

*La cooperación internacional para el desarrollo.*  
*Acciones, desafíos y tendencias,* de Juan Pablo Prado Lallande

**Ruth Zavala Hernández\***

El autor de esta obra, Juan Pablo Prado, es doctor en Relaciones Internacionales y Unión Europea, así como magíster en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Prado es un experto en el tema de cooperación internacional y ha hecho contribuciones sustantivas a su estudio, lo que en 2008 lo hizo merecedor de la medalla “Wallace W. Atwood” que otorga el Instituto Panamericano de Geografía e Historia, organismo especializado de la Organización de Estados Americanos. También es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México. El autor posee sobrada experiencia en el plano profesional, como lo demuestran los siguientes cargos, algunos de los que ha desempeñado: subdirector de Cooperación con África y Medio Oriente en la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y en la Secretaría de Educación Pública fue responsable de la Dirección de Relaciones Multilaterales. Trabajó en Bruselas como *Stagiaire* en Europeaid, entre otros.

La tesis principal de esta obra gira en torno a la idea de que la cooperación internacional para el desarrollo (CID) es un enfoque que se ubica en el ala liberal del estudio de las relaciones internacionales, el cual enfatiza que las relaciones que se dan entre los actores públicos, privados y mixtos en el nivel global son cooperativas más que de conflicto. Las relaciones de colaboración tienen como objetivo la búsqueda de beneficios compartidos para los participantes. El autor destaca la visión de Robert O. Keohane, quien argumenta que la cooperación no implica la ausencia de conflicto ni de armonía, sino como una respuesta ante dichos escenarios.<sup>1</sup> Prado denomina superestructura o sistema de CID a aquellos consensos políticos del más alto nivel que se encuentran en declaraciones, resoluciones o normativas formales e informales. En

\* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con campo disciplinario en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesora de asignatura adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: ruthrhep@gmail.com

<sup>1</sup> Robert O. Keohane, citado por Juan Pablo Prado, *La cooperación internacional para el desarrollo. Acciones, desafíos y tendencias*, Los Libros de la Catarata, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015, p. 31.

la actualidad, la cooperación ha evolucionado multiplicando sus formas, actores, temas, escalas, etc. La publicación de este libro conforma un hito para el entendimiento del fenómeno de la CID en el marco de la culminación del periodo que estaba previsto el logro de los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la composición de las nuevas directrices de la agenda de CID a través de la creación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Este libro tiene como objetivo presentar el estudio de la CID de 2008 a 2015 destacando los acontecimientos más relevantes de la agenda, sus logros, alcances y desafíos. Asimismo, se resaltan las tendencias pasadas y presentes, todo ello con la finalidad de explicar si ésta es un subelemento del sistema internacional. Con esta finalidad, la presente obra se encuentra dividida en 12 capítulos que se explicarán a continuación.

El primer capítulo se titula “La agenda de la cooperación internacional para el desarrollo en 2008: en algún lugar entre la seguridad (del norte) y la crisis financiera global”. Este capítulo da cuenta de que durante 2008 la agenda internacional se centró en la recesión económica global y la seguridad de los países del Norte. Se llevaron a cabo múltiples esfuerzos para mitigar los efectos de la crisis financiera. Por otro lado, los montos destinados a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) habían disminuido desde 2005, lo que limitaba las posibilidades de los países menos desarrollados de obtener financiamiento internacional, lo cual redundaba en perjuicio de su población. Durante 2008 el debate se centró de manera importante en la securitización de la agenda internacional. En esta primera parte se demuestra que los intereses políticos y económicos de los países más poderosos se sobreponen a la agenda social de la globalización representada por los ODM, específicamente al objetivo de la Asociación Global para el Desarrollo.

La segunda parte lleva por título “La agenda de cooperación internacional para el Desarrollo en 2009: primeros pasos hacia la reactivación de la colaboración colectiva”. En esta parte se habla de la reactivación de la cooperación internacional durante el primer cuatrimestre de ese año, entre otras cosas consecuencia del cambio de gobierno en Estados Unidos. Por otro lado, desde el G20 se fomentó la colaboración colectiva ante los efectos de la crisis económica. Desde el inicio de su administración, Barack Obama señaló un alejamiento de la visión de su antecesor respecto de gran variedad de temas de relevancia global. Ello evidenció la priorización del multilateralismo por parte de Estados Unidos y su acercamiento con países de poder creciente en el contexto internacional, como Rusia y China. Un hecho relevante es la constante pérdida de liderazgo y poder por parte de Estados Unidos como hegemon del mundo, lo que lleva a repensar la reconfiguración de las relaciones internacionales.

