

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

***FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES***



***EVOLUCION, DESAFIOS Y PERSPECTIVA TEORICA DE LA
COOPERACION INTERNACIONAL
EN EL SIGLO XXI***

TRABAJO DE INVESTIGACION

PRESENTADO POR:

SONIA ESPERANZA COLORADO ANAYA

PARA OPTAR AL GRADO DE:

MAESTRIA EN RELACIONES INTERNACIONALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JUNIO DE 2005

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTORA

DRA. MARIA ISABEL RODRIGUEZ

VICE-RECTOR ACADEMICO

ING. JOAQUIN ORLANDO MACHUCA GOMEZ

VICE-RECTORA ADMINISTRATIVA

DRA. CARMEN ELIZABETH RODRIGUEZ DE RIVAS

SECRETARIA GENERAL

LICDA. ALICIA MARGARITA RIVAS DE RECINOS

FISCAL GENERAL

LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANA

LICDA. MORENA ELIZABETH NOCHEZ DE ALDANA

VICE-DECANO

LIC. OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS

SECRETARIO

LIC. FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNANDEZ

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTOR DE LA ESCUELA

MSC. JORGE ALBERTO ARANDA

COORDINADORA DE MAESTRIA

DRA. CECILIA ELIZABETH SEGURA DE DUEÑAS

COORDINADORA DE PROCESO DE GRADUACION

MCP. CLAUDIA MARIA SAMAYOA

DIRECTOR DEL PROCESO DE GRADUACION

MSC. CARLOS GUSTAVO LUCHA GONZALEZ

DEDICATORIA

Quiero dedicar este espacio a todos aquellos que de una u otra manera han hecho posible la realización de esta Maestría.

A DIOS TODOPODEROSO, por darme fé, sabiduría, entendimiento, fortaleza y por haberme iluminado en el desarrollo de esta especialización que hoy culmino.

A mi MADRE, Genoveva Anaya Moreno, que con sus constante oraciones, sabios consejos y amor me apoyo para verme una vez más realizada profesionalmente.

A mi PADRE, Eugenio Colorado Quintanilla, que con su análisis objetivo de la realidad, me motivo a continuar estudiando, y a quien he sacrificado de atender por aspirar escalar un peldaño más.

A mi HIJA, Alexa Rocio Tobías Colorado, que me acompaño y estuvo siempre a mi lado apoyándome hasta ver finalizada esta meta, dándole la enseñanza que todo se logra con sacrificio y entrega.

A mi estimado HERMANO, José Roberto Colorado Anaya, que me ayudo a atender tareas del hogar mientras me dedicaba a estudiar.

Con todo mi Amor,

Sonia.

AGRADECIMIENTOS

A todos los MAESTROS, que con su profesionalismo y esmero me transmitieron sus conocimientos y experiencias.

A mi ASESOR, Lic. Carlos Gustavo Lucha González, que aún con todas las dificultades familiares y académicas que enfrentó durante el período de coordinación de la Maestría, hizo fuerzas para atender la asesoría de esta tesis.

A mis COMPAÑERAS y COMPAÑEROS, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que han estado pendientes y a la expectativa de la culminación de este éxito.

Sinceramente,

Sonia.

INDICE

INTRODUCCION	i
--------------------	---

CAPITULO I

CARACTERIZACION Y EVOLUCION DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

1. Marco Teórico Conceptual	1
1.1. Concepto de Teoría.....	2
1.2. Relaciones Internacionales.....	3
1.3. Política Exterior y Diplomacia.....	5
1.4. Teoría del Desarrollo.....	8
1.5. Concepto de Desarrollo.....	9
1.6. Vínculo entre Subdesarrollo, Desarrollo, y Desarrollo Sostenible.....	13
1.7. Asistencia Oficial al Desarrollo.....	19
1.8. Cooperación Internacional – Actores.....	24
1.9. Globalización, Regionalismo e Integración.....	26
1.10. Agenda Global.....	28
1.11. Cooperación Internacional, Instrumento de la Geopolítica para Establecer la Co-operación Regional.....	30
2. Marco Histórico.....	34
2.1. Origen de la Cooperación.....	34
3. Evolución de la Cooperación Internacional.....	35
3.1. Impacto de Eventos y Fenómenos en la Cooperación Internacional.....	42
3.2. Clasificación de la Cooperación Internacional, Tipos y Modalidades.....	44
3.3. Responsabilidades de los Países Receptores de la Cooperación Internacional.....	50

CAPITULO II

DESAFIOS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN LA DECADA DE LOS 90s.

1. Instrumentos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	55
2. Agenda Global.....	69
2.1. Agenda de Donantes.....	71
2.2. Políticas y Estrategias de Ayuda.....	73
2.3. Co-operación Regional, Estrategia Financiera de Problemas Sociales.....	78
3. Desafíos de la Cooperación Internacional.....	84
3.1. Debilidades y Obstáculos de la Agenda Global.....	88
4. Cooperación Internacional Destinada al Desarrollo (Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD).....	91
4.1. Mecanismos de Financiamiento: Foros, Conferencias, Cumbres de Financiamiento, Grupos Consultivos, y otros.....	96
4.2. Organismos Multilaterales.....	104
4.3. Organizaciones Internacionales	109

CAPITULO III

BASES PARA LA FORMULACION DE UNA PERSPECTIVA TEORICA DE COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL SIGLO XXI.

1. Nuevas Formas de Cooperación Internacional.....	122
2. Participación de otros Actores de Cooperación.....	134
3. Tendencias de la Cooperación Internacional en el Siglo XXI.....	144
4. Base para la Formulación de una Teoría de Cooperación Internacional.....	175
4.1. La Cooperación Internacional como Elemento de Cohesión en las Relaciones Internacionales Modernas.....	178
4.2. Perspectiva Teórica de la Cooperación Internacional.....	191
CONCLUSIONES.....	196
RECOMENDACIONES.....	202
BIBLIOGRAFIA.....	205

DEDICATORIA

Quiero dedicar este espacio a todos aquellos que de una u otra manera han hecho posible la realización de esta Maestría.

A DIOS TODOPODEROSO, por darme fé, sabiduría, entendimiento, fortaleza y por haberme iluminado en el desarrollo de esta especialización que hoy culmino.

A mi MADRE, Genoveva Anaya Moreno, que con sus constante oraciones, sabios consejos y amor me apoyo para verme una vez más realizada profesionalmente.

A mi PADRE, Eugenio Colorado Quintanilla, que con sus análisis objetivo de la realidad, me motivo a continuar estudiando, y a quien he sacrificado de atender por aspirar escalar un peldaño más.

A mi HIJA, Alexa Rocio Tobías Colorado, que me acompaño y estuvo siempre a mi lado apoyándome hasta ver finalizada esta meta, dándole la enseñanza que todo se logra con sacrificio y entrega.

A mi estimado HERMANO, José Roberto Colorado Anaya, que me ayudo a atender tareas del hogar mientras me dedicaba a estudiar.

Con todo mi Amor,

Sonia.

AGRADECIMIENTOS

A todos los MAESTROS, que con su profesionalismo y esmero me transmitieron sus conocimientos y experiencias.

A mi ASESOR, Lic. Carlos Gustavo Lucha González, que aún con todas las dificultades familiares y académicas que enfrentó durante el período de coordinación de la Maestría, hizo fuerzas para atender la asesoría de esta tesis.

A mis COMPAÑERAS, de la DCAAO del Ministerio de Relaciones Exteriores, que han estado pendientes y a la expectativa de la culminación de este éxito.

Sinceramente,

Sonia.

INTRODUCCION

La evolución de la Cooperación Internacional, ha enfrentado desafíos mediante hechos y acciones, cuya variaciones importantes experimentadas, han implicado extender el escenario de sus preocupaciones, sus modalidades de acción, nuevos estilos institucionales, y el cambio de política de las instituciones y organismos de Cooperación Internacional, para crear una perspectiva teórica, en donde el sistema de política exterior de los países tenga mayores responsabilidades.

La condición que los países desarrollados imponen a los países subdesarrollados valiéndose del intercambio internacional, ha posibilitado que la cooperación no se limite al intercambio o sea orientada a la especialización, sino que se establezca como una contribución con reciprocidad y participación mutua, por consiguiente; integrar la visión de una política exterior coherente a la política de cooperación internacional de los grandes donantes, es un desafío de la política exterior y del respeto de la voluntad soberana de los Estados, para el resguardo de los intereses de cada país.

Ante el planteamiento, lo fundamental es analizar qué aportes han generado estos cambios, qué nivel de coherencia efectiva hay entre las instituciones creadas para institucionalizar la Cooperación Internacional y la Política Exterior de los Estados, los desafíos que enfrenta, de cara a las nuevas tendencias de desarrollo en el mundo, y la importancia de plantear una perspectiva teórica, en donde el fortalecimiento de la política exterior de largo plazo represente y garantice los intereses de desarrollo de los países.

La cooperación internacional, también está llamada a incorporar en sus esquemas los nuevos escenarios generados por los cambios políticos y sociales en los diversos continentes. En especial, en América Latina y el Caribe, la crisis económica de los años 80's no sólo dejó unos pueblos devastados y empobrecidos, sino paradójicamente se abrieron alternativas de ejercicio de participación democrática y de construcción de

nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil, políticas económicas de corte neoliberal y medidas de ajuste estructural, basadas en esquemas economicistas que han demostrado en muy corto plazo su fracaso y han movido al continente hacia tendencias que ponen en crisis la negociación y el diálogo como formas de resolver los conflictos.

El desarrollo requiere entonces avanzar de la retórica a la acción, y concentrar sus esfuerzos no sólo en iniciativas de desarrollo en términos de transformación productiva y equidad social, sino también en iniciativas de desarrollo para construir las nuevas bases de la participación democrática para el ejercicio del derecho ciudadano de hombres y mujeres, con el fin de empezar a disminuir el subdesarrollo mental, que es parte de la educación, y desde donde deben iniciarse los cambios.

La importancia vital de los instrumentos jurídicos y mecanismo de gestión de la cooperación internacional, reconocidos desde 1944, en los albores de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, y retomados durante la historia mundial de la cooperación, y la exposición de las nuevas estrategias, actores, instrumentos y mecanismos abordados desde 1995, en la Cumbre Mundial del Desarrollo Social, en Copenhague, siendo la Cooperación de los países industrializados la que debe brindar a los países en desarrollo, para contribuir a superar la pobreza y el subdesarrollo, así como la evaluación poco afortunada de cuatro décadas de la ayuda otorgada, que han hecho cambiar los métodos e instrumentos para solicitar la cooperación, haciéndose cada vez más exigentes, demandando mayor información calificada a partir de la participación directa de las comunidades y la consideración de líneas transversales como la equidad de género, la Sostenibilidad ambiental y la autosostenibilidad de los proyectos.

Estos nuevos escenarios, actores y mecanismos, despiertan la atención de la Comunidad Internacional, lo que obliga a los países en subdesarrollo a no sólo la presentación de proyectos altamente competitivos, sino también a la comprensión de los sistemas internacionales de cooperación bilateral, multilateral y de las organizaciones no

gubernamentales que trabajan para el desarrollo; su historia, las políticas y prioridades, con el fin de analizar las nuevas posibilidades de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que se materializan e incluyen temas como: Proceso de paz, desarrollo alternativo, derechos humanos, desplazados, justicia social, apoyo a grupos vulnerables, superación de la pobreza, protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, y los temas que contempla la Agenda Global, como ejes temáticos que deben ser priorizados y abordados dentro del desarrollo.

Difícilmente, se volverá a repetir la posibilidad de que recursos externos de tan diversa índole, oficial y no oficial, lleguen a estar disponibles para el desarrollo. Es la oportunidad y obligación de Gobernantes, Líderes Sociales, Académicos, Entidades Sin Animo de Lucro seriamente comprometidas con el desarrollo social, el llegar a constituirse en objeto de la Cooperación Internacional, a partir de propuestas firmemente estructuradas, en los términos requeridos por las diversas fuentes de cooperación, y siendo indispensable el establecimiento de la concordancia de sus acciones con los planes gubernamentales de desarrollo social.

La base teórica que se desarrollará en este tipo de investigación, es descriptiva, pero también explicativa, debido a que se tratará de explicar el comportamiento de los hechos y cambios históricos, su incidencia en la actualidad y la importancia en la formulación de una base teórica de la cooperación internacional en el presente siglo.

Las teorías suelen tener el carácter de estudios, pero en este caso el objetivo no es típicamente construir teoría, sino establecer una base teórica para definir las categorías, criterios y parámetros, bajo los cuales se describirán las relaciones de cooperación internacional, tendiente a apoyar el desarrollo social de los países. Considerando, que la Teoría es el razonamiento de los hechos, sucesos históricos, para explicar un determinado orden. En la construcción de una base teórica se analizarán las acciones históricas que explican el comportamiento, para el caso, de los factores en el presente.

CARACTERIZACION Y EVOLUCION DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

1. Marco Teórico Conceptual

En este estudio, se establece un marco teórico conceptual, con el fin de lograr una mejor comprensión del desarrollo y contenido de la investigación, se aborda e identifica y define algunos elementos conceptuales que se vinculan entre sí, en la dinámica de las relaciones internacionales y de la política exterior de los Estados. La importancia que adquieren estos conceptos, en el contexto internacional, en la esfera política, económica, social, y en el marco de las múltiples relaciones internacionales de Cooperación Internacional oficial y no oficial.

Asimismo, se describirá la interrelación de conceptos, con el objetivo de caracterizar la Cooperación Internacional y enunciar los orígenes, para lo que se hará una cronología histórica, y una descripción de las modalidades y tipos de Cooperación Internacional.

En el marco de los hechos históricos sucedidos en los diferentes ámbitos de desarrollo, político, económico, social y ambiental, se analizará como han incidido en la evolución de la Cooperación Internacional, el impacto en las relaciones internacionales, que afectan, directa o indirectamente a los países y su posición internacional. Además se analizará la responsabilidad de los países receptores en la utilización de la Cooperación Internacional.

1.1. Concepto de Teoría

La Teoría es el razonamiento de los hechos para explicar un determinado orden¹. En la construcción de una teoría se analizan las acciones históricas que explican el comportamiento de los factores en la realidad presente.

Según el Enfoque Epistemológico, la construcción como la evaluación de Teorías cambia, dependiendo fundamentalmente del Enfoque Epistemológico previamente adoptado, ya que es éste el que contiene los parámetros para concebir la naturaleza, la función y la estructura de las Teorías².

Por ejemplo, en el enfoque ‘empirista-inductivo’, el que está convencido de que hay una realidad externa independiente del sujeto que la conoce y de que el conocimiento de dicha realidad se genera a partir de los datos de la percepción sensorial y de la observación, la Teoría es un hallazgo universal, aritmético y frecuencial, del patrón de ocurrencia, del modo en que se suceden los hechos, hallazgo que debe luego expresarse en términos de un sistema de leyes.

En el enfoque ‘racionalista-deductivo’, el que está convencido de que la realidad externa es independiente del sujeto que la conoce y de que el conocimiento se genera a partir de las capacidades del cerebro humano y de sus facultades de razonamiento, la Teoría es un diseño, una formulación mental, un invento, que imita aquellas estructuras universales y abstractas que son las responsables de los procesos observacionales aparentemente diferentes entre sí, además subyacen a distintas casuísticas y a las observaciones, así como a frecuencias aparentemente diferentes del modo en que ocurren los hechos.

¹ Diccionario Filosófico

² Las concepciones de ‘Teoría’ según el enfoque epistemológico, véase Padrón, 1996; para la noción de ‘Enfoque Epistemológico’ y sus tipos, véase Rivero, 2000 y Camacho, 2001.

Finalmente, en el enfoque 'interpretativo-simbólico', aquel que está convencido de que la realidad depende del modo en que la vemos y la pensamos y de que el conocimiento es producto de nuestras propias intuiciones internas, de nuestras vivencias y de nuestra propia conciencia, la Teoría viene siendo una especie de definición o de traducción del modo en que los grupos sociales y los individuos perciben los hechos desde su propia internalidad o desde su propia conciencia³.

En cuanto a la aplicación de las teorías en este tipo de investigación que es una investigación descriptiva y hasta cierto grado explicativa, las teorías suelen conceptualmente tener el carácter de estudios, aunque el objetivo no es típicamente construir teorías, para el caso sino las bases teóricas de la cooperación internacional, que se utilizarán para definir las categorías, criterios y parámetros bajo los cuales se describirán las relaciones de cooperación y su comportamiento o manipulación entre los Estados.

1.2. Relaciones Internacionales

Las relaciones internacionales se ubican dentro de las ciencias políticas, que se ocupa del estudio de los fenómenos que se producen a partir de relaciones que se originan desde fronteras nacionales diversas, y entenderse en función de los Estados.

Las relaciones internacionales suponen un complejo aspecto para los países comprometidos en las relaciones con otras naciones, todas ellas se ven afectadas por acontecimientos políticos, pero también por otros factores (económicos, sociales, culturales y geográficos) en constante transformación. Pese a ello, el principal objeto de las relaciones internacionales es analizar las relaciones no solo entre Estados sino también otros actores, sus intereses, comportamiento y tendencias.

