

Cooperación Internacional: recuperar la política

Siempre cuando se menciona la Cooperación Internacional, uno piensa en conseguir un proyecto con financiamiento externo. Esta visión con una óptica cortoplacista, no toma en cuenta la dependencia existente entre la cooperación internacional y los cambios sufridos en la relación Norte-Sur, durante las últimas décadas. Antes de hablar de la cooperación, sería muy pertinente entender el debate actual acerca de la política de desarrollo.

Ralf Oetzel, profesor asociado de Flacso

Contexto

Cuatro elementos han sido importantes en el cambio de las políticas de desarrollo: el final de la confrontación este-oeste y del mundo bipolar, el *nuevo orden mundial* proclamado por el ex presidente George Bush (sénior), el 11 de septiembre y la crisis financiera que vivimos en la actualidad.

En el debate acerca de la política de desarrollo, la noción del *tercer mundo* tenía cierta justificación cuando el mundo estaba dividido en una parte capitalista, el *primer mundo* del occidente, y una parte socialista, el *segundo mundo* del este. No obstante, también en esta época, el *tercer mundo* estaba dividido en distintos mundos de desarrollo, según las cercanías con los dos primeros mundos.

Las esperanzas de un mundo más justo y, sobre todo, más pacífico que surgieron después de los cambios al inicio de los 90s, muy rápidamente terminaron en ilusiones. El ex premier ministro de Malaysia, el Sr. Mahatir, entre una de tantas voces del Sur, denunció en la Asamblea General de las Naciones Unidas ya en 1992 el nuevo orden mundial de Bush como un *regreso a una nueva era colonial*.¹

Los años 90, la política de desarrollo no vivió el auge esperado por los defensores de la cooperación internacional. Al contrario, después de que la cooperación internacional había logrado una relevancia en el juego de ganar un aliado en la confrontación geopolítica, terminó en una irrelevancia para los grandes objetivos políticos de la época. Aunque si había un *dividendo para la paz*,²

o sea cierta reducción de los gastos militares durante un tiempo, pero de eso no salió beneficiado la cooperación internacional.

Cooperación internacional sin credibilidad

Los presupuestos para la cooperación no alcanzaron la meta del 0.70% del PIB³, salvo los países Dinamarca, Noruega, Suecia, Luxemburgo y los Países Bajos. Más bien, el promedio del presupuesto en los países miembros de la OCDE bajó tanto en el porcentaje del PIB (0.22%) como en cifras absolutas. Con eso, la meta de las Naciones Unidas quedó sin ninguna credibilidad.

En los países del norte, esta tendencia correspondió con una disminución dramática del interés público en problemas de desarrollo del Sur. Tras el desencanto con los resultados de desarrollo obtenidos en países como Cuba, Nicaragua, Tanzania o China – vistos por movimientos de solidaridad como pioneros de modelos alternativos –, quedó una frustración profunda con la política de desarrollo. Frente a dificultades financieras en los países donantes y frente a los pocos resultados contundentes tras medio siglo de cooperación internacional, aumentaron las voces que cuestionaron la justificación de esta cooperación.

La *industria de la ayuda* - consistiendo en las administraciones y las elites de los expertos en ayuda, los evaluadores de los informes de los países, los



Foto: Patricio Rivas

dispensadores de la ayuda, los consultores internacionales – empezó a preocuparse por *su* futuro y aumentó su presupuesto para prácticas profesionales de propaganda, pero sin resultado alguno. La carencia de una perspectiva creíble de desarrollo demostró la poca legitimidad de la cooperación internacional en los países del Norte.⁴ Pues, en medio siglo han gastado dos trillones de dólares.⁵

Mario Benedetti describe esta industria de la ayuda: *Señor que no me mira, mire un poco, yo tengo una pobreza para usted, limpia, nuevita, bien desinfectada, vale cuarenta, se la doy por diez... Pobreza sin los pobres, por supuesto, ya que los pobres nunca huelen bien.*⁶

De hecho, solo en casos excepcionales la cooperación internacional ha llegado a los más pobres. En su informe mundial de desarrollo 2003/2004, el Banco Mundial constata que muchas veces la ayuda en servicios básicos como salud, educación y agua potable, no llega a las personas más necesitadas sino beneficia a grupos adinerados. Si bien este hecho no ha sido nada nuevo, si sorprende que haya sido el Banco Mundial el portavoz de estas malas noticias.