El capítulo tercero fue nombrado “Apuntes sobre la agenda de cooperación internacional para el desarrollo, segundo semestre de 2009”. En él se destaca la

aceptación estadounidense de su incapacidad para conducir por sí mismo la agenda internacional y la necesidad de reconocimiento de cada país de su responsabilidad para hacer frente a los problemas que aquejan a la comunidad internacional. Además se evidencia que otros países pretenden tener mayor participación en los esquemas de ayuda al desarrollo. En este apartado se mencionan varios encuentros multilaterales de los que se critica que sólo emanan declaraciones de buenas intenciones sin tomar obligaciones jurídicamente vinculantes por parte de los Estados.

El Informe de Desarrollo Humano de 2009 incluye por primera vez a la migración como parte fundamental del desarrollo humano y se propone incluirlo en las políticas de cooperación internacional al desarrollo. Por otro lado, durante ese año el monto de AOD se incrementó un 10.2 por ciento. En este apartado se retoma la crisis que se vivió a nivel global por el virus H1N1, destacando el hecho de que la cooperación internacional es el instrumento ideal para hacer frente a los desafíos que alteran la seguridad colectiva. Finalmente, se hace hincapié en que tanto Brasil como China son dos países que se consolidaron como actores clave del sistema internacional.

El capítulo cuarto lleva por título “La agenda de cooperación internacional para el desarrollo: nuevos retos, ¿nuevas respuestas?” En él se señala que hacia finales de 2009 y principios de 2010 diversos temas tuvieron incidencia en la agenda de desarrollo, tales como: fenómenos naturales, problemas ambientales, crisis económica y armamentismo. Sin embargo, esto en parte pudo sortearse debido al surgimiento de nuevas modalidades de ayuda internacional de fuentes públicas y privadas.

A finales de 2009, Corea del Sur se sumó como país integrante del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. A partir de ese momento, se convirtió oficialmente en un país donante, luego de ser receptor de la ayuda desde 1945, año de su independencia. Otro suceso destacable de este periodo fue la Cumbre del Clima en Copenhague, la cual no alcanzó un acuerdo obligatorio, pues todos los compromisos quedaron en la voluntariedad de las partes. Por otra parte, el autor hace una crítica hacia la Organización Mundial de la Salud por sus vínculos con la industria farmacéutica a raíz de la manera en que enfrentó la crisis derivada del virus H1N1 con la finalidad de incentivar la venta de los retrovirales y favorecer a los laboratorios farmacéuticos. Además, el autor describe varios sucesos que afectan el cumplimiento de los ODM, pues hasta el momento la cooperación al desarrollo sigue siendo incapaz de reducir las brechas de desigualdad.

En el capítulo quinto, que se titula “La agenda de la cooperación internacional para el desarrollo 2011. Entre la Primavera Árabe y la crisis económica del Norte”, se señala que la revolución árabe en la cuenca del Sur, Este mediterráneo y Golfo Pérsico y la crisis económica de varios países que integran la OCDE, principalmente los europeos, son dos hechos que determinaron la agenda de la CID en el 2011. En febrero de 2011 se creó ONU Mujeres, la primera institución dedicada a las mujeres para contribuir a la

igualdad de género. Otro hecho que interesa para el tema de la CID es el del terremoto más grande en la historia de Japón, país que recibió ayuda por parte de varios Estados. Lo anterior es un ejemplo de un país desarrollado fungiendo como receptor de ayuda internacional, lo cual demuestra las variantes de la misma naturaleza de la cooperación. Además de lo anterior, se puede hablar de la consolidación de actores privados individuales como donantes, tal es el caso de la Fundación Bill y Melinda Gates, la cual aportó más recursos en temas como salud incluso que Reino Unido, Canadá, Alemania, España, etc.

La Declaración de Busan<sup>2</sup> incluye los temas más destacados para la cooperación internacional. Entre sus aportaciones se encuentra la de reflejar la diversidad de nuevos actores que intervienen como países en desarrollo, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, otro tipo de organizaciones, etc. Por otra parte, la Conferencia de las Partes (COP) en Durban de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático demostró que las negociaciones internacionales del tema no se encuentran en un punto que permita asumir compromisos vinculantes para los Estados parte. Ello evidencia la falta de voluntad de las economías más contaminantes del mundo para hacer frente a un problema ambiental de la magnitud del cambio climático con múltiples consecuencias. Así, durante 2011 la concepción tradicional de la cooperación (Norte-Sur) se debilitó.