³ Idem

Actualmente, el sistema de las relaciones económicas internacionales ha venido en un proceso altamente complejo, en donde la recomposición del Orden Económico Internacional existente, ha logrado influir significativamente en la actuación de los intereses económicos, políticos y militares del capitalismo desarrollado, que entre otros aspectos, ha sido mediante la búsqueda y ampliación de los espacios económicos regionales sobre la base de una convergencia de intereses económicos y geopolíticos.⁴

En este proceso, la cooperación entre países primeramente fue de carácter económica, para crear y mantener organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, BM, o el Fondo Monetario Internacional, FMI, posteriormente se centraron en el comercio internacional y las relaciones económicas interestatales, especialmente las relativas a la cooperación política entre países, entrando a una etapa incipiente de explicar las pautas del conflicto y la cooperación entre distintos países. Los conflictos entre naciones son inevitables desde el momento en que sus objetivos políticos, económicos y sus intereses son con frecuencia divergentes.

La cooperación no implica ausencia de conflicto, sino la capacidad de los Estados para resolver de modo pacífico sus diferencias, y para apoyarse mutuamente en los diferentes niveles de desarrollo, cuando fracasa la cooperación, los conflictos entran en el terreno de la coerción y desembocan finalmente en guerra.

El análisis de la cooperación internacional en las relaciones internacionales en el siglo XXI, se ha centrado entre otros, en estudios relativos a la seguridad internacional, fundamentados principalmente en cuestiones acerca de la paz y la guerra, que determinan el tipo de relación que un Estado establece con el resto, las alianzas y la diplomacia internacional, así como en las estrategias utilizadas por los Estados para proteger sus intereses nacionales de desarrollo y su territorio, como el actor principal y

⁴ http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/economica/zgonzalez1_310301.htm. El Caribe en la encrucijada. Desafíos y Perspectiva en

oficial de la canalización de la cooperación.

1.3. Política Exterior y Diplomacia

La Política Exterior es un conjunto de políticas diseñadas por los países, para regir y crear un orden en las relaciones con otros países. También es el instrumento utilizado por la Cooperación Internacional, para establecer una relación política, económica, tendiente a la correlación de solidaridad entre los países, y la concesión de recursos necesarios para el desarrollo, ya sea en calidad reembolsable o no reembolsable.

Desde que los Estados comenzaron a tener relaciones surge el concepto de política exterior, este concepto fue desarrollándose y tomando distintos caminos y tendencias, de acuerdo a los diferentes sistemas de políticos y de gobierno.

Se maneja como un fenómeno socio político sujeto a un proceso que define y marca las pautas para el nivel de inserción que cada Estado espera de sí en el contexto internacional, y es vital en la conducción política de importancia para el desarrollo de las naciones, ya que son el resultado de la toma de decisiones en función de un proyecto explícito o implícito, atendiendo el interés nacional, y no el resultado de las reacciones frente a impactos provenientes del sistema internacional.

Las relaciones exteriores muestran vínculos externos, pero no son políticas exteriores, vale apuntar la participación de la Diplomacia, que es el conjunto de actividades que permiten alcanzar objetivos de política exterior, pero no constituye la política exterior sin embargo, combinadas hacen una connotación instrumental de externalidad no significando en sí política exterior, sino que son elementos que contribuyen al buen funcionamiento de ésta. Así se debe diferenciar entre lo que es política exterior y las

relaciones exteriores o la diplomacia de un país.

La Diplomacia es una de las artes más antiguas del mundo, tales actividades diplomáticas fueron institucionalizadas en las antiguas Grecia y Roma, donde los enviados se convirtieron en negociadores, dejando de ser simples mensajeros, así surge la diplomacia moderna.

La Diplomacia es la ciencia o conocimiento de los intereses y relaciones de unas naciones con otras⁵, y para otros autores es el arte, ciencia y práctica de conducir negociaciones entre las naciones⁶, además se tiene la noción de que despierta la idea de gestión de los asuntos internacionales.

Entonces, la diplomacia se entenderá como el servicio profesional y sistemático de establecer relaciones externas, cuya prosperidad depende de la forma, procedimientos y protocolos de negociación y diplomáticos, llevadas a cabo por los Estados. Para ello cada país envía misiones permanentes en el exterior encargadas de establecer relaciones entre el país de origen con el país que la recibe. De esta manera surgieron los servicios centralizados como Cancillerías, Ministerios de Relaciones Exteriores u Oficinas de Asuntos Extranjeros. En 1961 se realiza la Conferencia de Viena sobre los Derechos Diplomáticos y Consulares, que es un Acuerdo sobre todos los aspectos relacionados con la actividad diplomática.

La Diplomacia entre los Estados se establece por mutuo consentimiento y respetando una serie de pasos para que se establezcan las relaciones y la competencia directa de la Diplomacia, se puede decir que el servicio diplomático, está más cerca de los intereses de una nación, relacionándose con lo público y cuando es necesario con lo secreto. La diplomacia secreta o pública está estrechamente relacionada con la estructuración de la política exterior y las negociaciones.

⁵ Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española.

Las Misiones Diplomáticas, entendidas como las Embajadas, los Consulados, Misiones ante Organismos Internacionales, son las responsables de establecer las relaciones entre los Estados y representar los intereses de los Estados, las Corporaciones, las Organizaciones no Gubernamentales y los propios individuos, que son los objetivos que se deben proponer los formuladores de política exterior.

Por lo tanto, el Diplomático es un individuo que debe tener capacidad de proyectar el potencial económico y exportador de su país, estimular las inversiones extranjeras, la cooperación y que su función además, la ejerza con un gran sentido de responsabilidad, sobreponiendo los intereses de la nación que representa.

Las gestiones de los Agentes Diplomáticos han variado debido a las propias complejidades de las relaciones entre los Estados, de acuerdo a la agenda diplomática moderna, la cooperación ha tomado diferentes connotaciones, ahora hay temas tan diversos como los problemas ambientales que sin duda están íntimamente relacionados con la soberanía, así como el narcotráfico, los derechos de la mujer, problemas específicos del comercio internacional, para citar algunos.

De esa manera, la política exterior se vincula a la capacidad que tenga un determinado país de posicionar sus intereses en el contexto internacional y hacer que éstos, ante una lectura de oportunidades y limitaciones que el contexto determina, sean utilizados en beneficio propio. Estos intereses se interpretan comúnmente como aquellos necesarios o fundamentales que los Estados definen para su viabilidad como Nación.

Hans Morgenthau⁷, remarca que los intereses nacionales y su relación con la Política exterior son determinados por las tradiciones políticas y el contexto cultural total, son

⁶ Melquíades J.Gamboa, A Dictionary of International Law and Diplomacy, Nueva York, Oceana Publications, Inc. 1966, p.87.

los referentes fundamentales desde donde un Estado deberá formular su política exterior, por lo que debe hacerse un estudio profundo sobre los intereses nacionales que el Estado desea proyectar y proteger en el contexto internacional.

1.4. Teoría del Desarrollo

La Teoría del Desarrollo da explicación al proceso de desarrollo económico, en ese caso se enfocará a analizar como ha incidido la Teoría del Desarrollo en la transformación de la cooperación internacional dirigida al desarrollo de los países. En la apertura de la teoría del desarrollo hacia otras áreas de las ciencias sociales distintas a la economía, genero un cambio, así la cooperación comenzó a orientarse hacia la promoción del proceso de modernización de las sociedades en vías de desarrollo, e intento influir en el mundo de las actitudes de sus miembros y de la estructura de las sociedades, poniendo mayor énfasis en el apoyo al desarrollo social.

En la promoción del desarrollo el enfoque era el crecimiento económico, vistos como la acumulación de trabajo y capital, pero como instrumento del desarrollo económico consistía en la cooperación al desarrollo, mediante la cual se reactivarían las economías devastadas de la segunda guerra mundial. Actualmente, el desarrollo es un proceso que abarca diferentes factores o dimensiones, que implica una transformación de la economía y las instituciones (económicas, políticas, sociales y culturales) vigentes en el seno de la sociedad, cuyo resultado último es la consecución de un mayor nivel de desarrollo humano, una ampliación de la capacidad y la libertad de las personas.

Las teorías del desarrollo tradicionales pueden clasificarse en función de dos vectores fundamentales. El primero supone el paso previo a todo esfuerzo teórico, para explicar los problemas de los países en desarrollo. Segundo, la economía, el

⁷ La Lucha por el Poder y la Paz, autor Hans Morgenthau

estructuralismo y la teoría de la dependencia estiman que las especificidades de los países pobres precisan de teoría diferenciadas.

1.5. Concepto de Desarrollo

“El Desarrollo es un problema de colaboración mundial, y puede ser una clave para solucionar los problemas de la convivencia humana. El concepto de Desarrollo, es amplio, y tiene diferentes acepciones, como desarrollo social, desarrollo económico, desarrollo humano, englobados en lo que hoy conocemos como desarrollo sustentable o sostenible, entre los mas importantes para efectos de esta investigación, en la cual se conjugan la ayuda, entendida como la cooperación, y el desarrollo, convirtiéndose en palancas de una reflexión ética sobre las posibilidades y probabilidades de encontrar un camino hacia la solidaridad mundial, como virtud que fundamenta la convivencia”.⁸

En primer lugar, es importante distinguir la finalidad del desarrollo económico, es decir, las condiciones para la vida humana que se quieren alcanzar mediante tal proceso. En segundo lugar, hay que distinguir la ideología, es decir, la clase de sistema económico que se supone sería la meta del desarrollo y mediante la cual se alcanzaría su finalidad. Por ejemplo, la ideología de un concepto de desarrollo económico sería una economía pura de mercado, que implemente el libre comercio, mientras que la de otro concepto sería una economía completamente estatizada, en la cual es el Estado el ente regulador.

Mediante estas distinciones, un concepto de desarrollo económico de la sociedad subdesarrollada, es un concepto del proceso de transformación, que busca cambiar la economía en la clase de sistema económico que describe una cierta ideología, según la cual se alcanzan ciertas condiciones para la vida humana. Así, todo concepto de desarrollo debe satisfacer al menos las siguientes condiciones:

⁸ ANGULO, Alejandro: *Ética, Solidaridad y Ecología*. Editorial Planeta. 1998.

- (1) Especificar la finalidad del proceso de desarrollo.
- (2) Especificar la ideología del proceso de desarrollo.
- (3) Demostrar que el sistema económico descrito por la ideología puede realizar la Finalidad del proceso del desarrollo.
- (4) Demostrar que el proceso de desarrollo es históricamente posible, i.e. que es realmente posible implantar en la sociedad el sistema económico descrito por la ideología.

La finalidad del desarrollo económico debe buscarse en la ética, ya que tiene que ver con la finalidad de la vida humana. Aristóteles sostenía que tal finalidad es la eudaimonía, y definía a ésta como "bienestar" o "actividad de acuerdo con la virtud". Ross (1949), señalaba que de acuerdo con Aristóteles la virtud es el manantial de donde brota esa actividad, "el placer es su acompañante natural y la prosperidad su precondition normal". Si esto es así, podemos decir que el fin del desarrollo económico de una sociedad es dotar a cada miembro de esa sociedad de la prosperidad necesaria para su bienestar, para que pueda actuar de acuerdo con la virtud. En otras palabras, el desarrollo económico debe conducir a la creación de la precondition normal del bienestar para cada individuo de la sociedad.

A partir del Informe realizado por la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo en el año 1987, se instaló el concepto de "Desarrollo Sustentable", definido como "aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades", ha dado origen a través de los años a varias interpretaciones, de mayor o menor amplitud, que fueron incorporándole las distintas dimensiones que componen el bienestar de las

personas, tales como la sustentabilidad ecológica, económica, social, política, cultural, etc.

Es así que a partir de la instalación de este paradigma en el discurso se intenta solucionar las cuestiones más trascendentes e impostergables que aquejan al mundo, como ser la pobreza (con todo lo que ello significa en materia de salud, educación, seguridad y justicia) y el deterioro ambiental, cuyos objetivos han generado que desde variados ámbitos y sectores se proclame al Desarrollo Sustentable como la única salida para que la humanidad y el planeta no sigan precipitándose hacia procesos de degradación irreversibles.

A más de 30 años de la instalación del concepto de Desarrollo Sustentable como paradigma de un progreso más equitativo y ambientalmente adecuado, la realidad indica que su aplicación en la retórica no ha tenido su contraparte en el plano concreto de los hechos, la razón por la que no puede lograrse lo que toda la humanidad pretende y hasta necesita con extrema urgencia, es que existen diversas recetas para alcanzar el Desarrollo Sustentable, o simplemente por el hecho de que se le han dado al concepto definiciones tan amplias y ambiguas que lo han dejado expuesto a interpretaciones muy disímiles, logrando, finalmente, que el Desarrollo Sustentable posea tantos significados como sectores lo proclamen. Así es como gobiernos, empresas, grupos sociales, movimientos políticos, etc., utilizan el término para justificar actos que se proponen realizar en defensa de sus intereses, los que muchas veces se contraponen entre sí.

De esta manera, los actores antes mencionados, protagonistas del actual modelo de desarrollo se han apoderado del paradigma del Desarrollo Sustentable, y colocándose al frente del mismo sugieren "cambios" al sistema actual con el debido cuidado como para asegurarse que los mismos no cuestionen ni vulneren su capacidad de crecimiento económico continuo, sin reparar que ello, por su dinámica permanente e indispensable

de producción y consumo, es un componente propio de la insustentabilidad del estilo de desarrollo vigente.

Por lo tanto, hasta el momento sólo se pueden apreciar modificaciones superficiales de tipo "estético" sobre los sistemas de producción, mientras lo que realmente se necesita para responder a los postulados del Desarrollo Sustentable son transformaciones profundas de las instituciones políticas, económicas y sociales hegemónicas que dan sustento al sistema actual, así como incorporar una "dimensión ambiental" al campo de la planificación económica, científica, tecnológica, educativa, etc., induciendo nuevos valores en el comportamiento de los agentes sociales y cuestionando los principios morales, las reglas de conducta y los intereses que promueve la racionalidad económica dominante.

La tarea central es la construcción de la solidaridad como la transformación de la manera de relacionarse unos con otros y con la naturaleza (transformar la mente). Que el bienestar de unos pocos no se convierta en el verdugo de la gran mayoría. Es por ello que **a la internalización de la pobreza se puede responder con la internalización de la solidaridad; concepto reciente hasta 1985, ya que anteriormente la pobreza era tratada como un asunto interno de los países. La pobreza como categoría problemática alrededor de la cual se desarrolla la idea de solidaridad internacional, puede entenderse como el indicador de una disfunción radical del sistema de distribución del producto social y la ayuda como una actitud justa para corregirla.**

El Informe de 1990 "Desarrollo Mundial y Pobreza" del Banco Mundial, BM, afirma que la década de los 80's fue perdida para los países pobres que agravaron su pobreza y aumentaron su disparidad con los países ricos, y planteó que para mejorar el nivel de vida de los pobres, había que dar "oportunidades" (con un modelo de crecimiento que absorbiera mano de obra) y "capacidades para usarlas" invirtiendo en fomento de capacidades y estableciendo una red de servicios sociales adecuados.

1.6. Vínculo entre Subdesarrollo, Desarrollo y Desarrollo Sostenible

Desde que dio comienzo el proceso de descolonización, la visión del desarrollo ha estado estrechamente ligada a la misma definición del cambio social. Los canalizadores de las dos grandes concepciones sobre el tema son Marx y Weber, tanto en su formulación original, como en la forma en que desde diferentes posiciones ha sido habitualmente interpretados, con ellos se sustentan dos visiones encontradas, que pugnan por imponerse a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

Por un lado, la teoría de la dependencia, que abogará por reformar la estructura económica internacional, tan injusta para el anteriormente llamado Tercer Mundo, denominado así por los condicionados procesos de cambio social por el desarrollo económico, cuya solución variará entre una actitud reformista, de cierta inspiración keynesiana y la radical, neomarxista, que impulsará cambios drásticos por la vía revolucionaria.

Todo cambio se debería de emprender con miras a cambiar la infraestructura económica, ya que es el hombre real el verdadero protagonista de la historia. En este sentido, el cambio de estructura se debe de realizar desde la praxis, con el fin de conseguir el cambio ideológico y poder legitimar la nueva sociedad futura, es decir, dar supremacía a la sociedad sobre el Estado e invertir la ideología dominante que sitúa al Estado como centro de las relaciones sociales: las condiciones históricas y materiales son los que verdaderamente condicionan y preceden a los valores sociales y su continua modificación.

Y por otra parte, la teoría de la modernidad, la otra gran construcción ideológica que estará impregnada de un cierto etnocentrismo cultural, ya que intentará reproducir el modelo occidental de sociedad. Su legitimación la obtendrá de la interpretación más

extendida y convencional de Weber, que sugiere la relación significativa entre la existencia de unos determinados valores y el surgimiento de unas determinadas formas de desarrollo económico.

Así, el problema del subdesarrollo habría de entenderse como un resultado del atraso en el proceso de modernización, o lo que es igual, de la superación de las sociedades primitivas para pasar a las sociedades modernas/desarrolladas, sería por tanto necesario prescindir de los valores sociales reticentes a la modernización, como aquellos que promuevan el desarrollo, y abandonar o transformar las instituciones tradicionales, adoptando un marco jurídico político que facilite el surgimiento y consolidación de la meta.

Se trata en definitiva de una dicotomicidad de soluciones para un conjunto de países llamados actualmente, "en vías de desarrollo", cuya trayectoria era múltiple y diversificadas, pero tienen el nexo común de que todos ellos se transformaban profundamente y a un ritmo rápido, pero que no resuelve los problemas de estructura, que en definitiva son los que afectan la meta de los países catalogados en vías de desarrollo, para alcanzar un verdadero desarrollo social.