Algunas voces incluso tenían la sospecha de que la cooperación internacional se desvirtúa para fomentar objetivos militares, y demandan un enfoque de *do not harm*, de por lo menos no causar ningún daño.⁷

La agenda del Sur

Los países del Sur, constantemente han demandado un incremento de la ayuda para el desarrollo. Pero también ha aumentado su crítica a los modelos de desarrollo impuestos por los países donantes y organismos financieros internacionales. “Durante los últimos 20 o 25 años, la globalización neoliberal ha fomentado la desindustrialización y la destrucción del sector agrícola en los países comercialmente más vulnerables del mundo” sostiene el Centro Sur,⁸ como producto de la industria de la ayuda que sigue los argumentos interesados de quienes “controlan la gobernanza y los mercados de los países ricos, así como los ideólogos de sus universidades y otros centros de reflexión.”

Las críticas del Sur a la cooperación internacional ha tenido varios niveles: cuestionamiento de la práctica de implementación de proyectos, el uso de expertos y consultores internacionales y las formas de implementar las intervenciones de la cooperación. Tal vez, estos son los elementos

más frecuentes del cuestionamiento. Otros aportes someten a la cooperación internacional a una revisión cuestionando sus objetivos, su razón de ser y su legitimación.

Una de las demandas del Sur consiste en que los países del Norte debería flexibilizar y humanizar las prácticas restrictivas de migración, en vez de enviar dinero y expertos al Sur. Las remesas de los migrantes llegan hoy día al doble de toda la cooperación internacional. Para el desarrollo de la mayoría de los países del Sur, superar las condiciones desiguales en el comercio internacional y las relaciones de poder en las instituciones financieras, son más relevantes que la ayuda para el desarrollo.

Nuevos elementos

El 11 de septiembre de 2001 cambió de golpe el *standing* de la política de desarrollo en relación a otras políticas. Algunos medios informativos, centros de investigación y algunos políticos empezaron a preguntarse por las causas del terrorismo internacional, analizando la relación conflictiva del Norte con el Sur. Pero también aumenta el riesgo de subsumir la política de desarrollo a la agenda de seguridad.

Los más recientes compromisos de la comunidad de los donantes y de los organismos financieros internacional para aumentar los flujos de cooperación para el desarrollo, adquiridos en la conferencia mundial *Financing for Development* en Monterrey del año 2002⁹, también son expresión de una creciente preocupación por los países del Sur, desde una perspectiva de paz y desarrollo, en el sentido de lo que decía el ex canciller alemán



Foto: Patricio Rivas

Willy Brandt “política de desarrollo de hoy es política de paz de mañana”.

Como en todas las cumbres y conferencias internacionales, las decisiones no son vinculantes y no constituyen ninguna obligación para los gobiernos participantes. A pesar de eso, hasta en 2008 los flujos de financiamiento para el desarrollo llega a un promedio del 0.30% del PIB de los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE alcanzando la cifra record de US\$ 119.8 mil millones.¹⁰

Estos avances no evidencian limitaciones porque la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) incluye elementos que muchos no consideran como cooperación: desde los gastos de los aparatos administrativos de la *industria de la ayuda*, hasta los costos para refugiados en los países donantes y, sobre todo, los procesos de alivio de la deuda externa. Sobre todo el caso de la condonación de la deuda externa de Irak ha provocado mucha polémica, igual como el hecho de que todavía una parte importante de la AOD se considera una ayuda ligada o condicionada.¹¹

Sin duda alguna, en los últimos 16 años también ha habido algunos *highlights* en la política de desarrollo y cierta revitalización de la agenda mundial de cooperación. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en Rio de Janeiro de 1992, inició una nueva etapa en la comprensión del tema de la sostenibilidad¹². En este enfoque, el concepto de la sostenibilidad no solamente contiene la dimensión ecológica, sino incluye también lo social y lo político, pues hace mención a la justicia social y la democracia como condición del desarrollo.