El capítulo seis se titula “La agenda de cooperación al desarrollo del primer semestre de 2012. La ayuda externa en un contexto adverso”. En él se afirma que la crisis económica determinó los flujos de ayuda internacional para ese periodo. Una vez más los recursos provenientes de fuentes privadas tuvieron su protagonismo. La llamada Agenda del Desarrollo de Doha que, entre otras cosas, promueve el comercio más justo y el incremento del financiamiento para el desarrollo ha quedado pendiente en la agenda internacional.

Durante estos meses disminuyó la ayuda alimentaria que llega a Corea del Norte, la población de ese país sufre el régimen interno y las sanciones que se le imponen desde el exterior como una supuesta presión a su gobierno que no ha tenido resultados positivos. La disminución de los porcentajes de ayuda denota que este es uno de los rubros más castigados por la política exterior de los donantes, al no considerarlo un tema prioritario. Se hace evidente la necesidad de reestructurar el sistema de cooperación internacional, sus modalidades, actores, etc.

El séptimo capítulo “Acciones y desafíos de la cooperación al desarrollo en el

<sup>2</sup> En dicha declaración se establece un marco normativo internacional relativo a los principios de eficacia de la ayuda y del buen desarrollo, los cuales crearon estándares a los que se debían de adherir todos los agentes del desarrollo. La Declaración de Busan se firmó en Corea del Sur en 2011; en este encuentro se creó la Alianza Mundial para la Cooperación al Desarrollo Eficaz.

segundo semestre de 2012” explica que la CID experimentó un periodo de impulso y dinamismo, al tiempo que se alcanzaron importantes logros para la consecución de los ODM. Derivado de la crisis económica en España, esto contribuyó a la disminución de los recursos que su gobierno destina a proyectos de cooperación internacional, incluso se declaró que la política de cooperación de este país podría desaparecer. En Rio de Janeiro se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, donde se abordaron los temas fundamentales del desarrollo. Fue en ese encuentro que se mencionaron por primera vez los Objetivos de Desarrollo Sostenible que conforman la agenda de desarrollo post 2015.

Durante ese año, la COP sobre cambio climático de Doha, Qatar, tampoco alcanzó compromisos fuertes, pero se delinearón temas importantes para la era post Kioto. La ayuda humanitaria se vio fortalecida como un instrumento de ayuda ante varios desastres naturales. Sin embargo, la cooperación internacional ha resentido los efectos de la crisis financiera lo que ha revelado su alta vulnerabilidad frente a los contextos cambiantes.

El octavo capítulo se titula “La agenda de cooperación al desarrollo en el primer semestre de 2013: la gobernanza de la ayuda a prueba”, en él es básico el concepto de gobernanza que cada vez gana más terreno en el estudio de las relaciones internacionales y, por tanto, de la CID. Se define a la gobernanza global como aquellas acciones permanentes conformadas por la suma de distintas estrategias mediante las cuales individuos, instituciones públicas y privadas del orden nacional, regional y de alcance planetario gestionan intereses comunes mediante acuerdos e instituciones formales e informales cuyo fin es conseguir propósitos comunes.<sup>3</sup>

Por otra parte, se advierten los desfases que pueden existir entre los enfoques diferentes que puede poseen el gobierno central frente a los estatales o locales en torno a la CID y la cooperación descentralizada. Lo anterior es relevante, pues este tipo de cooperación cada vez es más protagónica en el plano internacional, lo cual ha llevado a fricciones entre los niveles de gobierno. La OCDE declaró en este periodo que la AOD que se destina a los países más pobres disminuyó, mientras que se incrementó la que llega a los países de renta media, los cuales son aliados estratégicos para los países donantes.

El noveno capítulo, que se titula “La agenda de la cooperación internacional para el desarrollo y el advenimiento de la agenda de desarrollo post 2015”, se plantea que hacia mediados de 2013 se comenzó a poner atención sobre la agenda de desarrollo post 2015, dando casi por terminados los ODM. Dicha agenda tiene como principal objetivo erradicar la pobreza extrema de la faz de la Tierra para el año 2030.<sup>4</sup> En

<sup>3</sup> Karns y Mingst, pp. 4-5, citado por Juan Pablo Prado, *op. cit.*

<sup>4</sup> Organización de las Naciones Unidas, p. 2, citado por *ibidem*.

2013 se invitó a Colombia a ser miembro pleno de la OCDE, organismo que desplazó a la Organización de Naciones Unidas (ONU) como el foro principal que establece las directrices de la agenda global para el desarrollo.

El Informe Europeo sobre el Desarrollo Post-2015: acción mundial para un futuro incluyente y sostenible dejó claro que la agenda post 2015 debía basarse en los logros del milenio que se habían alcanzado, pero debían ir “más allá”. La nueva agenda debería englobar tanto los propósitos como los medios para alcanzarlos.