En Sur América, los gobiernos intentaron aplicar las propuestas reformistas de sustitución de importaciones por la promoción de la industria nacional, así como promoviendo políticas de redistribución de la riqueza interna, para lograr la consolidación de un mercado interno. Los más radicales consideraban que sólo se podría acabar con esta situación, mediante un cambio drástico, producto de la revolución. De ahí que durante todo el periodo sucedieran movimientos revolucionarios, respondidos por levantamientos de militares, y por las clases privilegiadas locales, de formación occidental.

Concepciones teóricas aportan la existencia de un profundo y progresivo abismo entre el rico Norte y el empobrecido Sur, cuyo origen es más que probable, que se encuentre en el colonialismo. Una separación que se ve acentuada por el endeudamiento y los crecientes intereses que éste genera en la economía de los países más desfavorecidos.

Así por ejemplo, el 75% de la población mundial está concentrada en Asia, América Latina y África, que solamente cuentan con el 25% de la riqueza de la tierra, el 12% de la producción industrial, el 4% de la investigación científica y cifras más alarmantes aún en lo que se refiere a la calidad de vida. En cambio a los países ricos, con la cuarta parte de la población del Mundo, consumen el 70% de la energía mundial, el 75% de los metales, el 85% de la madera, el 60% de los alimentos, etc. Esto quiere decir que si el crecimiento económico de los pueblos subdesarrollados, y en vías de desarrollo se duplicara se necesitarían diez veces más de combustibles fósiles y unas 200 veces más de la cantidad de minerales⁹.

Por lo tanto, todas las teorías que abogan de un modo u otro por equiparar al mundo subdesarrollado al del capitalismo avanzado (desarrollado), su consecución supondría una explotación insostenible para el planeta, ya que carecen de la más mínima visión ecologista y del desarrollo sostenible, que afecte las estructuras económicas y políticas nacionales e internacionales.

El problema no está solo en las estructuras internacionales o en las injerencias del capitalismo avanzado occidental, ya que las clases altas y las elites occidentalizadas (capitalismo local) de las zonas subdesarrolladas, también contribuyen a ello. Sólo así se puede explicar, el caso extremo de por ejemplo Brasil, que está entre las 10 primeras economías del mundo, y sin embargo, tiene enormes bolsas de pobreza e indigencia en

⁹ María Martínez López, Lic. en Ciencias Políticas y Sociología y Vicepresidenta de Altermundo. [pagina.de/altermundohttp://www.geocities.com/Eureka/Mine/7903/mmar1.html](http://www.geocities.com/Eureka/Mine/7903/mmar1.html)

su interior. Indudablemente, este sería no sólo un problema de dependencia internacional, sino que la lucha de clases también quedaría implicada.

El subdesarrollo¹⁰, lejos de ser una fase inicial, es una primera etapa que dará paso a una posterior evolución hacia el desarrollo, no es sino una consecuencia, el punto final de la existencia de otros países desarrollados que se aprovecharon y explotaron a los que hoy se denominan como subdesarrollados. Hablar de países en vías de desarrollo resulta una miopía científica, sin embargo se analizará en este estudio.

Los países desarrollados una vez realizado el reparto de nuevos territorios y la posterior colonización de los mismos, establecieron el “Nuevo Orden Mundial” que es una concepción política mundial, que afecta fundamentalmente a los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, que responde a pequeños grupos del poder financiero internacional, ya que con ello se estableció un sistema de total dependencia económica y política de las colonias respecto de las metrópolis. Pero tras los movimientos independentistas y la consecución de su libertad política y de su independencia, se encuentra con unos países políticamente dominados por las oligarquías, con una inexistente base democrática, sin una organización social estable o mínimamente igualitaria; en continuos conflictos internos y económicamente en total dependencia respecto a los más desarrollados.

Desde esta perspectiva, el subdesarrollo será entendido como la carencia de bienes, y el desarrollo no es un simple incremento en la capacidad productiva gracias a las mejoras técnicas y económicas, sino que ha de experimentarse mediante la transformación de las dimensiones sociales y políticas. El verdadero desarrollo, el desarrollo humano, no podrá ser posible sin la superación de las desigualdades sociales; el aplacamiento de los abusos e intereses de las oligarquías locales, quienes a su vez permiten los abusos de las

¹⁰ Idem

empresas capitalistas del núcleo en su territorio; la consolidación de la Democracia o la extensión de las posibilidades educativas a todo el pueblo.

El Desarrollo ha de ser entendido como calidad de vida, como ampliación de las oportunidades de los seres humanos sobre cómo vivir sus vidas; no se trata por tanto de una mera cuestión cuantitativa, sino cualitativa, de hallar un punto de equilibrio que necesariamente no ha de ser el que ofrecen los denominados países desarrollados, es más, posiblemente éstos en más ocasiones de las deseadas presentan más situaciones de stress, alienación y dependencias absurdas que otras culturas que se pudieran hallar en otro equilibrio distinto donde los valores de lo material, la competitividad, la eficacia productiva, el individualismo o el altruismo no son menos que los valores dominantes.

Los indicadores de desarrollo, no son una medición metodológica para analizar que indicadores son propuestos para definir y determinar qué países pueden ser considerados desarrollados y cuáles no. Instituciones del área de los denominados países desarrollados, como es el caso del Banco Mundial, ha venido utilizando como único indicador la renta per capita, su aceptación como único objeto o como el más importante para el Desarrollo significa reducir este último al contenido de esa magnitud, es decir, a los bienes y servicios comercializables que tienen un precio en el mercado, resultando insensible a todo lo que no sea definido como producto o ingreso, a todo lo que no se cuantifique en dinero.

Aparte de esta imitación, los indicadores de la renta per capita o del Producto Nacional Bruto, PNB, presentan otra serie de insuficiencias. Los cálculos del PNB no sólo no cuantifican lo no tasable en dinero, sino que además no distinguen entre costos y beneficios para la comunidad, ocultando además las ventajas netas de determinados productos o actividades. Por ejemplo, un árbol que subsiste en un parque nacional puede ser tan útil o más como árbol que como madera, sin embargo, sólo se le cuantifica como PNB si se corta y se vende como madera. Desde la misma óptica, la contaminación y

destrucción del medio ambiente causadas por la actividad económica no se restan de las cuentas del PNB, al contrario, si la sociedad llega a verse obligada a efectuar gastos para restaurar el ambiente destruido, entonces esos gastos figurarán como adiciones al PNB.

Por otra parte se ha de reconocer que la renta per capita es una abstracción resultante de dividir el ingreso nacional por la población total. Esta cifra sólo reflejaría la realidad si la renta estuviera repartida exactamente por igual entre toda la población, pero ello nunca es así, y menos todavía en los países subdesarrollados. De este modo, como la gran mayoría es la que tiene ingresos inferiores al promedio estadístico, el resultado es que esa mayoría vive peor que lo que tal promedio refleja.

Frente a estos indicadores cuantificadores de lo meramente económico e incapaces de ofrecer una imagen más verídica de la realidad el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, partiendo del concepto de Desarrollo como Desarrollo Humano y Calidad de vida, propone no sólo un indicador, sino un conjunto de ellos que tratan de cuantificar tal nivel de desarrollo entendido como la ampliación de las opciones de que dispone el ser humano. El Informe de Desarrollo Humano, recogerá pues los siguientes indicadores: esperanza de vida, renta per capita ajustada, tasa de alfabetización de adultos y tasa de matriculación en los distintos niveles académicos.

Es evidente que los indicadores que integran el informe todavía requieren ser redefinidos y a éstos se le han de sumar otros más, pero sin duda este informe representa la reacción a una visión simplista de medir los niveles de desarrollo en función de indicadores económicos, tal y como hacen las instituciones que se guían por una concepción clásica del Desarrollo como por ejemplo el Banco Mundial y el Fondo Monetaria Internacional, FMI.

Posteriormente el PNUD¹¹, no solo habla sobre Desarrollo, sino que lo conceptualiza como desarrollo sustentable o sostenible, que alude al progreso social, la prosperidad económica y el manejo adecuado del medio ambiente, fue abordado en la Primera Cumbre de las Américas de Miami. La base de este compromiso fue introducida en la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo, y en la Conferencia Global de Desarrollo Sostenible de pequeños Estados Islas en vía de Desarrollo realizada por la ONU en 1992 y 1994 respectivamente.

La Cumbre de Miami exhortó a los gobiernos a iniciar o fortalecer las alianzas existentes con grupos del sector privado y la sociedad civil comprometidos con el uso de energía sostenible, biodiversidad y prevención de la contaminación. De la misma manera, en esta Cumbre se adoptó el compromiso de considerar el progreso de la implementación de actividades nacionales e internacionales en la Cumbre de Santa Cruz, sobre Desarrollo Sostenible, realizada en Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, en 1996¹², y en las siguientes reuniones Ministeriales anuales de desarrollo sostenible.

El objetivo de la Cumbre de Santa Cruz en 1996, fue establecer una visión común para el futuro, basada en los elementos de desarrollo sostenible, y ratificar los principios suscritos en la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo realizada por la ONU en 1992. Esta Cumbre especializada abordó, detalladamente, los temas de desarrollo sostenible al igual que realizó consultas extensivas con grupos de la sociedad civil relevantes.

1.7. Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD)

Dentro de la ayuda internacional, el capítulo más importante es el de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD, comúnmente llamada ODA, por las siglas en el inglés), y se define

¹¹ <http://summit-americas.org/miamiplan-spanish.htm#22>.

como toda contribución económica que en términos de concesionalidad y prestada por los organismos públicos, se dirige de manera exclusiva hacia la consecución del desarrollo en los países afectados por el subdesarrollo, a excepción de las inversiones extranjeras, los créditos a la exportación y los préstamos de la Banca Internacional Privada¹³. Es decir aquella que promueve y financia con fondos públicos. Básicamente esta compuesta por tres tipos de acciones:

- Ayuda de tipo no reembolsable
- Flujos financieros de carácter concesional.
- Cuotas y fondos de organismos multilaterales.

Se considera que la ayuda se conforma de acuerdo con los intereses y deseos del país donante, que de este modo, encuentra nuevos mecanismos para perpetuar la subordinación y dependencia de las áreas en desarrollo, su efecto sobre el crecimiento, la capacidad inversora, las posibilidades de ahorro y el nivel de pobreza de la economía receptora.

Pero son los proyectos de desarrollo los que constituyen uno de los instrumentos más significativos y aprovechables de la cooperación internacional, se adecuan a los objetivos nacionales, locales con los recursos disponibles de parte de los donantes. La presentación de un proyecto de cooperación definido con sus objetivos, recursos, población beneficiada, tiempo, permanencia, etc., garantiza la obtención de la cooperación específica.

- Ayuda de tipo no reembolsable (dentro de la ODA se contempla la ayuda humanitaria).

¹² <http://www.summit-america.org/esp/cumbrebolivia.htm>

A lo largo de los últimos años, la comunidad internacional se ha enfrentado a situaciones de emergencia crecientes en número, complejidad, duración y población afectada. La conciencia acerca de los costes humanos y de seguridad que comportan estas situaciones han obligado a la comunidad internacional a tratar de responder con una acción de ayuda: la ayuda humanitaria, principalmente orientada a salvar vidas humanas y aminorar los sufrimientos de la población afectada por catástrofes naturales o por acciones bélicas; la violación sistemática de los derechos humanos, que son situaciones de crisis difusas y generalizadas que dan lugar a complejas emergencias a gran escala.

El poder informativo de los medio de comunicación, con su capacidad para transmitir estas catástrofes en tiempo real, ayuda a promover la conciencia de los ciudadanos acerca de los costes humanos de este tipo de tragedias, convirtiéndose en un poderoso mecanismo de presión sobre los gobiernos donantes. Como consecuencia, la ayuda humanitaria ha seguido un intenso proceso de crecimiento, pasando de unos 1.000 millones de dólares, en 1990, a 3,500 millones en 1994, tras un retroceso en la segunda mitad de los años noventa, la década se cierra con unos recursos dedicados a la ayuda humanitaria cercanos a los 4.3000 millones de dólares, en torno al 7.7% del total de la ODA.

Un concepto amplio de ayuda humanitaria integrado en el momento actual, es la ayuda humanitaria de emergencia, cuyo objetivo es preservar vidas humanas en situaciones de emergencia como resultado de catástrofes naturales o de conflictos de guerra. El objetivo de la ayuda a refugiados y desplazados, es hacer frente a las consecuencias de desplazamiento de las poblaciones (refugiados, personas desplazadas y repatriadas) que se generan como consecuencia de catástrofes naturales o humanas.

La ayuda para la rehabilitación y la reconstrucción, que esta dirigida a ejecutar, en

¹³ Glosario de términos, Gonzalo Andrés López – Ignacio Moia de la Torre. Pág.147

estrecha asociación con las estructuras locales, trabajos de rehabilitación y reconstrucción de infraestructuras y equipos, tratando de asegurar la autosuficiencia y reducir su vulnerabilidad frente a nuevas emergencias, la prevención de conflictos y de desastres naturales, cuyo objetivo es proteger a las comunidades en situación de riesgo, mediante la utilización de sistemas de alerta temprana y de medidas de intervención adecuadas, se incluyen las acciones destinadas a fortalecer la paz, la ayuda alimentaría nació a finales de la II Guerra Mundial, y conoció un desarrollo importante durante la década de los sesenta y setenta. De hecho es ese período cuando se firma la primera Convención Internacional de Ayuda Alimentaría y se crea el Programa Mundial de Alimentos, que es la principal institución multilateral especializada en este ámbito.

Como consecuencia, a lo largo de la década de los noventa, el peso de la ayuda alimentaría en total ha disminuido respecto al pasado. En 1972, la ayuda alimentaría presentada el 20% de la ODA, en 1981 pasó al 12.5% en 1990 la cuota se situaba en el 6% en 1999 supuso el 1,8% del total de ayuda al desarrollo, se trata de un componente marginal en el seno de la ODA, aún cuando persisten situaciones de desnutrición crónica que afectan a muchas poblaciones (más 800 millones de personas)¹⁴.

El concepto de seguridad alimentaría, se formaliza en la Conferencia Mundial sobre la alimentación de 1974, en momentos en que las reservas mundiales de alimentos se habían reducido a niveles muy bajos, convirtiéndose en un instrumento para medir y detectar las carencias alimentarias, así surge el concepto de seguridad alimentaría Nacional (SAN), que se refiere a la disponibilidad de suministros alimentarios per cápita suficientes a escala país, diseñando indicadores al respecto.

Las razones que explican el crecimiento de esta modalidad de ayuda son entre otras, los desastres naturales, que ahora ocurren con mas frecuencia y mayor severidad; los

¹⁴ Informe del PNUD sobre Desarrollo 2002.

conflictos humanos, que en el nuevo contexto geo-político cambiante, de la progresiva globalización de la economía, han venido acompañados de una cierta pérdida de soberanía y de capacidad de control por parte de los Estados nacionales, débiles de por sí, en muchos países en desarrollo.

- Flujos financieros.

Las condiciones económicas, impuestas por la larga crisis de los ochenta y algunos efectos desmedidos de las políticas de ajuste estructural posteriores han podido acentuar las tensiones sociales en algunos países. La naturaleza predominantemente bilateral y discrecional de la ayuda condiciona el tipo de compromiso financiero que los donantes adquieren con la ayuda, pero es difícil pensar en una corresponsabilidad internacional frente a los problemas que genera la pobreza, si el esfuerzo financiero no se traduce en un consenso vinculante de ayuda bilateral.

Los países donantes quieren afrontar con garantía y eficacia las acciones de cooperación internacional, por eso suscriben acuerdos vinculantes alrededor de la magnitud del esfuerzo que cada país debe realizar, y que debería seguir una senda de progresividad de acuerdo con los niveles de renta de los donantes.

- Cuotas y fondos

Los países de renta alta están en la obligación de aportar para el desarrollo mundial, el 0,7% de su Producto Interno Bruto, PIB¹⁵, que es administrado a través de los organismos multilaterales, y destinado a todos aquellos países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

¹⁵ Informe del Banco Mundial, Investigaciones relativas a Políticas de Desarrollo: Evaluación de la Ayuda al Desarrollo. Pág .118

Mientras el PIB per cápita de Europa Occidental se multiplica en el período 1820-1992 por 13% y el de los nuevos países occidentales (Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda) por 17%, las áreas correspondientes al mundo en desarrollo como América Latina, Asia y África, presentan coeficientes de expansión de 7%, 6% y 3%, respectivamente. En suma, a lo largo del período aquí considerado, el mundo se ha hecho globalmente más rico, pero también más desigual.

1.8. Cooperación Internacional – Actores

La cooperación internacional de acuerdo a F. Albuquerque en su libro “Hacia una Nueva conceptualización de la Cooperación para el Desarrollo” (febrero 1992) es el conjunto de actividades desplegadas por los países desarrollados que, implicando alguna transferencia de recursos concesionales a los países, tienen como finalidad principal la de ayudar a superar la difícil situación existente en algunos países con beneficios mutuos para ambas partes, esto es, que implican ventajas tanto para los países donantes como para los países receptores.

Partiendo de este concepto, el esquema de cooperación internacional para el desarrollo constituye un régimen con su propio diseño de principios, normas, reglas y mecanismos de toma de decisión, nacido junto con el resto de las instituciones internacionales creadas al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en acuerdo a la configuración de poder emergente de la misma.