En la Cumbre Social de Copenhague (1995), los gobiernos alcanzaron un nuevo consenso sobre la necesidad de asignar a las personas el papel principal dentro del desarrollo y expresaron la voluntad de considerar la erradicación de la pobreza, el objetivo del pleno empleo y el fomento de la integración social como las metas más importantes del desarrollo.

La Asamblea General del Milenio de las Naciones Unidas en 2000 aprobó la Declaración de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que son considerados por primera vez como una agenda mínima de desarrollo aceptado por prácticamente todos los Estados del mundo. De este modo, se está definiendo una incipiente carta de ciudadanía asociada a las personas, con independencia de cuál sea su lugar de origen, credo, raza o sexo; y

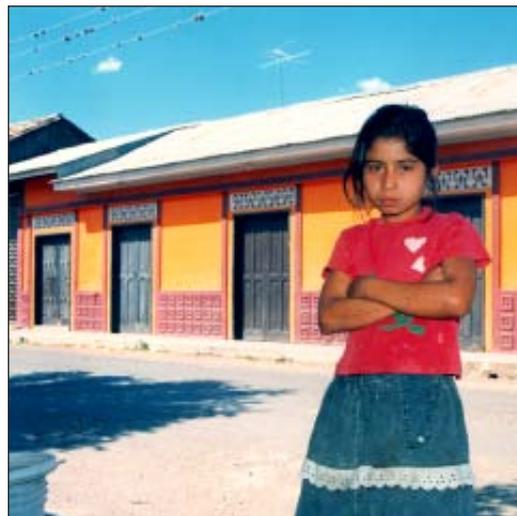


Foto: Patricio Rivas

con ello se están sentando las bases para transitar de una cooperación al desarrollo basada en la identificación de necesidades a otra fundamentada en derechos.¹³

La eficacia de la ayuda como elemento tecnócrata

A pesar de estos avances, las tendencias actuales de la cooperación internacional no dejan de preocuparse. El debate actual de los países donantes, agencias de cooperación y organismos financieros internacionales, se torna, a parte de los flujos de financiamiento, alrededor de la pregunta de la eficacia de la ayuda. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, adoptada por los países miembros del CAD de la OCDE y de algunos países socios del Sur, en 2005, constituye hoy día algo como una biblia y un nuevo condicionante de la cooperación internacional.¹⁴

La necesidad de aumentar la eficiencia de la cooperación internacional es urgente y los principios de la Declaración de París son muy relevantes, sobre todo en el aspecto de que todo proceso de desarrollo debe partir de las prioridades definidas en el propio país del Sur, incluyendo del sistema de desarrollo adoptado. A pesar de este reconocimiento, existe el peligro de que estos principios se conviertan en un asunto tecnocrático y se pierda la perspectiva de política de desarrollo.

Parece que la Declaración de París está basada en la presunción de que la ausencia de políticas eficaces en la lucha contra la pobreza —al igual que la persistencia de políticas que generan exclusión—, así como las debilidades institucionales, fiscales, de administración y gestión, la ausencia de diálogo y participación con la sociedad civil, la falta de transparencia, de responsabi-

lidad y de rendición de cuentas, e incluso la corrupción, son meras disfunciones de la maquinaria estatal que pueden ser resueltas con enfoques tecnocráticos basados en la asistencia técnica y en programas de fortalecimiento institucional.¹⁵

A menudo esos problemas responden a intereses de sectores o grupos concretos, y existe una verdadera “economía política del mal gobierno” que es el reflejo de la “captura” del Estado por parte de intereses particulares que extraen rentas e influencia manteniendo a la administración pública en la situación descrita. El “alineamiento” de los donantes con tales políticas no respondería, obviamente, al espíritu de la Declaración de París. No se trata de una hipótesis académica, sostiene Sanahuja. En el pasado, los donantes han financiado políticas sociales y “fondos sociales” que, en nombre de la lucha contra la pobreza, no eran sino mecanismos clientelares al servicio de grupos de poder.

La política de desarrollo y la cooperación internacional, se enfrenta con unas expectativas completamente irreales. Con cada vez menos fondos deberían resolver problemas que son imposibles atacar por la cooperación con mucho más fondos: superar la pobreza en el mundo, contener el crecimiento poblacional, prevenir la crisis alimenticia y ambiental, garantizar condiciones humanas de vida, disminuir la migración hacia el Norte, fortalecer la democracia y prevenir conflictos – solo para mencionar algunas expectativas. Y eso con fondos que no sobrepasan mucho el presupuesto de la Comisión Europea para los subsidios agrícolas.