En el capítulo 10, que lleva por título “¿Reconduciendo el camino? La agenda global de la cooperación internacional para el desarrollo. Primer semestre de 2014”, el autor señala que durante este periodo los recursos destinados a la AOD se incrementó en un 6.1 por ciento en términos reales, pero es de llamar la atención que, de ese total, la ayuda destinada a los países más pobres descendió. En materia de cambio climático sólo se lograron compromisos voluntarios y la expresa reticencia por parte de actores clave sobre la posibilidad de lograr un acuerdo vinculante para la etapa post Kioto. En el primer semestre de 2014, la agenda de cooperación internacional se enfocó a temas como los desastres naturales, energía, derechos humanos, democracia, la AOD, entre otros.

El capítulo 11 se titula “El impacto de la incoherencia de políticas en la agenda global del desarrollo. Segunda mitad de 2014”, y ahí se explica que en este periodo se realizó una revisión de los logros alcanzados de la agenda de los ODM, la reducción de 50 por ciento de la pobreza en el mundo fue uno de los datos más reveladores. Durante estos meses, la Asamblea General de la ONU encargó la primera propuesta de los ODS al Grupo de Trabajo Abierto. Se establecieron 17 objetivos y 169 metas en el documento final. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la desigualdad mundial continúa en aumento incluso en países desarrollados. Lograr una gobernanza global coherente en el ámbito del desarrollo continúa siendo uno de los retos principales.

En el último capítulo de esta obra “La agenda global de desarrollo, primer semestre de 2015. ¿Hacia una nueva era de la cooperación internacional?” se explica que la agenda de desarrollo post 2015 ha provisto una nueva era de la propia CID. Desde finales de 2014 los esfuerzos se enfocaron en la consolidación de la nueva agenda y, como resultado, el 2 de agosto de 2015 se aprobaron los 17 ODS. En la primera mitad de ese año se destaca la consolidación de unas pocas personas que ostentan la gran mayoría de los recursos del planeta. Este listado destaca a unos pocos ricos como sujetos influyentes en la toma de decisiones en todos niveles. La agenda global de la CID tiene avances, pero también posee contradicciones; en este sentido, los objetivos ya están estipulados, ahora falta que los actores provean los medios suficientes para alcanzarlos.

Las conclusiones del autor giran en torno a las siguientes ideas: en primer lugar, la colaboración que se da entre diversos actores en diferentes niveles conforma un rasgo del sistema internacional. En segundo término, la cooperación internacional se regula por acuerdos no vinculantes, lo que implica que ésta depende de la voluntad política de las partes y, por tanto, de sus intereses. Esto es una crítica fuerte hacia la CID, que muchas veces más que responder a la agenda de desarrollo concertada por los encuentros internacionales se supedita a los intereses de los países donantes. No obstante, el autor también afirma que los acuerdos resultados de esta cooperación tienen efectos que fortalecen una mejor gobernanza.

En tercer lugar, se ubican las 14 tendencias que han sido identificadas en el contexto de la CID, a saber: endeble voluntad política para respaldarla; selectividad temática; selectividad geográfica; liderazgo restringido, no representativo; déficit democrático; creciente número de actores; promesas no vinculantes; insuficiencia de acciones y alcance; vulnerabilidad; sistema de cooperación internacional no cohesionado y con débil gobernanza; organismos internacionales que no ofrecen bienes y servicios adecuados; sanciones bilaterales y multilaterales como práctica permanente; incoherencia de políticas; y disyuntiva y vínculo entre ayuda humanitaria y cooperación para el desarrollo.

Desde mi perspectiva la agenda de desarrollo global y la manera de operar los recursos de la CID representan las principales inquietudes, prioridades y preocupaciones de los países con mayor poder y sus aliados y no las necesidades reales de los habitantes de los países menos desarrollados. El autor deja ver que la CID ha sido un instrumento utilizado por las potencias para influir en los asuntos internos de países que son estratégicos para ellos (política, económica, geoestratégicamente, por seguridad, etc.) A pesar de que la construcción del discurso en torno a la CID se base en hacer partícipe a todos los habitantes del mundo de las bondades de los altos niveles de desarrollo alcanzado por unos cuantos, ésta no ha dejado de ser una herramienta más del sistema internacional ideado por países hegemónicos para mantener el *statu quo*.

Juan Pablo Prado, *La cooperación internacional para el desarrollo. Acciones, desafíos y tendencias*, Los Libros de la Catarata, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015, 254 pp.