Desde el nacimiento del régimen de cooperación internacional hasta la actualidad, la agenda del mismo, ha experimentado un importante proceso de transformación. Un proceso que afecta tanto la concepción de la cooperación como la definición de sus objetivos transformadores, los actores involucrados, la definición de los instrumentos utilizados y los modos de gestión. Se trata de un cambio importante que afecta, por tanto, a un amplio espectro de temas relacionados, de modo que no es exagerado afirmar

que la cooperación para el desarrollo que hoy se realiza es muy distinta a aquella vigente hace cuatro décadas, cuando se ponían en marcha las primeras agencias nacionales de cooperación para el desarrollo dentro del sistema de cooperación internacional, Sociedad de Naciones (1918), Sistema Interamericano (1889, 1ª. Conferencia Panamericana) y las Naciones Unidas (1945).

En la actualidad se concibe a la cooperación internacional como elemento de cohesión de las Relaciones Internacionales Modernas. Se ubica en un sentido positivo en el desarrollo de los pueblos y el lógico balance en la estructura de poder de las relaciones internacionales.

Entonces, la Cooperación Internacional es el medio a través del cual los países coordinan políticas o unen esfuerzos para poder alcanzar objetivos de desarrollo comunes en el plano internacional, **el concepto de cooperación se generaliza como ayuda, sea esta de fondos concesionales o no reembolsables, no debe entenderse como un proceso unidireccional en el cual un país o grupo de países como donantes apoyan a otros que son los que reciben la ayuda, denominados también beneficiarios o receptores, debe entenderse; como un proceso en el cual ambos donantes y receptores acuerdan cooperar para resolver un determinado problema, satisfaciendo así el objetivo de cada una de las partes previamente consensuados, por lo que la cooperación genera beneficios mutuos, en cuanto a alcanzar los objetivos políticos, económicos que se planteen.**

El concepto de cooperación se considera parte de la política exterior de los Estados, ya que permite incorporar a las relaciones entre países un componente que trasciende lo estratégico económico-comercial, situándola en los espacios que posibilitan la solidaridad, la interdependencia y los beneficios mutuos.

Actualmente, la cooperación internacional esta dirigida al desarrollo, y enfrenta

desafíos en cuanto al funcionamiento, intercambio y regulaciones en la economía mundial, donde la interrelación de la Cooperación Internacional y el intercambio internacional que se establece entre los países como un fenómeno de su influencia y su relación con la política exterior, conllevan a plantear una agenda prioritaria para el desarrollo sostenido de los países, estableciendo entre otros la preservación del medio ambiente, el agotamiento de los recursos naturales, el desarrollo de nuevas tecnologías, y otros problemas, donde la actuación concertada es importante para disminuir el peso del subdesarrollo de los países menos afortunados.

Los actores de la Cooperación son:

- (a) Países (Estados, Gobiernos actores principales)
- (b) Organismos Internacionales
- (c) Instituciones de países (Sector privado)
- (d) Instituciones de organismos internacionales no pertenecientes a los gobiernos (ONG).

La presencia de dos de estos actores, cualesquiera que ellos sean, permite la configuración de una relación de Cooperación Internacional.

1.9. Globalización, Regionalismo e Integración

La globalización, en una primera aproximación, se entenderá como un proceso de interconexión financiera, económica, social, política y cultural que se acelera por el abaratamiento de los transportes y la incorporación en algunas instituciones (empresas, grupos sociales, algunas familias...), de tecnologías de la información y comunicación (TIC) en un contexto de crisis económica, de victoria política del capitalismo y el modelo neoliberal (1989) y de cuestionamiento cultural y religioso de grandes ideales.

Esta interconexión que algunas instituciones aprovechan induce un cambio que revoluciona el funcionamiento de las sociedades industriales y que, de momento, ha acelerado la exclusión de zonas geográficas, de colectivos humanos o de culturas enteras. Pero posee un potencial considerable para fomentar el bienestar económico y las relaciones humanizadoras entre personas o entre grupos humanos.

Otro cambio muy importante incidente en el nuevo orden internacional, que con la caída del Muro de Berlín y la desaparición del bloque comunista ha impuesto una acusada mundialización de nuevas ideologías, planteamientos políticos de "tercera vía", apuestas por la superación de los antagonismos tradicionales, como "izquierda-derecha", e incluso un claro deseo de internacionalización de la economía, el comercio, la justicia, el conocimiento, la cultura, etc.

Lo anterior conlleva a identificar elementos novedosos como: La extensión geográfica y profundización intensa del fenómeno en las vinculaciones e interconexiones entre los Estados y sociedades; un aumento del grado y cambio de clase de la interdependencia, expresadas en las múltiples redes de comunicaciones, la internacionalización de las finanzas, la producción y el intercambio; modificación del cuadro de jerarquías económicas (ascenso de países subdesarrollados y el agravamiento de la brecha entre los países desarrollados y subdesarrollados); la profundización de la pobreza y la desigualdad y exclusión social. Sin embargo, se menciona una crítica a este proceso, el cual no ha logrado una adecuada globalización institucional por ejemplo Naciones Unidas no ha sido una efectiva agencia regulatoria mundial, pues la ejerce unilateralmente los Estados Unidos de América, EUA.

A tono con los procesos de globalización, que se ven acompañados con la constitución de bloques económicos, unificación de mercados, la expansión transnacional del capital, cambios en las formas productivas, el desarrollo tecnológico (comunicaciones, Internet, etc.), son factores que generan transformaciones a nivel internacional, y que ninguna

región escapa a esta etapa de transición mundial, el cual busca disminuir los desequilibrios, desventajas y marginación persistentes en materia productiva, económica comercial y financiera, que de no atenderse conllevaría a acciones de confrontación y conflictos entre los países alterando todo el orden internacional.

Es relevante destacar que en los procesos actuales del siglo XXI, conducentes a la integración de las regiones, ya no sólo existe la participación principal de los Estados, por el contrario se ha venido incrementando los espacios y reconocimientos de participación protagónica y prepositiva de otros actores de la sociedad internacional; que han explorado nuevos escenarios que enfrentar y resolver: la desigualdad, la presión demográfica, el medio ambiente y la soberanía de los recursos naturales y no como en el pasado que únicamente se abordaba el tema de soberanía, seguridad nacional, conflictos bélicos por territorios, hegemonía, etc.

Dentro de esta dinámica internacional, es que los diferentes Estados inician un camino donde pretenden mejorar su inserción en la economía mundial con perspectivas de continuar en el perfeccionamiento y consolidación de los procesos integracionistas, que en el campo económico busca el reestablecimiento de alianzas económicas, acuerdos financieros y comerciales, mecanismos de cooperación regional, mejora de las capacidades para ser más competitivos, que se consideran en esta globalidad, en el campo político, mantener sus vínculos geográficos e históricos para reencauzar y orientar los esfuerzos tendientes a la unidad de los países.

1.10. Agenda Global

La agenda global es una discusión constante de política internacional acerca de la importancia y el lugar que deben tener algunos temas como la democracia, el medio ambiente, los derechos humanos, el combate al crimen organizado y al narcotráfico, y principalmente, el libre comercio y la integración económica y, en consecuencia, se

derivan de ella los foros, conferencias y algunos instrumentos vinculatorios de interés que tienen en el sistema de las Naciones Unidas su expresión más acabada.

La Agenda Global, representa la posibilidad de abrir un espacio de acción mayor para los Organismos Internacionales, y para el fortalecimiento y desarrollo de temas de importancia internacional, en numerosas áreas temáticas, particularmente en las áreas tradicionales de la seguridad interestatal, como son: desarme, control de armamentos, proliferación nuclear y misilística, etc., estos contemplados en la “Agenda Negativa”, que son todos aquellos temas postergados por los países desarrollados, agregándose otros temas como: el deterioro del medio ambiente, pobreza, población, migraciones, narcotráfico, terrorismo, y nacionalismos.

Estas Agendas se consideran, que en un mundo de crecientes demandas y escasez de recursos hay tendencia a priorizar ejes temáticos (ecología, pobreza, mujer, población, derechos humanos...) que en muchos casos son definidos desde el norte y que deben ser contrastados con una agenda planteada desde el sur, esto para el caso de América Latina y su relación con Estados Unidos, que después de la Guerra Fría implicó un aumento de la importancia de los temas económicos en la Agenda

El sorteo de los problemas a ser abordados o contrarrestados, depende del tipo de orden internacional que se tenga, a lo largo de un continuo que va durante la Guerra Fría desde la fragmentación y el conflicto hasta después de la Guerra Fría, la cohesión y Cooperación Internacional.

La asociación de estos supuestos, dentro de la Cooperación Internacional, (Norte-Sur), se enfrenta a nuevos desafíos; no se trata solamente de relación para el financiamiento, (donante-receptor) sino de asociación entre países para construir consensos en torno a prioridades, beneficios y reciprocidad en la relación.

Una discusión sería en cuanto a los estilos, efectividad e impacto de la asociación, que cuestiona el estilo paternalista asociado a las donaciones y plantea una relación más madura entre las partes que expresan y negocian sus respectivos intereses y donde se pone énfasis en evaluar la eficiencia, el impacto y los resultados de los proyectos.

La reflexión acerca de la asociación entre países, que se da en el ámbito de la cooperación internacional requiere explorar las relaciones entre cooperación y desarrollo y entre pobreza y justicia global, y el acuerdo de perseguir un interés común.

1.11. Cooperación Internacional, instrumento de la Geopolítica para establecer la Co-operación Regional.

Con el devenir histórico, la geopolítica ha sufrido cambios desde su descubrimiento, en los años 1700, no así su objetivo, que es poner de relieve los intereses entre los países poderosos, capaces de tener y pretender un dominio a costa de otros pueblos más débiles, como antecedente se encuentran por ejemplo, en las etapas más primitivas del desarrollo de la sociedad, probablemente el hombre tuvo enfrentamientos con sus congéneres para defender sus territorios de caza y sus asentamientos; la sociedad esclavista de Grecia y Roma fueron ejemplos del uso de la fuerza para imponer sus intereses, más tarde las conquistas de nuevos territorios y las guerras mundiales evidenciaron sin discusión el interés expansionista de las naciones más poderosas.

La Geopolítica ha tenido procesos evolutivos en cuanto a transformaciones y evoluciones, lo que hace más difícil de clasificar. Esta materia no puede considerarse como una corriente de pensamiento o como una simple disciplina en el contexto de las Relaciones Internacionales. Algunos estudios la han llegado a considerar como una rama de la Ciencia Política, y hasta como una doctrina dentro de ésta, que se encarga de describir la influencia de los factores geográficos, mercados, rutas comerciales, fuentes de abastecimiento.

La Geopolítica ha sido enriquecida por una fuerte cantidad de conocimientos de la geografía y esto le ha dado con el correr del tiempo un acervo también científico. Existe una variada cantidad de definiciones para la Geopolítica y en la mayoría de los casos que han sido revisados se han encontrado muchas similitudes. Una exposición que data desde 1927, pero que tiene un valioso contenido es la de los redactores de la Zeitschrift Für Geopolitik¹⁶, que la define de la manera siguiente “la ciencia que trata de encontrar los lazos que unen los eventos políticos con la tierra y pretende señalarles a los Estados, las directrices de la vida política, tomada de un estudio geográfico histórico de los hechos políticos, sociales, económicos y de su relación”.

La conducta política y la capacidad militar pueden preverse y aplicarse basándose en el Estado físico. “El eje estratégico militar ha cedido terreno ante la valoración del eje económico”, en torno al cual se interrelacionan las estrategias políticas haciendo más que nunca que “la política sea la continuación de la guerra por otros medios”¹⁷. “Este influjo puede llegar a determinar la tecnología, la cultura, la economía de los Estados, su política externa e interna y las relaciones de poder entre los mismos”.

Kart Ritter, geógrafo alemán (1779-1859), está considerado como uno de los fundadores de los modernos estudios geográficos que recalcó la importancia de utilizar todas las ciencias en el estudio de la geografía, con lo que no tardó mucho tiempo para que la Geografía fuera elevada a la categoría de ciencia¹⁸.

En Europa aparecen casi en forma simultánea, dos expositores de Geopolítica, Friederich Ratzel (1844-1904) de nacionalidad alemana, considerado como pionero de la Geografía Política, y Sir John Halford Mackinder (1861-1947) de Inglaterra, que planteaba una teoría que fijaba la zona norte y central de Eurasia como el centro del

¹⁶ Citado por Fulvio Atina en Diccionario de Ciencia Política de Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Pág. 742, Siglo XXI Editores, México D.F.

¹⁷ <http://www.lafacu.com/apuntes/geografia/geografia/geopolitica/default.htm>

poder político que controlaría al mundo, por tener condiciones favorables como, aislamiento geográfico y riquezas naturales¹⁹.

Kart Haushofer (1849- 1946), siguió los estudios de Ratzel y entre ambos elaboraron una teoría de expansionismo que se denominó “Lebensraum”, o sea el espacio vital o todo territorio que un país alega necesitar para su expansión y lograr su subsistencia. Esta Teoría sirvió más tarde para que la Alemania de Hitler justificara la conquista de vastos territorios de Europa, al mismo tiempo que Benito Mussolini emprendiera lo que llamó “la reconstrucción del Imperio Romano” y a su vez, Japón avanzaba sobre grandes territorios de Asia²⁰.

Los norteamericanos, también elaboraron teorías geopolíticas expansionistas a través de dos expositores, A.T. Mahan y J. Spyman, quienes tomaron como base la experiencia histórica de Inglaterra que dominó por varios siglos un enorme imperio de ultramar. En este contexto, Mahan define la “teoría del poder naval” (Sea Power Theory), fundamentada en que el Estado que controle las vías marítimas, controla la política mundial²¹. Mahan asigna a Estados Unidos, la tarea de continuar con la función que desempeñó Inglaterra, agresor histórico y colonizador de grandes áreas en los cinco continentes. Spyman piensa que Estados Unidos puede “intervenir en el ciclo” con sus actos de penetración en los asuntos internos de otros Estados.

Los gobernantes de EU, ya sean demócratas o republicanos, deben tener plena consciencia que la seguridad nacional de su país, se basa en impedir que las islas circunvecinas (rimlands), caigan bajo el control de otras superpotencias dejando a América aislada y cercada.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

Con este marco de referencia, se analiza como la geopolítica utiliza de instrumento a la cooperación internacional, con el fin de establecer la Co-operación regional, cuyo concepto de Co-operación ha sido implementado como estrategia por Estados Unidos. La democracia, el desarrollo, la integridad gubernamental y la seguridad, son los cuatro pilares, que se refuerzan entre sí, sobre los cuales Estados Unidos basa su política para adelantar la libertad política y el crecimiento económico en las Américas.

A través de la Co-operación, que son acciones conjuntas, combinan el entrenamiento especializado, la mejora de la capacidad de inteligencia regional, las inspecciones y auditorías de las compañías productoras, así como los recursos antinarcóticos para combatir el comercio ilegal de reconocidos precursores y químicos esenciales.

De acuerdo al diagnóstico que presente cada país o región la modalidad de aplicación de la estrategia puede variar, así como las áreas sociales, ya que en algunos casos se han extendido a la Modernización y Democratización del Estado, Desarrollo Económico Social equitativo y Sustentabilidad Medioambiental entre otras.

En este estudio, la Co-operación se encarga de describir la influencia de los factores geográficos, mercados, rutas comerciales, o fuentes de abastecimiento y relacionándolo dentro de la cooperación con la ayuda comunitaria, y con el establecimiento de un conjunto de estrategias regionales, con el propósito de intervenir áreas sociales problemáticas como: El Narcotráfico, Medioambiente, Transporte de Armas, Fármacos peligrosos, Químicos, y otros problemas sociales enmarcados en la agenda global, que atrasan el desarrollo social.

Para el objetivo de esta investigación, la Co-operación será enfocada desde el punto de vista de la cooperación internacional, como una modalidad, que ha conseguido mayor

²¹ Idem págs.741 y 743.

relevancia en el nuevo orden internacional, mediante la cual se desarrolla un trabajo conjunto de Co-operación, como apoyo solidario emergente de compromisos económicos, sociales y políticos, para establecer un vínculo de cooperación internacional, en este caso a nivel regional.

Este concepto se cita por la relevancia de los problemas sociales, contemplados en la Agenda global a los que se dirige, los cuales son el resultado del relativo nivel de desarrollo social alcanzado por los países, y por lo tanto la influencia de estos problemas sociales en el desarrollo de los países, hacia los cuales se dirige un gran porcentaje de la cooperación.

2. Marco Histórico

2.1. Origen de la Cooperación

La palabra Cooperación (de cooperatio, la acción de cooperar) proviene del Latín cooperar, que significa “obrar conjuntamente, con otro”, para conseguir un determinado fin. Cooperación implica entonces, la concertación y realización de acciones de por lo menos dos partes (individuos, comunidades, instituciones, provincias o Estados, Regiones de un país, países u organismos internacionales) en busca de un beneficio para las mismas²².

En este contexto, existe cooperación internacional cuando las partes cooperantes son países u organismos internacionales, o cuando están en países distintos. La parte que ofrece la cooperación se le puede denominar fuente, oferente o donante, y a la parte que recibe, receptor.

²² Separata La Cooperación Técnica Internacional, Marco Teórico.

Toda cooperación conlleva beneficios para cada una de las partes. Tras el supuesto habitual de que la transferencia de recursos es gratuita o concesional existe un acto de beneficencia o al menos el deseo de que las cosas vayan mejor para todos, sin que el otorgante obtenga, de manera directa, beneficio de su acción.

La realidad en cambio, significa que la cooperación internacional forma parte de la política exterior de los Estados y, al igual que otras acciones de política exterior busca promover intereses. Así por ejemplo se cita la cooperación de grandes donantes.

