial.

Lo anterior no sería criticable si a la par de este férreo respaldo alFMI se hubiesen colocado en la mesa de negociación las urgentes reformas en el

³⁰ En Intermón Oxfam, *La Realidad de la Ayuda 2008-2009. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*, Madrid, 2008, p. 22.

³¹ *Ciudadanía informada*, “53 millones de personas entrarán en pobreza en 2009 según el Banco Mundial”, disponible en http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-internacionales0/noticias-internacionales/browse/5/ir_a/latinoamerica/article//53-millones-de-personas-entraran-en-la-pobreza-segun-el-banco-mundial.html.

proceso de representatividad y toma de decisiones de este organismo y del Banco Mundial, mismos que irónicamente no se caracterizan por poner en marcha en su seno las condiciones que éstos exigen al Sur en materia de democracia, transparencia y rendición de cuentas de sus actos.

El esfuerzo multilateral más reciente por discutir –ni siquiera afrontar– la crisis económica y financiera mundial y sus efectos sobre el desarrollo, ha sido encabezado por la ONU tras la cumbre realizada en junio de 2009 para tratar el tema de la crisis financiera y económica mundial y sus efectos sobre el desarrollo.³² El objetivo de este evento fue otorgarle un peso importante a las posiciones de los países menos desarrollados en cuanto a la valoración de los efectos de la crisis. Estos países en particular, durante las negociaciones previas a la cumbre, insistieron en que la ONU tuviera un mayor control sobre el FMI y el Banco Mundial, postura que se topó con la oposición de los países más privilegiados y mejor posicionados de estos organismos financieros. Evidentemente, los resultados de esta cumbre no fueron del todo positivos, a juzgar por las declaraciones y buenas intenciones (sin compromisos fácticos de por medio), añadiendo la discretísima cobertura mediática que dicho encuentro dispuso en los medios internacionales.

Consideraciones finales

Conforme se ha visto, dada la primacía de la securitización y de los esfuerzos para resarcir los efectos de la crisis financiera global, el contexto internacional actual es adverso respecto a la promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos en materia de desarrollo.

Esto es preocupante, ya que los argumentos aquí planteados indican que el sistema de CID, dada su dinámica actual, no corresponde con los objetivos, principios y espíritu que en principio este instrumento de solidaridad debe promover. Esto último, claro está, en detrimento del objetivo ocho de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: “Fomentar una asociación mundial para el desarrollo” del cual, como se ha dicho, depende el resto de Objetivos y Metas del Milenio a ser cumplidos en 2015, así como otras necesidades mundiales en el ámbito de la reducción de la inequidad entre el Norte y el Sur.

En este sentido, el hecho de que la AOD continúe siendo desviada en buena medida hacia objetivos del orden estratégico, político y de seguridad de

³² Véase *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Crisis Financiera y Económica Mundial y sus Efectos sobre el Desarrollo*, disponible en <http://www.un.org/es/ga/econcrisissummit/>.

Estado para con el Norte, ha limitado las expectativas para que este recurso de CID contribuya a edificar un entorno más favorable de seguridad humana en el Sur.

De igual forma, la crisis económica actual y la denominada securitización de la agenda internacional han ocasionado que hoy en día, a un lustro de que se rindan cuentas respecto al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se esté más lejos de cumplir dichas metas respecto al año en que fueron concebidas (2000), en principio, como prioridad de la agenda internacional.

Como se ha analizado en esta investigación, el sistema de CID se enfrenta a su principal y más complejo reto desde que esta actividad fue puesta en marcha a finales de la década de los años cuarenta del siglo XX: hacer frente a la crisis económica más compleja que ha encarado en su historia. Lo lamentable es que los principales donantes, precisamente como efecto de esta crisis, es muy posible que reduzcan su voluntad política y respaldo financiero a las diversas entidades y actividades de CID, en un entorno mundial en el que más que nunca se requiere de acciones colectivas, coordinadas y solidarias, a efecto de enfrentar los efectos negativos de esta situación, en particular considerando que en 2015 deben cumplirse los ODM.

La buena noticia en este sentido es que la CID, en cierto sentido dada la crisis en que su esquema clásico Norte-Sur se encuentra, está pasando por un proceso de reconfiguración de sus mecanismos y esquemas operativos, en donde el impulso a la Cooperación Sur-Sur³³ guarda un destacado lugar, generándose en su seno interesantes experiencias y buenas prácticas que están determinando e influenciando el devenir del sistema de CID.³⁴

³³ Es decir, la practicada por y a favor de los países en desarrollo, en su caso reforzada por donantes tradicionales u organismos multilaterales mediante la cooperación triangular.

³⁴ A este respecto, se sugiere revisar, por ejemplo: Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, 2009 y Bruno Ayllón y Javier Surasky (coords.), *La re-emergencia de la Cooperación Sur - Sur: experiencias de países latinoamericanos de renta media*, IUDC-Los libros de la Catarata, Madrid, 2010.