Defendiendo lo político

Recuperar la dimensión política de la agenda de cooperación internacional, en el marco de una concepción de política de desarrollo, constituye tal vez el desafío más grande en estos tiempos. Sobre todo frente a la crisis que vivimos actualmente. No se trata simplemente fortalecer los instrumentos globales de financiación, sobre todo las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Tampoco solo lograr cambios de relaciones de poder dentro de estas instituciones y aumentar el peso de los países del Sur – aunque eso ya sería un gran avance. En el fondo, el reto de estos tiempos es encontrar soluciones cohe-

rentes a la crisis financiera, la crisis alimentaria y la crisis energética.

Se necesita un nuevo modelo de desarrollo que pone en el centro una “economía para las personas”. *Una crisis no sólo presenta un reto inmediato que se debe enfrentar. También brinda la oportunidad de solucionar problemas a largo plazo, cuando la gente está dispuesta a reconsiderar las convenciones establecidas. Por eso es que la crisis actual también destaca la importancia de enfrentar asuntos que se han descuidado a largo plazo, como la conservación del ambiente, entre otros, nos dice Amartya Sen.*¹⁶

Este nuevo modelo debería partir de la democracia real como motor del desarrollo y del derecho a reclamar sus derechos.

Notas:

- 1 Mahatir, Mohamed, Whose new world in order?, in: Third World Resurgence, No. 18/19, Penang, 1992
- 2 En 1994, un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estimaba que entre los años 1987-1994, por primera vez en muchas décadas, los gastos militares mundiales habían disminuido más de un 3% anual, produciendo un teórico “DIVIDENDO DE PAZ” acumulado de 935.000 millones de dólares. De esta cantidad, más de 800.000 millones correspondían a los llamados países industrializados.
- 3 Meta acordado en los años 70 en el seno de las NNUU.
- 4 La ayuda externa “no ha funcionado, es probable que no funcione, y no puede funcionar”, como medio para reducir la pobreza mundial, dice el artículo “NO a más ayuda externa” de elcato.org de esta época.
- 5 Según elacto.org: <http://www.elcato.org/node/1468>
- 6 Mario Benedetti, Pregón
- 7 Anderson, Mary B. (1999): Do Not Harm: How Aid Can Support Peace – or War, Londres.
- 8 South Centre, South Bulletin, Septiembre 2008
- 9 Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002
- 10 Development aid at its highest level ever in 2008. CAD-OCDE. http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34447_42458595_1_1_1_1,00.html
- 11 El CAD reconocía en sus recomendaciones que la ayuda ligada “guarda una pobre relación calidad-precio y socava la ayuda al desarrollo”. Además, con esta forma de ayuda, los países donantes protegen a sus empresas de la competencia internacional lo que redundaba en el aumento de los costes. Se estima que los productos y servicios obtenidos a través de un sistema ligado son un 20% más caros que los adquiridos en un mercado abierto. Así mismo, la ayuda ligada crea una dependencia hacia compañías y asesores de países desarrollados a la vez que se desincentiva la creación de oportunidades comerciales para las empresas de los países en desarrollo.
- 12 El término **desarrollo sostenible, perdurable o sustentable** se aplica al desarrollo socio-económico y fue formalizado por primera vez en el documento conocido como Informe Brundtland (1987), fruto de los trabajos de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, creada en Asamblea de las Naciones Unidas en 1983. Dicha definición se asumiría en el Principio 3.º de la Declaración de Río (1992): *Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades.*
- 13 José Antonio Alonso. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: ¿NUEVA AGENDA DE DESARROLLO? *CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA, NÚM. 187. JULIO/AGOSTO 2005*
- 14 De París a Accra: Construyendo la gobernanza global de la ayuda. Fundación para la relaciones internacionales y el dialogo exterior, Fride, Agosto 2008
- 15 José Antonio Sanahuja. ¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. 2007
- 16 **Amartya Sen: El capitalismo más allá de la crisis.** Publicado el 20 de Abril, 2009 por El Libroero y Prodavinci.