El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo tiene su origen histórico en la Cooperación Técnica de España con Ibero América, que se inició a mediados de los años 60 (1965/67). El profundo avance experimentado durante las dos últimas décadas en la definición y articulación administrativa de la política española de cooperación al desarrollo, ha tenido su principal culminación en la Ley 23/1998, de 7 de julio de 1998, denominada “Cooperación Internacional para el Desarrollo”, y su posterior desarrollo de los órganos competentes para la formulación y ejecución de la política española de cooperación internacional.

3. Evolución de la Cooperación Internacional

Los antecedentes de la Cooperación Internacional se encuentran en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, cuando los países aliados se reúnen para definir las bases políticas e institucionales de la postguerra y no cometer los errores del Tratado de Versalles.

Durante los últimos decenios, la Cooperación Internacional como instrumento de política exterior de los países ha experimentado cambios, por un lado fue concebida como un instrumento al servicio del proceso de Desarrollo Económico y Social, como el canal principal por donde transitan las relaciones internacionales de los países

subdesarrollados, y por otro lado el efecto de la teoría y práctica del desarrollo económico que han determinado cambios en la dirección y las formas de acción de la cooperación internacional.

Es así como, las primeras organizaciones internacionales establecidas por los Estados tenían por objeto cooperar sobre cuestiones específicas. La Unión Internacional de Telecomunicaciones fue fundada en 1865, bajo la denominación de Unión Telegráfica Internacional, y la Unión Postal Universal se creó en 1874. En la actualidad son organismos especializados de las Naciones Unidas.

En 1899, se celebró en La Haya la primera Conferencia Internacional de la Paz, con el objeto de elaborar instrumentos que permitieran resolver pacíficamente las crisis, evitar la guerra y codificar normas de conducta en tiempo de guerra. La Conferencia aprobó la Convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales y estableció la Corte Permanente de Arbitraje, que comenzó a operar en 1902.

El precursor de las Naciones Unidas fue la Sociedad de las Naciones, organización concebida en similares circunstancias durante la Primera Guerra Mundial y establecida en 1919, de conformidad con el Tratado de Versalles, "para promover la cooperación internacional y conseguir la paz y la seguridad". También en el marco del Tratado de Versalles se creó la Organización Internacional del Trabajo como organismo afiliado a la Sociedad de las Naciones. La Sociedad de las Naciones cesó su actividad al no haber conseguido evitar la Segunda Guerra Mundial.

El nombre de "Naciones Unidas"; que en la actualidad es el centro de canalización de fondos multilaterales; fue acuñado por el Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt; se utilizó por primera vez el 1 ° de enero de 1942, en plena Segunda Guerra Mundial, cuando representantes de 26 naciones aprobaron la "Declaración de las Naciones Unidas", en virtud de la cual sus respectivos gobiernos se comprometían a

seguir luchando juntos contra las Potencias del Eje²³, Alemania, Italia y Japón.

Es en la Conferencia de Bretón Woods, New Hampshire, EUA, realizada en 1944, a la que asiste México, en la cual se adoptan los acuerdos para establecer importantes organismos financieros, como el Fondo Monetario Internacional, FMI, y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF, actualmente conocido como Banco Mundial, BM, con el objeto de restituir los movimientos libres de capitales y pagos entre los países, ayudar a corregir los desequilibrios de la balanza de pagos y reconstruir las economías destruidas por la guerra. Esto da origen a la cooperación financiera multilateral de carácter reembolsable, surgiendo así la cooperación internacional, la que se presenta con una motivación de asistencia y solidaridad internacional.

En 1945, representantes de 50 países se reunieron en San Francisco en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, para redactar la Carta de las Naciones Unidas. Los delegados deliberaron en Dumbarton Oaks, Estados Unidos, entre agosto y octubre de 1944, sobre la base de propuestas preparadas por los representantes de las potencias vencedoras de la II Guerra Mundial, como son China, la Unión Soviética, el Reino Unido, y los Estados Unidos, que retomaron importantes artículos de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, OEA.. La Carta de las Naciones Unidas fué firmada por los representantes de los 50 países, el 26 de junio de 1945; Polonia, que no estuvo representada, la firmó mas tarde y se convirtió en uno de los 51 Estados Miembros fundadores.

Las Naciones Unidas empezaron a existir oficialmente el 24 de octubre de 1945, después de que la Carta fuera ratificada por China, Francia, la Unión Soviética, el Reino Unido, los Estados Unidos y la mayoría de los demás signatarios. El Día de las Naciones Unidas se celebra todos los años en esa fecha.

²³ ABC de las Naciones Unidas, Número de venta S.00.I.21.

Con la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, **se institucionaliza la cooperación internacional**, ya que este instrumento insta a las naciones parte, en el principio 3, a realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y en el principio 4° reafirma que su empeño es servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

La primera actividad conocida de cooperación internacional es el Plan Marshall, enunciado por Estados Unidos en 1947. El trasfondo político era evidente, evitar que el estancamiento económico y el desempleo sirvieran de cultivo para conflictos sociales, el aumento de la influencia social de los movimientos comunistas, o para facilitar triunfos electorales de los partidos políticos de izquierda.

Uno de los compromisos adquiridos por Naciones Unidas, en cuanto al Desarrollo Económico y Social, fue que la mayor parte de los proyectos, fueran medidos en función de los recursos financieros y humanos, para convertirlos en programas encaminados a lograr el progreso económico y social de los países en desarrollo, donde viven dos tercios de la población mundial, con frecuencia víctimas de la pobreza, el hambre, la ignorancia y las enfermedades²⁴.

Desde sus albores, las Naciones Unidas, en cumplimiento del compromiso inscrito en el artículo 55 de la Carta, de promover “niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social”, han apoyado los esfuerzos de desarrollo de las naciones más pobres.

²⁴ ABC de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública Naciones Unidas, Nueva York, 1994.

A partir de 1960. La Asamblea General proclamó sucesivamente cuatro decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con el objeto de centrar la acción internacional en políticas y programas de asistencia para el desarrollo. Además, ha aprobado declaraciones, programas de acción y estrategias de desarrollo con miras a fortalecer la cooperación internacional para el desarrollo.

En el decenio de 1960, tanto la Asamblea General como el Consejo Económico y Social insistieron cada vez más en la necesidad de un enfoque unificado de la planificación económica y social para promover un desarrollo equilibrado y racional. Esa insistencia culminó en 1969 con la aprobación por la Asamblea General de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social. En el decenio de 1970 se reafirmó ese enfoque mediante la aprobación por la Asamblea General, en un período extraordinario de sesiones celebrado en 1974, del Nuevo Orden Económico Internacional.

Por su parte J. Tinbergen, investigador, comenzó en los años setenta a interesarse por el estudio del futuro, para él la solución a las limitaciones reside en plantearse el futuro a largo plazo en el presente. La técnica para un plan con tales características deba estar en la correcta interpretación de las que denomina “tendencias al cambio”, que son (1) la explosión científica, (2) el desarrollo deseable para el tercer mundo, (3) las polarizaciones políticas, por ejemplo dictaduras –democracias, y (4) el medio ambiente físico amenazado, debido a que a medida que las limitaciones se hacen más rigurosas, especialmente las relativas al medio ambiente y a las necesidades sociales, el margen de maniobra del desarrollo se reduce significativamente.

Estos aportes de Tinbergen sobre condición humana abonaron a los estudios más reconocidos sobre los límites del crecimiento, que auspiciará el Club de Roma, que fue una reunión de expertos en diferentes disciplinas, celebrada en Roma en 1969, con el apoyo económico de la Fundación Agnelli.

La intención de este Club fue promover un estudio global sobre los problemas mundiales. El primer informe se produce en 1970, en el cual se presenta el modelo global World-2, preparado por J. Forrester, que recoge las principales características de un modelo econométrico, de carácter social complejo, y de alcance mundial. Los componentes del modelo son cinco subdivisiones interrelacionadas: (1) Población, (2) inversión de capital, (3) espacio geográfico, (4) recursos naturales y (5) contaminación y producción de alimentos. Este modelo traduce la lógica en la cual la creciente población presiona sobre la industria para producir alimentos y cultivar más tierras.

Lo anterior, permite aumentos poblacionales adicionales, aún cuando ya se va detectando la generación de contaminación, es un proceso circular en el cual cada subsistema crece y retroalimenta a los demás, pero con el tiempo llega a un límite dado por el agotamiento de la tierra y sus recursos naturales, así como su capacidad de contaminación, regeneración que se sobrecarga rompiendo el círculo, en donde luego de una fase de crecimiento general se produce el agotamiento de los recursos naturales y el colapso de la calidad de vida.

El segundo modelo, denominado Word -3 fue realizado por D- L Meadow y su equipo, en 1972, en el cual perfecciona los límites del crecimiento abordados en el modelo Word-2. Enfoca el colapso, a consecuencia del agotamiento de los recursos no renovables, cuya variable exponencial es el tiempo.

Los análisis de estos parámetros, el crecimiento poblacional en el mundo, y los propios análisis y responsabilidad de la ONU, llevó a que en 1983 y 1986, la Asamblea aprobará otras resoluciones en que se pedía un enfoque unificado del análisis y la planificación del desarrollo.

A fines del decenio de 1980 y principios de 1990, el centro de la atención se traslado a criterios de desarrollo económico y social más orientados hacia el mercado, sin

desconocer la importancia de la función estatal en el mejoramiento de la condición humana.

La consolidación de la relación entre el crecimiento económico y el bienestar humano paso a ser el tema principal del desarrollo para el decenio de 1990, por conducto de los esfuerzos nacionales y de un ambiente económico internacional propicio. La asamblea General recogió ese nuevo consenso al aprobar en 1990, por una parte, la Declaración sobre la Cooperación Económica Internacional, y en particular la reactivación del crecimiento económico y el desarrollo de los países en desarrollo y, al mismo tiempo la estrategia internacional del desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La Declaración es una muestra de la convergencia de intereses de cooperación que existe entre los Estados Miembros respecto de políticas de apoyo al crecimiento económico y el desarrollo. Aparte de ocuparse de cuestiones tradicionales como la deuda externa, la financiación para el desarrollo, un sistema de comercio abierto y equitativo, y un mejor funcionamiento de los mercados de productos básicos. La Declaración destaca la importancia de un ambiente económico internacional favorable, de la adopción de políticas internas apropiadas y del desarrollo de los recursos humanos. Además, introduce nuevos temas como la integración de Europa Oriental a la economía mundial, la protección y el mejoramiento del medio ambiente, la reducción de los gastos militares y la integración económica regional.

La aprobación de esta Declaración fue un logro importante que sirvió de base para que la Asamblea General, en 1990, aprobara la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1991-2000).

3.1. Impacto de eventos y fenómenos en la Cooperación Internacional

Debe considerarse que la cooperación se da en un contexto determinado por aspectos políticos, económicos y sociales, por lo que desde su surgimiento ha experimentado cambios significativos, tanto en los elementos que la caracterizan, sus objetivos declarados e implícitos, como sus mecanismos y actores²⁵.

Tres eventos históricos que influyeron decisivamente para que este problema adquiriera importancia internacional.

1. La gran depresión de los años 30, con la secuela de estancamiento, desempleo, contracción de la demanda y reducción del comercio en las grandes centros industriales, y el consiguiente derrumbe de los precios de las materias primas que exportaban los países de la periferia.²⁶
2. La Segunda Guerra Mundial, profundizó y prolongo durante largo tiempo la desarticulación de los intercambios internacionales, reorientó las prioridades de la Comunidad Internacional hacia la reconstrucción de los países devastados por la guerra, y a la contención de la amenaza soviética, en desmembramiento de los intereses y expectativas de los países subdesarrollados.
3. El gigantesco proceso de descolonización que se originó durante la segunda postguerra y que incorporó a más de cien nuevas naciones a la Comunidad Internacional, además de que a partir de 1950, la teoría del desarrollo como una rama de la ciencia económica experimentó un auge muy importante, ya que en esa época se inicia el proceso de descolonización, y la emergencia de los nuevos Estados del "tercer mundo", actualmente llamados Estados Subdesarrollados.

²⁵ Conferencia del Experto Brasileño Rodrigo Pires. Universidad de Brasilia

Además de estos eventos, la difusión de la era industrial en el conjunto del planeta provocaron una necesidad de desarrollo económico acelerado que se tradujo por una fuerte demanda de la ciencia económica y por su aumento de poder tanto en el campo académico como en el seno de las instituciones internacionales (Banco Mundial-BM, Fondo Monetaria Internacional-FMI, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial-ONUUDI, etc.).

Así en 1950, la Cooperación Internacional estaba destinada a construir la infraestructura gubernamental devastada por la Segunda Guerra Mundial, en un contexto de Independencia de los países colonizados y de modernización de la infraestructura del Estado.

De 1960 a 1979, la Cooperación Internacional se dirigió al mejoramiento de la infraestructura, pero orientando fondos a elevar el nivel de vida de los recursos humanos, en un contexto de satisfacer las necesidades básicas humanas. No obstante surge la Teoría de la Dependencia.

Así por ejemplo en 1970, se da mayor énfasis a los países receptores como beneficiarios de la Cooperación Internacional se dirige a satisfacer las necesidades básicas en el marco del Desarrollo Social, y surge la Gestión para el Desarrollo.

Para finales de los años 80's, las instituciones gubernamentales solicitaban asesoría institucional, para poder manejar los fenómenos de esta década que fue denominada como la década perdida, llamada así por el retraso que tuvo el desarrollo en todo el mundo, con los problemas de la deuda externa, originada por los financiamientos para

²⁶ Capítulo III La Cooperación Internacional y el proceso de Desarrollo.

la reconstrucción y el obligado ajuste estructural en las economías que los países debían hacer para paliar los estragos de estos fenómenos.

3.2. Clasificación de la Cooperación Internacional: Tipos y Modalidades

La Cooperación Internacional debe entenderse como aquellos recursos complementarios, y no sustitutivos de los aportados por los gobiernos receptores de la misma, lo que significa que la responsabilidad del desarrollo no recae en las fuentes externas, sino de los propios países, que están obligados a hacer un uso óptimo de los recursos provenientes de la cooperación internacional, con el fin de garantizar el verdadero impacto en el desarrollo nacional.

De esta manera la cooperación al desarrollo, apunta a la aceleración del ritmo de desarrollo, mediante la transferencia de recursos financieros, materiales, y tecnológicos.

Un elemento esencial en esta clasificación, es la relación que los países establecen, y es que su objeto sea la colaboración entre las partes, en busca de objetivos de desarrollo.

La expresión “fuente” se usa para designar a aquella de las partes que financia íntegra o mayoritariamente la cooperación, o aporta la mayor porción de conocimientos.

En las nuevas relaciones de Cooperación para el Desarrollo se usan las expresiones “beneficiarios” o “usuarios” para designar a los países que reciben toda o la mayor parte de los insumos o conocimientos involucrados.

La clasificación de la cooperación va desde los tipos y modalidades hasta las formas de cooperación, que se detallan como sigue:

1. Tipos de Cooperación Internacional²⁷: (Clasificación)

a. Según la naturaleza de las actividades involucradas:

- Cooperación Financiera, Económica, Técnica, y Asistencia Humanitaria.

La Cooperación Financiera, es aquella en la que el país donante u organismo internacional entrega al país receptor directamente el monto del costo del proyecto, para que este lo administre y ejecute.

La Cooperación Económica, es la ayuda al fortalecimiento de la capacidad institucional que permite que el entorno económico sea más favorable a la inversión y al desarrollo, se clasifican dentro de esta, la cooperación comercial, industrial, y energética.

En la Cooperación Técnica, se incluyen, la asistencia técnica que se utiliza, para denominar exclusivamente aquella parte de la cooperación internacional no reembolsable que se convierte en asesorías o consultorías, en diferentes áreas como medio ambiente, salud, educación, y otras, que finalmente se traducen en transferencia tecnológica de conocimiento, a través de la formación y capacitación, y la dotación de equipo necesario para el éxito de los proyectos.

La Asistencia Humanitaria, tiene como objetivo responder a situaciones excepcionales de catástrofes o problemas imprevistos que necesitan de una urgente solidaridad, como la ayuda de urgencia por epidemias, alimentaría, a refugiados, a personas desplazadas, a población discapacitada, a emigrantes, a la reconstrucción y prevención de catástrofes, a la lucha contra los abusos de drogas, a niños y mujeres en edades fértiles, y a la lucha contra el SIDA, entre otros.

²⁷ Se han consultado conceptos del "Manual de Gestión de la Cooperación INTERNACIONAL" PROYECTO CHI /87/034 GESTION TECNOLÓGICA", CINDA/ PNUD. Centro Interuniversitario de Desarrollo. Santiago, Chile.

b. Según el nivel de desarrollo de los actores participantes:

- Cooperación Vertical

Se denomina Cooperación Vertical, aquella que tiene lugar entre un país desarrollado y otro que no lo es; en el caso de la región de América, se le llama Cooperación Norte-Sur, por considerarse a los países del norte como desarrollados y a los países del sur como menos desarrollados (subdesarrollados, en desarrollo, o en vías de desarrollo)

c. Según la naturaleza de las obligaciones generales:

- Cooperación Reembolsable, y no Reembolsable

La cooperación reembolsable, como su nombre lo indica, es aquella sujeta a pago, devolución o reembolso. Se traduce contractualmente en un préstamo consecional, a bajo interés, con período de gracia mínimo de 5 años, y máximo 25 años, dependiendo del tipo de proyecto, y de la negociación que se logre establecer entre ambos gobiernos.

La Cooperación no reembolsable, es aquella que no está sujeta a pago, devolución o reembolso. Esta tiene contractualmente la calidad de una donación, es decir sujeta a la utilización de lo donado; esto es aquello para lo cual ha sido concedido y en la forma que haya sido estipulada o en su defecto acordada.

d. Según el número y naturaleza de las partes involucradas, se divide en:

- Cooperación Bilateral, Multilateral y Multi-bilateral

Cooperación Bilateral, es aquella en que actúan los gobiernos, o instituciones de dos países.

Cooperación Multilateral, es aquella destinada a un país o un grupo de países, en la que intervienen organismos internacionales públicos, ya que estos se encargan de implementar programas regionales de desarrollo, donde la presentación de los miembros

corresponde a autoridades oficiales. Aquí se clasifican todas las organizaciones de Naciones Unidas, que han sido creadas para fines específicos.

Cooperación Multi-bilateral, es aquella en la cual durante su ejecución intervienen dos gobiernos de países que cooperan y un tercer país o un organismo internacional financia la cooperación, también se le conoce como Cooperación Trilateral.

e) Según la naturaleza de las partes o interlocutores participantes:

- Cooperación Pública, Privada o Mixta

Se entiende por Cooperación Pública aquella que interviene oficialmente el gobierno o una agencia gubernamental de un país, o un organismo internacional gubernamental.

La Cooperación es Privada, principalmente cuando en ella intervienen sólo instituciones no gubernamentales. Y supletoriamente, por el Derecho Común.

Sin embargo, se suele dar el nombre de Cooperación Mixta a la parte de la Cooperación Privada, financiada con fondos públicos y ejecutados por instituciones que no están sujetas a una autoridad de gobierno, es el caso de algunas Organizaciones No Gubernamentales, ONG.

2. Modalidades de Cooperación Internacional:

Por la naturaleza de las actividades involucradas, las modalidades de cooperación se clasifican en Cooperación Financiera, Económica, Técnica, y Ayuda Humanitaria. En este apartado, se detallará de manera específica la Cooperación Técnica, por llevarse a cabo a través de diversas modalidades, cuyo punto de partida lo constituye un proyecto que debe concretarse en armonía con los lineamientos prioritarios de los sectores nacionales, y que puede incluir una, varias o todas las modalidades de la cooperación

técnica²⁸, que se divide concretamente en:

Envío de Expertos y Consultores:

Representa una modalidad muy frecuente y productiva, de fuerte impacto en el fortalecimiento de las capacidades nacionales. Los servicios de expertos o consultores para llevar a cabo ciertos planes y programas en aquellos sectores, donde la o nula disponibilidad de especialistas obliga a la contratación de técnicos por un período de tiempo determinado.

Adiestramiento o Capacitación:

Comprende las labores destinadas a capacitar funcionarios de un país, a través de cursos, seminarios, pasantías, etc.; de tal forma de otorgarles conocimientos, habilidades y destrezas que les permitan desarrollar una función específica en forma más eficiente.

Equipamiento y Suministros:

Esta modalidad, es por lo general la más onerosa y se aplica sólo cuando estos requerimientos cumplen fines específicos para fortalecer institucionalmente a los organismos nacionales.

Para que esta clasificación y las modalidades de la cooperación internacional se concreten, se desarrolla un ciclo en el que efectúan cada una de las etapas siguientes:

- a) **La gestión**, que es la primera fase, en donde se realizan las acciones necesarias, trámites, o pasos a seguir, para la preparación y presentación de solicitudes de programas o proyectos, ante las diferentes fuentes e instancias que otorgan financiamiento.

²⁸ Separata la Cooperación Técnica Internacional. 2. Elementos conceptuales y clasificación de la cooperación internacional.

- b) **La negociación**, etapa en donde se negocian los términos y/o condiciones de la cooperación a otorgar, consiste en un proceso interactivo que se desarrolla entre las instituciones o países solicitantes y la fuente o fuentes cooperantes.

- c) **La administración**, esta etapa se refiere a la ejecución de los programas y proyectos, que son los mecanismos mediante los cuales se operativiza la cooperación internacional, cuya responsabilidad principal la tiene el país receptor o institución beneficiaria que la recibe, dependiendo de lo bien o mal que se administren los recursos, así serán los resultados y el impacto que se obtenga en la ejecución de los programas y proyectos, y el grado de confiabilidad y elegibilidad de que goce, dependerá si recibe más o menos, o no recibe más cooperación.

Cada una de estas etapas tiene que ver con subetapas, en las que se elabora la prenegociación, planificación, programación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos.

Un Programa es el conjunto articulado de proyectos y propuestas, con metas específicas que producen efectos observables y medibles que dos países instrumentan para que se lleven a cabo en un período determinado, generalmente de dos años a cinco años. Incorporan las ofertas y demandas de instituciones de los dos países, así como condiciones generales de tipo financiero²⁹.

Proyecto, es el conjunto de actividades destinadas a cumplir objetivos específicos de desarrollo que cuentan con recursos e insumos determinados para su cumplimiento e incluye metas verificables y resultados esperados y puede incorporar una o más

²⁹ Separata La Cooperación Técnica Internacional, numeral 3.3. Programas de Cooperación.

modalidades de cooperación³⁰.

Posterior a las subetapas anteriores, se negocia el instrumento jurídico internacional que regirá la cooperación internacional, dependiendo del programa o proyecto, o los sectores a beneficiar.

Desde el punto de vista jurídico del Derecho Internacional, los Convenios Marco y los Básicos, tienen un carácter intergubernamental. Para la negociación de estos instrumentos intervienen funcionarios del Ministerio o Secretaria de Relaciones Exteriores del país emisor y receptor.

Los Convenios Marco, incorporan en su texto diversos campos o sectores, como educativo, cultural, económico y otros, además se involucran dos o más instituciones gubernamentales. Por lo general los Convenio Marco son los más recomendables, debido a que su accionar es amplio.

Los Convenios Básicos, están dirigidos a un solo campo o sector. Por ejemplo, los Convenios de Cooperación Técnica y Científica entre dos países, o Convenios de Cooperación Educativa, rigen solo para las áreas específicas objetos del Convenio.

3.3. Responsabilidades de los países receptores de la Cooperación Internacional

Después de más de treinta años de lucha contra la pobreza todavía es difícil encontrar pruebas de la efectividad de las políticas puestas en marcha para reducirla. En algunos momentos se tiene la sensación de estar nadando contra corriente y los fondos, por más que entren en los países menos desarrollados, no se asegura su "despeje" hacia crecimientos económicos con equidad. Se ha visto que las condiciones que lo dificultan son muchas, pero quizás la más importante es que la ayuda no puede entenderse fuera de

³⁰ Ibid. Numeral 3.4.

la lógica global del mundo y que más que ayudar al desarrollo de los países periféricos y subdesarrollados, contribuye al "desarrollo" del sistema. Por supuesto que hay miles de acciones puntuales humanitarias, que son la razón última que lleva a cualquier idealista a ser pragmático.

Puede que esta sea la fase por la que está pasando la ayuda al desarrollo en la actualidad y parece que seguirá así por un tiempo. Como dice Wallerstein, se está acercando a un periodo de incertidumbre sobre cuál es el futuro del actual sistema global, se espera que esa incertidumbre sea la creación de un nuevo modelo de cooperación al desarrollo, el cual dependerá del tipo de sistema que se herede.

En el mundo de la Cooperación Internacional, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha ido disminuyendo progresivamente y, por el contrario, el gasto en Ayuda de Emergencia, el número de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y las intervenciones de las mismas han ido aumentando paulatinamente, se identifican dos tipos de lógica producidas por el sistema de Cooperación, el de los proyectos de desarrollo y el de la ayuda humanitaria.

Los proyectos de desarrollo ponen de relieve un círculo vicioso originado por los efectos de una polarización que demandan ayuda al desarrollo y cómo se adaptan los tipos de respuestas a la coyuntura económica internacional. La polarización está producida por las relaciones desiguales dentro del sistema mundial y lo que se pretende con los programas y proyectos es tratar de volver a recuperar Estados de desarrollo económico anteriores a la crisis o, al menos, promoverlos. El resultado es, re-introducir a los grupos de beneficiarios dentro de los circuitos económicos, esto es dentro de la estructura de relaciones desiguales.

En cuanto a la Asistencia Humanitaria, en su intervención se puede identificar el círculo vicioso que produce una ayuda de emergencia centrada en el alivio de las

necesidades más urgentes y con pocas probabilidades de establecer un continuum o nexo entre la ayuda y el proyecto de desarrollo. Como todo concepto teórico, las líneas entre lo que es ayuda, rehabilitación y desarrollo no están claramente definidas. Esto provoca que a veces se caiga, sin querer, en el asistencialismo continuo.

Por otro lado, las características intrínsecas a una emergencia compleja dejan al descubierto tantos problemas de posicionamiento en el sistema capitalista mundial, la incapacidad para afrontar la crisis sistémica que se ha producido, así como la variedad de objetivos y estrategias de los diversos actores involucrados en ella. Aspectos como la aparición de economías de guerra, la ausencia de factores de viabilidad de los proyectos y la fragmentación de la seguridad hacen que el papel de las ONG sea más crítico en este contexto³¹.

Siendo el desarrollo un proceso de cambio social, es interesante explorar las relaciones entre lo que debería incluir en su código (la paz como uno de sus objetivos) y las desviaciones que surgen cuando el objeto del cambio social está mal conducido. Está mal conducido si la lógica del actor (intereses del Estado y organizaciones gubernamentales), la estructura (si refuerza la relación de desigualdad entre Estados ricos y pobres) o la cultura del sistema social (desarrollo entendido como progreso a través de crecimiento económico) priman sobre los intereses y la capacidad de elección de aquellos que son objeto del desarrollo. Desde esta visión, el desarrollo puede "medirse" por la capacidad de construir relaciones y estructuras pacíficas que produzcan un cambio no violento hacia formas más justas de distribución y consumo de bienes, servicios e ideas.

Como se analiza en las variables anteriores, en este nuevo contexto, los países desarrollados pondrán su capacidad de cooperación, como siempre hacia las áreas de su interés,

³¹ Des Gasper (Gasper 1999) ofrece un buen resumen de las vinculaciones entre ética y política en las acciones de ayuda humanitaria abriendo su artículo con un sugerente título: "*¿Son las agencias de ayuda cómplices de genocidio y opresión?*".

asumiendo un papel simplista de acomodamiento de los países receptores, en la espera de que las grandes potencias decidan hacia donde llevar el desarrollo de los países menos afortunados. De esta manera la estructura del sistema de cooperación al desarrollo, sus actores y la cultura o código de valores que lo envuelven no se aleja mucho del sistema global.

En primer lugar surge la siguiente pregunta, ¿qué modelo de desarrollo es el que exporta la cooperación al desarrollo? El modelo de desarrollo tradicional: es el progreso económico para acabar con la pobreza, 30 años de esfuerzos para reducirla, y aún existe en la actualidad más desigualdad.

Desde la perspectiva que se ha adoptado es conveniente hacer una aclaración, quizás la más importante: el desarrollo como paradigma científico se asienta en un error de partida porque no todos los Estados se desarrollan de igual manera y mucho menos en un sistema polarizador por naturaleza, es decir, cuya lógica determina que unos tienen que perder para que otros ganen. Esta visión del desarrollo se une a otras que lo definen como un fenómeno histórico cuyo fin es compensar las grandes desigualdades producidas por siglos de colonización o como un paradigma sustentado ideológicamente por dos nociones: el estado del bienestar en los países más desarrollados y la ayuda al desarrollo en los países subdesarrollados³².

Al mismo tiempo, otros intentos abogan por el crecimiento económico a costa de nada ni nadie y que satisfaga progresivamente las necesidades de naturaleza humana y no humana, ya que además del bienestar y la seguridad hay que satisfacer otro tipo de necesidades más difíciles de medir como la libertad o la identidad³³.

³² A-G Frank *Capitalism and Underdevelopment in Latin America* Monthly Review, N.Y 1967, Galtung 1971 en Galtung “Una teoría estructural del imperialismo” en *Investigaciones teóricas. Sociedad y cultura contemporáneas*, Instituto de Cultura Juan Gil-Albert, Diputación de Alicante. Ed.Tecnos Madrid. 1995 ; Gilbert Rist *The History of Development: from Western origins to Global Faith*, Zed Books, London 1997.

³³ Johan Galtung, *Peace by Peacefull Means*, London, Pág.199 y Amartya Sen *Development as Freedom*, N.Y Alfred Knopf. 1999.

Este modelo de desarrollo incorpora elementos relacionados con la superación de estructuras que (re)producen miseria y desigualdad, es decir, una forma de violencia contra los más desfavorecidos. Por eso exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad, a saber: pobreza, tiranía, escasez de opciones económicas y privaciones sociales sistemáticas. Dentro de este enfoque, Amartya Sen basa la pertinencia de la "libertad como desarrollo" en dos razones fundamentales: por un lado el progreso ha de evaluarse en función del aumento o no de las libertades, y por otro, depende totalmente de la libertad de elección de los individuos. La libertad es, desde esta óptica, medio y fin del desarrollo. Desafortunadamente, este no es el enfoque adoptado por la Cooperación al Desarrollo.

De hecho, más que desarrollo se tiende a la instrumentalización de la ayuda externa, la sustitución del poder, de toma de decisiones por parte del Estado o la creación de contra-reformas que han tenido a la Cooperación al Desarrollo y a sus actores como vehículos principales. Como ya han reflejado algunos, "...la estructura económica genera un desarrollo desigual que hace necesaria la cooperación, que a su vez se perpetúa un ciclo vicioso al ayudar a reproducir la estructura que genera su necesidad"³⁴, que apuesta muchas veces por el modelo de Cooperación basado en una distribución desigual de los valores que promueve³⁵ (ideas, bienes y servicios) y que reproduce, a veces, los mecanismos de violencia estructural³⁶.

³⁴ Javier Martínez Peinado, Cap. 4 "La Cooperación en el Capitalismo Global", pág. 90.

³⁵ Modelo planteado por Galtung.

³⁶ CAD Conflicto, Paz y Cooperación para el Desarrollo en el umbral del Siglo XXI, MAE, SECIPI 1999; Jenny Pearce "From civil war to civil society: has the end of the Cold War brought peace to Central America?" *International Affairs* vol.74 n° 3 1998 pp 587-615; Peter Uvin "The Influence of Aid in Situations of Violent Conflict" Texto presentado para el " DAC Informal

DESAFIOS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN LA DECADA DE LOS 90s.

Como se ha estudiado, la Cooperación Internacional ha sufrido una serie de cambios en la historia, en el afán de contribuir al desarrollo de los pueblos de los países, por lo que en este capítulo, se describirán los instrumentos y mecanismos de la Cooperación Internacional, tendientes a apoyar el desarrollo de los países en subdesarrollo o en vías de desarrollo.

El objetivo es, describir y analizar instrumentos y mecanismos como la agenda global, la agenda de los donantes, las políticas y estrategia de ayuda, así como los desafíos que estos mecanismos han enfrentado en la búsqueda de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, desde diferentes actores, y sí estos instrumentos y mecanismos de cooperación internacional han posibilitado la gestión de recursos para lograr el anhelado desarrollo.

Considerando, al Estado como principal actor de la Cooperación Internacional, y otros entes canalizadores de cooperación, ya sea a través de la vía oficial o no oficial, pero que en resumen, implementan acciones en beneficio de la población que se encuentra en altos niveles de pobreza, para los cuales urgen respuestas concretas.

1. Instrumentos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

Unos de los instrumentos que han adquirido mayor relevancia a nivel internacional, son los emanados de las conferencias, Convenciones, Foros, Congresos y Cumbres realizadas a nivel mundial, que han conseguido impactos positivos a largo plazo, logrando:

Task Force on Conflict Peace and Development Cooperation" OCDE, Paris 1999.

- La movilización de gobiernos locales, nacionales, y de organizaciones no gubernamentales, ONG´s, para la solución de grandes problemas mundiales.
- El establecimiento de normas y directrices internacionales para la política nacional.
- Servir como un foro donde se pueden debatir propuestas y buscar acuerdos.
- La puesta en marcha de un proceso mediante el cual los gobiernos se comprometen y rinden cuentas de forma regular a las Naciones Unidas.

Las Conferencias han desempeñado un papel importante a la hora de encauzar el trabajo de la ONU desde su fundación, cuando los delegados de 50 naciones se reunieron en San Francisco en abril de 1945 para la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Organización Internacional. Las últimas conferencias de alto nivel sobre asuntos de desarrollo, han sido continuación de una serie que comenzó en los años 70, han abierto nuevas vías en muchos campos.

Mediante la implicación de Presidentes, Primeros Ministros y otros Jefes de Estado, como sucedió en la experiencia pionera que supuso la Cumbre Mundial a favor de la Infancia de 1990 – estas conferencias han situado problemas difíciles y persistentes como la pobreza o la degradación del medio ambiente en los primeros puestos de la lista mundial de prioridades. De otro modo, estos problemas jamás serían lo suficientemente urgentes desde el punto de vista político como para funcionar en titulares y llamar la atención de los líderes. La participación de miles de ONG`s, ciudadanos, académicos y personas del mundo de los negocios, en reuniones tanto oficiosas como oficiales, han convertido estas conferencias en auténticos foros mundiales. La ONU ha fomentado este aspecto, puesto que se necesita el apoyo de muchos grupos sociales para aplicar las políticas que se debaten.

Los resultados de las Cumbres realizadas durante la década de los 90's son³⁷:

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra, junio de 1992, Río de Janeiro):

- Reunió a 108 jefes de Estado, que adoptaron el Programa 21, un plan mundial sobre el desarrollo sostenible que se ha convertido en la base de muchos planes mundiales. Más de 1,800 localidades en todo el mundo han creado a raíz de esto su propio "Programa 21 local".
- Condujo a 150 países a establecer juntas nacionales de asesoramiento para promover el diálogo entre funcionarios, empresarios, ecologistas y otros sobre políticas de desarrollo sostenible.
- Preparó el camino de cuatro nuevos tratados internacionales sobre el cambio climático, la biodiversidad, la desertificación y la pesca en altamar.
- Estableció la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de la ONU con el fin de supervisar la aplicación de los acuerdos de Río y de servir como un foro permanente de negociación sobre políticas de medio ambiente mundial y desarrollo.
- En Junio de 1997, durante el período especial de sesiones de la Asamblea General para el control de la aplicación del programa 21, se concluyó que, a pesar del progreso realizado en muchos aspectos, el medio ambiente continúa deteriorándose. Muchos responsables de los gobiernos –entre ellos más de 50 jefes de Estado – acordaron tomar más medidas, especialmente en lo tocante al agua potable, la energía y el transporte.

³⁷ Sitio Web http://www.cinu.org.mx/eventos/reun_even.htm

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos (junio de 1993, Viena):

- Reafirmó el compromiso internacional con todos los derechos humanos, y fortaleció los mecanismos de control y de fomento de los derechos humanos en todo el mundo.
- Determinó el nombramiento del primer Alto Comisionado para los Derechos Humanos, a fin de mejorar la capacidad de la ONU de actuar rápida y eficazmente a la hora de evitar violaciones de los derechos humanos y de promover las libertades fundamentales.
- Favoreció la inclusión de los derechos humanos como parte integrante de las misiones internacionales de paz de la ONU y expresó el vínculo que une la democracia, el desarrollo y los derechos humanos.

La Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo (Septiembre de 1994, El Cairo):

- Estableció un consenso acerca de la inclusión de programas de planificación familiar dentro de una nueva concepción global de los servicios de salud reproductiva y obtuvo el reconocimiento internacional de que educar y capacitar a las mujeres es la manera más eficaz de reducir el crecimiento de la población y promover el desarrollo sostenible.
- Adoptó un programa de acción que fija metas específicas en cuanto a los recursos para la asistencia internacional a la población y que permite a los países hacer que la salud reproductiva y la planificación familiar lleguen a todos a más tardar en el 2015.
- Instó a los países donantes a que contribuyeran de forma significativa a los fondos para actividades relacionadas con la población, si bien las donaciones este año todavía permanecen considerablemente por debajo de los objetivos fijados en la Conferencia para el año 2000.

- Reafirmó el acuerdo mundial de que la libertad en las decisiones relativas a la planificación familiar es un derecho humano básico de todas las parejas y las personas y de que cualquier forma de coacción es inaceptable.

La Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (realizada del 6 al 12 de marzo de 1995, en Copenhague, Dinamarca):

- Reunió a 117 jefes de Estado que se comprometieron a que sus gobiernos erradicaran la pobreza “como imperativo ético, político y económico”. Desde la celebración de la Cumbre, una serie de países han fijado fechas concretas para reducir la pobreza y muchos han organizado estudios de evaluación de la pobreza para definir estrategias a largo plazo.
- Llamó la atención sobre la parte negativa de la globalización económica: Mayores diferencias entre ricos y pobres, seguridad social disminuida, empleos y servicios sociales más inestables tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.
- Agrupó las decisiones de pasadas conferencias dentro de un plan integrador para cubrir las necesidades humanas básicas como:
 - La erradicación de la pobreza
 - La promoción del pleno empleo
 - El fomento de la integración social, especialmente de los grupos más desfavorecidos

La Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (septiembre de 1995, Beijing):

- Acordó un programa de acción de cinco años para incrementar la capacitación social, económica y política de la mujer, mejorar su salud, su educación y promover sus derechos conyugales y sexuales. El programa fijó fechas concretas como meta y logró que las naciones se comprometieran a llevar a cabo medidas

puntuales en el terreno de las reformas sanitarias, educativas y legales.

- Consiguió que 130 países anunciaran nuevas iniciativas para llevar a cabo este programa, además de lograr la creación de otro programa en Estados Unidos, con fondos de 1,600 millones de dólares, destinado a combatir la violencia contra la mujer y la institución de un Consejo Presidencial para la Mujer.
- Destacó la urgencia de dotar a las mujeres de una mayor protección legal. La Convención de las Naciones Unidas de 1979 sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, conocida como Carta de Derechos de las Mujeres, ha sido ratificada por 163 países (hasta junio de 1999) desde los 139 que lo habían hecho en mayo de 1995.

Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II, junio de 1996. Estambul):

- Adoptó un programa mundial y una declaración que establece directrices políticas, junto con el compromiso de los Gobiernos de mejorar las condiciones de vida en asentamientos urbanos y rurales y de “realizar plena y progresivamente el derecho a una vivienda adecuada”.
- Realizó una innovación al implicar a alcaldes y otros funcionarios locales en los procedimientos formales y reconoció la importancia de su papel en la aplicación del programa hábitat.
- Promovió la puesta en común de información mostrando más de 50 ejemplos de “las mejores prácticas” para mejorar las iniciativas relacionadas con las condiciones de vida. La efectividad de estas prácticas había sido comprobada por las autoridades gubernamentales y los grupos de base de más de 90 países a la hora de resolver problemas acuciantes de vivienda y comunidad.

Cumbre de Santa Cruz, realizada en Bolivia, en 1996.

Particularmente, se cita en este estudio la Cumbre de Santa Cruz, como mecanismo regional de la Organización de Estados Americanos, OEA, debido a que el objetivo fue establecer una visión común para el futuro, basada en los elementos de desarrollo sostenible, y ratificar los principios suscritos en la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo, realizada por la ONU en 1992. Esta Cumbre especializada abordó, detalladamente, los temas de desarrollo sostenible al igual que realizó consultas extensivas con grupos de la sociedad civil relevantes.

Siete áreas de trabajo fueron identificadas como esenciales a la hora de alcanzar los objetivos primordiales de la Cumbre de Santa Cruz. El crecimiento económico equitativo fue promovido a través de políticas encaminadas a fortalecer la relación de apoyo mutuo entre el comercio y el medio ambiente, tratando de conservar el medio ambiente al mismo tiempo que salvaguardar un sistema transnacional de comercio abierto, equitativo y no discriminatorio. Las dimensiones sociales de desarrollo como salud, temas de la niñez, cultura y democracia serán incluidas en el diseño de programas al mismo tiempo que la participación por parte de grupos de la sociedad civil, incluyendo grupos indígenas, será promovida en el plan de desarrollo³⁸.

Los gobiernos también promovieron la transferencia de tecnología y el fortalecimiento de programas nacionales de ciencia y tecnología para impulsar el desarrollo sostenible al mismo tiempo que hicieron un llamado a las agencias financieras internacionales a apoyar la iniciativa. Finalmente, los participantes de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible adoptaron un compromiso de usar efectivamente los instrumentos de la ley internacional para codificar y fortalecer los acuerdos alcanzados. Posteriormente, la OEA organizó el Grupo Interagencial de Seguimiento de la Cumbre de Bolivia (IATF),

³⁸ <http://www.summit-americas.org/esp/cumbrebolivia.htm>

que cuenta con la membresía de diecisiete organizaciones de asistencia técnica y financiera, tanto internacionales, como bilaterales, para catalizar el intercambio de información y los proyectos conjuntos en respuesta al Plan de Acción de Bolivia.

En la Segunda Cumbre de las Américas en 1998, los gobiernos del hemisferio aludieron al trato comprensivo de los temas relacionados con el desarrollo sostenible abordados en la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de 1996. Reconocieron el esfuerzo hecho por la OEA e instruyeron, a través de la Comisión Interamericana para el Desarrollo Sostenible, para que continuara el trabajo positivo relacionado con el cumplimiento de los mandatos de Cumbres anteriores. Los líderes también solicitaron que otras entidades del sistema interamericano y de las Naciones Unidas trabajaran en el fortalecimiento de la cooperación en lo que respecta a la implementación de los mandatos de la Cumbre de Desarrollo Sostenible³⁹.

Los temas relacionados con el desarrollo sostenible abordados anteriormente, se habían establecido para la Tercera Cumbre de las Américas del 2001. Por consiguiente, la Tercera Cumbre se enfocó en los mecanismos para adelantar el tratamiento de estos temas en foros hemisféricos e internacionales. Se enfatizó la promulgación y ejecución de los Acuerdos Multilaterales para el Medio Ambiente y el apoyo para la participación de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible en el 2002. De la misma manera se promovió el uso activo de instituciones interamericanas como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización Panamericana para la Salud (OPS) para implementar la agenda de desarrollo sostenible.

La agenda de desarrollo sostenible es un elemento importante del proceso de Cumbres de las Américas que ahora incluye varias Ministeriales especializadas, grupos de

³⁹ <http://www.summit-americas.org/chileplan-spanish.htm#Desarrollo%20Sostenible>

expertos y grupos ínter agénciales encargados de abordar este grupo de temas tan complejo, que entre otros temas enfatiza la necesidad de:

- Equidad y justicia - para garantizar los derechos de los pobres y de futuras generaciones.
- Visión a largo plazo - aplica el principio de precaución.
- Pensamiento en los sistemas - comprensión de las interconexiones entre el medio ambiente, la economía y la sociedad.

Además, las estrategias de desarrollo sostenible por lo general, destacan la interacción entre lo local y lo global, lo que está en vías de desarrollo y lo desarrollado, y la necesidad de cooperación dentro y entre los sectores. El desarrollo sostenible no es un plan de acción detallado, una fórmula para todos los países. No existe una solución. Las soluciones serán diferentes de acuerdo a los lugares y los tiempos, y dependerán de la mezcla de valores y de recursos, y de que la toma de decisiones sea desde una perspectiva de desarrollo sostenible.

Cumbre para la Tierra + 5 ,1997

Esta Cumbre tuvo lugar en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General celebrada en 1997. Tuvo como principal objetivo analizar la ejecución del Programa 21, aprobado en la Cumbre de 1992. Después de intensas deliberaciones debidas a las diferencias entre los Estados acerca de cómo financiar el desarrollo sostenible en el plano mundial, se obtuvieron diversos acuerdos que se plasmaron en el documento final de la sesión. Estos acuerdos son⁴⁰:

⁴⁰ Documento de la Cumbre para la Tierra+5: "Informe del Secretario General sobre la aplicación y ejecución de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo"

- Adoptar objetivos jurídicamente vinculantes para reducir la emisión de los gases de efecto invernadero, los cuales son causantes del cambio climático.
- Avanzar con más vigor hacia las modalidades sostenibles de producción, distribución y utilización de la energía y,
- Enfocarse en la erradicación de la pobreza como requisito previo del desarrollo sostenible.

Vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de la droga, 1998.

Durante el período extraordinario de sesiones dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas, celebrado por la Asamblea General en 1998, los gobiernos del mundo elaboraron esta estrategia mundial de fiscalización. Se comprometieron a trabajar conjuntamente para elaborar estrategias más coherentes y reforzar las actividades prácticas encaminadas a limitar tanto la producción como el consumo de drogas ilícitas, con inclusión de campañas para reducir la demanda de drogas, programas para limitar la disponibilidad de sustancias que pueden utilizarse en la producción de drogas y actividades para mejorar la cooperación jurídica entre países con miras a una mejor fiscalización del tráfico de drogas, así como la intensificación de los esfuerzos encaminados a erradicar los cultivos ilícitos en que se basa la producción de drogas.

Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas para revisar el Programa de Acción para los pequeños Estados Insulares en Desarrollo. 1999.

El informe de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible constituida en órgano preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, estableció que el objetivo era examinar y evaluar la ejecución del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

21 Sesión extraordinaria de la Asamblea General para el examen de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD+5)1999.

El Programa de Acción ha sido examinado por la Asamblea General. Reunida en una sesión extraordinaria en junio de 1999, evaluó los progresos ya realizados, examinó las dificultades subsistentes, y presentó recomendaciones y fines prácticos para alcanzar los objetivos de la Conferencia en los próximos veinte años. Esta evaluación es el resultado de un largo proceso, llamado CIPD + 5, que incluyó a ONG's, a jóvenes, parlamentarios y parlamentarias, gobiernos y organizaciones internacionales.

Una revisión del progreso desde la Conferencia del Cairo ha provisto de creciente evidencia de que la agenda del CIPD es práctica y realista, además de que a pesar de todos los obstáculos está siendo puesta en práctica. La revisión incluyó informes de los esfuerzos nacionales de implementación, reuniones de expertos globales y un foro internacional en La Haya, organizado por la UNFPA. La revisión culminó con una sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 30 de junio al 2 de julio de 1999, el cual identificó acciones clave necesarias para la posterior implementación del Programa de Acción del CIPD y nuevos medios para medir el progreso hacia las metas del CIPD.

Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Viena. Del 10 al 17 de abril del 2000.

El X Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, tuvo lugar del 10 al 17 abril 2000, en Viena, Austria, siendo un antecedente importante para Conferencia política del alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), se han realizado Congresos relacionados con la prevención del delito, la Asamblea General celebra cada cinco años un Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del

Delito y Tratamiento del Delincuente, que sirve como foro para el intercambio de conocimientos sobre políticas e impulsa la lucha contra la delincuencia. En estos congresos participan criminólogos, expertos en regímenes penitenciarios y altos oficiales de policía, así como expertos en derecho penal, derechos humanos y rehabilitación.

Las Conferencias relacionadas al desarrollo y la financiación, realizadas durante el período del 2001 al 2004, se abordaran en el punto 4.1. Mecanismos de Financiamiento: Foros, Conferencias, Cumbres de Financiamiento, Grupos Consultivos, y otros, y en el 4.2. Organismos Multilaterales, de este II Capítulo.

Beijing +5, Nueva York, del 5 al 9 de junio del 2000.

Como seguimiento de esa Conferencia, la Asamblea General de las Naciones Unidas celebró un período extraordinario de sesiones para examinar, cinco años después de su aprobación por la Conferencia en 1995, la Plataforma de Acción de Beijing.

En el año 2000 fue emprendida una revisión comprehensiva de los progresos logrados y la medición de resultados en la implementación de la Plataforma de Acción en la 23^o sesión especial de la Asamblea General (Beijing+5) titulado "Mujer 2000: Igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI". Esta sesión especial se llevó a cabo en Nueva York del 5 al 9 de junio de 2000 y se concentró en los ejemplos relativos a las prácticas aconsejables, las medidas positivas, la experiencia adquirida, y los obstáculos y principales problemas que aún persisten⁴¹.

Los gobiernos asistentes se comprometieron a nuevas iniciativas como el fortalecimiento de la legislación contra todas las formas de violencia doméstica y la sanción de leyes y la adopción de políticas para erradicar las prácticas nocivas tales como el matrimonio

⁴¹ <http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/confmujer.htm#mas5>

temprano y forzado y la mutilación genital femenina. Además se fijaron objetivos para asegurar la educación primaria obligatoria para niñas y niños y para mejorar la salud de las mujeres mediante la ampliación del acceso a la atención médica a programas preventivos. La Asamblea adoptó una "Declaración Política" y las "Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing"⁴².

Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, Ginebra (Suiza), 26 - 30 junio de 2000.

Cinco años más tarde de la Cumbre se celebró en Ginebra un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, donde se reafirmó la importancia de crear sociedades más equitativas, justas desde el punto de vista social, y centradas en el ser humano. Se acordaron nuevas iniciativas entre las que destacan las siguientes:

- La elaboración de una estrategia internacional coordinada sobre el empleo.
- La creación de fuentes innovadoras de financiación pública y privada para los programas de desarrollo social y erradicación de la pobreza.
- La fijación - por vez primera - de un objetivo mundial de reducción de la pobreza, consistente en reducir a la mitad, antes de fines de 2015, la proporción de la población que vive en condiciones de extrema pobreza.

Después de esta Cumbre se han puesto en marcha múltiples programas y políticas nacionales y entre los objetivos de dichas políticas se ha dado prioridad al desarrollo social. Asimismo, esta Cumbre ha dado como resultado que las Naciones Unidas den una nueva orientación a sus actividades. Desafortunadamente, en el plano de las políticas nacionales e internacionales la respuesta ha sido desigual, por lo que aún la labor de la ONU en la esfera del desarrollo social es amplia y constante.

⁴² <http://www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/dh/nuemedbeij.pdf>

Cumbre del Milenio - Nueva York. Papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI (6-8 septiembre 2000)

La Cumbre del Milenio se celebró del 6 al 8 de septiembre de 2000 en Nueva York, con la participación de 191 países (siendo 189 Estados Miembros, y 2 Estados observadores en proceso de incorporación), incluyendo a 147 jefes de Estado y de gobierno, quienes aprobaron la "Declaración del Milenio". Esta reunión sorprendió por la notable convergencia de opiniones de los líderes mundiales con relación a los retos que el mundo enfrenta, además de que se logró que estos líderes establecieran objetivos concretos tales como:

- Erradicar la pobreza
- Aumentar el desarrollo
- Disminuir enfermedades
- Reducir la injusticia, la desigualdad, el terrorismo y la delincuencia
- Proteger el medio ambiente

Asimismo, se instó al fortalecimiento de la Organización de las Naciones Unidas para que tenga un mejor desempeño en este nuevo siglo. Especialmente se hace énfasis en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Conferencia para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional- Palermo (Italia)12-15 de diciembre de 2000.

Debido a la creciente amenaza de la delincuencia organizada transnacional, las Naciones Unidas celebraron en Palermo (Italia), del 12 al 15 de diciembre de 2000, una Conferencia política del alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y sus

protocolos para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas y el tráfico ilícito de emigrantes por tierra, mar y aire, y contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones⁴³.

2. Agenda Global

Se pueden enumerar algunos principios por los cuales se ha regido la Agenda Global⁴⁴, también conocida como Agenda Internacional, pero que en definitiva no han sido determinantes.

- Reconocimiento de los diferenciales de poder de los distintos actores y construcción de condiciones para nivelar el campo de juego, impedir la manipulación de los socios débiles y permitir la participación justa y genuina.
- Respeto por el esquema de derechos humanos (de 1ª, 2ª, 3ª y 4ª generación) que son el corazón del desarrollo sustentable y herramientas poderosas para que todas las personas, escapen de la pobreza, marginación y discriminación. Las personas pobres no deben ser consideradas solamente como objeto de donaciones sino también como sujetos/as de derechos.
- Búsqueda del equilibrio en la participación en todas las instancias y niveles de decisión.
- Consideración seria y responsable de las recomendaciones y perspectivas de todos los socios/as.
- Transparencia en los procesos de diálogo y consulta.
- Flexibilidad en la asociación frente a las diferentes necesidades.
- Provisión de recursos para desarrollar “habilidades de participación” y “formación de capacidades” en los socios débiles.
- Responsabilidades claras y obligación compartida en la rendición de cuentas.

⁴³ http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/soc_incivil/delincuencia.htm#paler

⁴⁴ ANGULO, Alejandro: *Ética, solidaridad y ecología*. Editorial Planeta. 1998. Resumen de Ernesto Baruffol, Fanny Gómez,

Es así, como la agenda global no es una serie de preceptos u ordenamientos establecidos, sino que es parte de una elaboración constante en la discusión política internacional acerca de la importancia y el lugar que deben tener algunos temas, en consecuencia, se derivan de ella los foros, conferencias y algunos instrumentos vinculatorios de interés que tienen en el sistema de las Naciones Unidas su expresión más acabada.

La agenda se construye a partir del impulso que le han dado algunos países a temas como la democracia, el medio ambiente, los derechos humanos, el combate al crimen organizado y al narcotráfico y principalmente al libre comercio y la integración económica. Estos temas representan los intereses económicos, financieros, comerciales e ideológicos de las potencias que impulsados como valores universales permiten reafirmar su interés nacional y hegemonía.

El ascenso a la agenda global de temas que habían ocupado en el orden anterior, o sea durante la Guerra Fría, un lugar subordinado y que forma parte de lo que se denomina la “Agenda Negativa”, que incluye temas como: deterioro del medio ambiente, pobreza, población, proliferación nuclear y misilística, migraciones, narcotráfico, terrorismo, nacionalismos.

Estos temas abren la posibilidad de una acción mayor para los organismos internacionales y para el fortalecimiento y desarrollo de regímenes internacionales en numerosas áreas temáticas, particularmente en las áreas tradicionales de la seguridad interestatal (desarme, control de armamentos, proliferación nuclear y misilística, etc.) contemplados en la “agenda negativa”, y otros temas que actualmente ascendieron a la Agenda Global como: el deterioro del medio ambiente, pobreza, población, migraciones, narcotráfico, terrorismo, y nacionalismos, no con la misma importancia para todos los países, pero con una expresión de interés de lograr acciones para contrarrestarlos.

Es importante reconocer que la Agenda Global abre el mayor espacio de acción o influencia en América Latina y el Caribe para actores estatales y privados extrahemisféricos, donde es Estados Unidos el que ejerce mayor presión sobre la región, que ha alcanzado un poder relacional y estructural mayor al resto de los Estados, además continúa siendo el actor principal en las estructuras primarias del sistema mundial, es decir, las estructuras de seguridad, de producción y de conocimiento.

Un cambio en los objetivos de la política de seguridad hemisférica implementada por Estados Unidos, tiende a institucionalizar las relaciones cívico-militares, a orientar la acción de los militares latinoamericanos hacia la seguridad externa y la cooperación multinacional, además de contener la difusión de armas convencionales y de destrucción masiva, que son unas de las estrategias utilizadas por Estados Unidos en América Latina para el desarrollo de la co-operación regional.

2.1 Agenda de donantes

La Agenda debe incluir otros temas considerados centrales en las relaciones internacionales como son la cooperación internacional para el desarrollo, el derecho internacional como instrumento esencial para garantizar la paz, la seguridad, el respeto a la autodeterminación y la soberanía de los Estados, así como para eliminar las nuevas fuentes de conflictos derivados de la marginación y la exclusión.

Existen otros temas considerados más trascendentales de la agenda global como de la agenda anterior, tales como la deuda externa, la ayuda y cooperación para el desarrollo, la transferencia de tecnología, el diálogo Sur-Sur, el diálogo Norte-Sur, la paz, el desarme y la seguridad, y la vigencia del Derecho en las relaciones internacionales, que deberían impulsarse en los foros internacionales.

El grado de complejidad que encierran estos temas en el ámbito internacional, hacen que

cualquier diagnóstico o acercamiento a la realidad este lleno de dificultades, pero se abordarán en este apartado los temas más importantes.

En lo que se refiere a los Derechos Humanos, han sido reconocidos como valores en instrumentos jurídicos de carácter universal y constituyen la base de principios mínimos para lograr la convivencia y el bienestar de la humanidad. Su alcance requiere de la legitimación y aceptación de todos los países y de la aceptación de un control supranacional.

Mientras que la Democracia, adquiere y se asienta cada vez más como un valor universal, sin embargo se discute la manera en que se interpreta de forma unilateral por los países occidentales, quienes al considerar esta forma de convivencia humana como imperativo moral, con frecuencia la invocan para intervenir en aquellas naciones que no comparten esos procedimientos políticos y tienen otras formas de cultura política, y que han sido respetuosos de los principios de autodeterminación de los pueblos y de no intervención en los asuntos internos de otros países, y por el contrario han impulsado las transiciones democráticas manteniendo su respeto a la no intervención.

En lo que a las Migraciones Internacionales respectan, son un tema recurrente en la historia de la humanidad. En la actualidad, los avances en las comunicaciones y transporte, y las asimetrías entre las economías de países y regiones que se basan en la depreciación del trabajo; son el detonante de nuevas formas de migración laboral. La explosión demográfica, las guerras, la hambruna y la inseguridad también han aumentado el número de refugiados, por ejemplo Centroamérica es una región de tránsito y en algunos casos de destino de migrantes.

El Medio Ambiente, entendido como la diversidad biológica en el mundo sufre un mayor proceso de deterioro en sus recursos naturales y en su medio ambiente. Para enfrentar el siglo XXI es preciso diseñar y proponer nuevos instrumentos internacionales

para ser impulsados en materia de medio ambiente.

En cuanto al Consumo y Tráfico de Drogas, se considera que América Latina es la ruta entre los centros de producción y el mayor consumidor de drogas en el mundo. Utilizando la Geopolítica, Estados Unidos ha diseñado e impulsado nuevas estrategias, enmarcadas en la co-operación regional.

Sobre la Proliferación de Armas, los instrumentos que regulan este tema, son el Tratado de no proliferación de Armas Nucleares suscrito en 1968 y prorrogado indefinidamente en 1995, suscrito por casi todos los países del mundo, incluidos los que declaran poseer armas nucleares como China, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia y Reino Unido. Otros acuerdos suscritos en materia de Desarme y No Proliferación para armas de destrucción masiva en el siglo XX, son a lo largo de este siglo, la presión internacional por lograr un mundo en paz y armonía. La transformación del equilibrio político mundial, tras el fin de la guerra fría, propicio en gran medida la concertación de trascendentales acuerdos multilaterales, muchos de los cuales fueron auspiciados por las Naciones Unidas.

Otro de los temas que han afectado a la agenda global son los procesos de globalización que vulneran la soberanía de los Estados nacionales, debido a que los países tienen que proyectarse más allá de sus fronteras, y se exponen a los riesgos de fragmentación o la desintegración, por la desigualdad de desarrollo existente.

2.2. Políticas y Estrategias de ayuda

Unos de los **mecanismos** para lograr genuina y real participación en los procesos de ordenamiento de las fuentes de cooperación internacional son:

- Institucionalización del acceso a la participación en las decisiones que se tomen dentro de la relación de cooperación, ya sea bilateral o multilateral.
- Monitoreo permanente al proceso para valorar grados de acercamiento a metas de desarrollo planteadas en los programas.
- Establecimiento de responsabilidades sociales en términos de sustentabilidad ambiental, equidad de género y relaciones laborales.
- Establecimiento de normas y conductas en los procesos de cooperación que garanticen equilibrios de poder en las tomas de decisiones.
- Noción de “corresponsabilidad” (partnership), las partes sienten como propias sus políticas y programas de desarrollo, se sienten responsables de sus contribuciones.
- Diálogo estratégico.

En cuanto a las negociaciones internacionales para resolver los problemas de la pobreza y la protección del ambiente, las dimensiones olvidadas del Desarrollo Sustentable, se puede advertir en todo mundo una gran decepción respecto a su lento y complejo avance.

El Programa 21 consensuado en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, excepto en muy contados casos, no tuvo la debida aplicación más allá del discurso, ni en los países desarrollados ni en los subdesarrollados, por cuanto no se ha logrado estar a la altura de las promesas efectuadas y los compromisos asumidos.

Transcurridos más de 10 años de aquel encuentro, los Acuerdos sobre Cambio Climático y Diversidad Biológica allí suscriptos no han logrado motorizar cambios y acciones concretas de protección ambiental. Asimismo, actualmente las discusiones de sus consecuentes Protocolos se alejan cada vez más de las cuestiones técnicas inherentes a los Convenios que les dieron origen, inclinándose pertinazmente hacia la atención de intereses económicos de algunas de las Partes.

Ciertamente, tanto el Protocolo de Kyoto (Convenio sobre Cambio Climático) como el de Cartagena (Convenio sobre Diversidad Biológica), se han convertido en el presente, en ámbitos de negociaciones económicas y comerciales, más propias de cuestiones relativas a la Organización Mundial de Comercio (OMC) que a los problemas ambientales por los cuales han surgido.

Por el contrario, y como se ha puesto de manifiesto en la última Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable, desarrollada entre el 26 de agosto y el 4 de septiembre del 2002 en Johannesburgo, Sudáfrica, abordaron críticamente las políticas comerciales de ciertos países desarrollados en función de su consecuente influencia en el deterioro del ambiente y de la calidad de vida de millones de habitantes de este planeta, esas naciones argumentan que tales asuntos tienen su ámbito propio de discusión y que, por lo tanto, no corresponde considerarlos en estos encuentros. Como si no fuesen esas cuestiones las primeras que habría que analizar si de verdad se anhela un auténtico Desarrollo Sustentable que contemple a la totalidad de las naciones, y no sólo a unas pocas.

Sobre lo acontecido en dicha Cumbre, más allá de algunas voces de optimismo expresadas por parte de ciertos protagonistas, difícilmente se pueda experimentar una sensación de entusiasmo en cuanto a sus resultados, puesto que en la misma no se han logrado acordar políticas de acción significativas en procura de los postulados del Desarrollo Sustentable. Tal vez la única noticia auspiciosa que haya surgido del encuentro sea el apoyo al Protocolo de Kyoto manifestado por China, Rusia y Canadá, aunque hasta el momento, de estos tres países sólo Canadá lo ha ratificado.

Entre otros acuerdos alcanzados en la Cumbre figuran el de reducir a la mitad la cantidad de personas (alrededor de 2400 millones) que no tiene acceso a agua potable e infraestructura sanitaria, detener la disminución de las reservas de peces para el 2015 y el compromiso, sin establecer metas específicas, de impulsar el uso de las energías

renovables. Como se ve, en esta ocasión los avances fueron escasos hasta en el plano de los anuncios y compromisos asumidos. De todos modos, si bien se habla de fracaso de una Cumbre, cuando en aquella no se alcanzan importantes acuerdos entre las Partes, a decir verdad, una Cumbre fracasa cuando los acuerdos allí suscriptos no alcanzan su aplicación práctica.

Todo ello ocurre debido a que la preservación ambiental y la eliminación de la pobreza fuera de las fronteras de los propios países son cuestiones que ocupan una posición relativamente baja entre las prioridades de los líderes de las naciones poderosas, los que están más preocupados por actuar en defensa de los intereses económicos de sus ciudadanos, quienes son los que legitiman su poder por intermedio de sus votos, que por lograr un crecimiento más armónico y equitativo entre todos los países, cuestión indispensable para lograr un verdadero Desarrollo Sustentable.

Los sistemas democráticos nacionales, por el modo en que están estructurados y por su dinámica de funcionamiento (atiende a las demandas de los votantes de cada país en particular), no se muestran capaces de dar una respuesta efectiva a problemas de alcance global y que requieren soluciones de largo plazo (varias generaciones de votantes y de dirigentes), excepto que se diera el caso en el que determinadas generaciones de votantes de los países más poderosos demanden masivamente la solución de estos problemas como cuestión prioritaria, algo que en atención a los hechos y circunstancias actuales es improbable que ocurra.

Se puede observar que los sectores beneficiados por el imperante modelo económico no demuestran interés en comprometerse con la sustentabilidad, pues su posición de privilegio les permite gozar de los recursos naturales sin padecer los costos ambientales y sociales derivados de su explotación, los cuales son transferidos a los sectores más desprotegidos, quienes viven en las zonas más contaminadas y con menor acceso a los recursos, lo que determina su alto grado de vulnerabilidad.

Así, en la mayoría de los casos, los movimientos ecologistas de los países industrializados se orientan hacia la conservación de la naturaleza, al tiempo que los problemas asociados con la sobreexplotación de los recursos son transferidos a los países más pobres. En este sentido, es posible hacer una distinción entre los movimientos "ecologistas" o "conservacionistas" de los países industrializados y los movimientos "ambientalistas" de los países pobres.

Mientras el ecologismo de los primeros surge como una ética y una estética de la naturaleza, como movimientos de conciencia que desearían salvar al planeta del desastre ecológico, éstos no cuestionan el orden económico dominante. Por su parte, los movimientos "ambientalistas" en los países pobres emergen en respuesta a la destrucción de la naturaleza y la desposesión de sus formas de vida y de sus medios de producción, promoviendo la transformación del orden económico dominante y la construcción de una racionalidad productiva alternativa.

Sin embargo, más allá de estas consideraciones, en cuanto a las posibilidades de instituir políticas integrales en la dirección del Desarrollo Sustentable a nivel de todo el planeta, es justo mencionar también que se han producido durante las últimas décadas importantes avances en diversas materias. El conocimiento científico y los desarrollos tecnológicos alcanzados han posibilitado la consecución de significativos logros en cuestiones tales como el diagnóstico ambiental, la prevención y detección de la contaminación, la protección de especies y de ecosistemas, el saneamiento de cursos de agua y otros sitios contaminados, etc.

Estos logros han permitido mejorar las condiciones de vida de muchas personas y, en algún punto, actúan como contrapeso de los deterioros ambientales provocados en otras regiones y ámbitos. Al respecto, un avance en línea con el Desarrollo Sustentable sería entonces lograr que ese conocimiento y sus tecnologías derivadas estén disponibles y al alcance de todos los pueblos y naciones de nuestro planeta.

Dos cuestiones fundamentales deberán resolverse a la hora de buscar soluciones a los problemas aquí planteados: **La inequidad** que existe en el acceso a los recursos, tanto naturales como culturales, económicos, tecnológicos, etc., cuyo grado de disponibilidad actúa como factor condicionante de la calidad de vida de las personas; así como la ausencia de una **adecuada administración** de los recursos a escala planetaria, para asegurar que su utilización se lleve a cabo de forma tal que pueda garantizarse la misma disponibilidad de recursos, en cantidad y calidad, hacia el futuro. De tomar "decididamente" un camino en ese sentido dependerá el logro del Desarrollo Sustentable tal como su concepción original lo define.

Es por esta razón, que con el objeto de asegurar un seguimiento efectivo a estos mecanismos, al cabo de cinco años se celebra una serie de períodos de reuniones de la Asamblea General para confirmar la aplicación de los planes de acción de cada conferencia y de establecer futuras prioridades. Reconociendo lo valioso del papel de estas importantes reuniones, la ONU ha decidido celebrar varias conferencias sobre asuntos socioeconómicos, clave para el desarrollo en los próximos años. Entre ellas la Cumbre del Milenio, realizada en septiembre del 2000, y las Conferencias Mundiales en el 2001, que trataron temas sobre la Financiación para el Desarrollo y sobre los países menos desarrollados, así como temas enmarcados en la Agenda Global y Agenda Negativa.

2.3. Co-operación Regional, estrategia de los problemas sociales

Otra de las modalidades de la cooperación internacional que ha cobrado importancia es la Co-operación Regional, que como estrategia de la geopolítica de los Estados Unidos, ha sido relacionando con la ayuda comunitaria y humanitaria, para eliminar y combatir todos aquellos problemas sociales que asechan la tranquilidad de la Sociedad en el mundo, entendida la Co-operación, como el establecimiento de un conjunto de estrategias regionales, con el propósito de intervenir áreas sociales problemáticas como:

El Narcotráfico, Medioambiente, Transporte de Armas, Fármacos peligrosos, Químicos, y otros temas que han adquirido auge en el nuevo reordenamiento internacional.

Estados Unidos ha diseñado e impulsado nuevas estrategias a nivel mundial, utilizando entre otras modalidades de cooperación, la multilateral, para el caso de América, enmarcadas en la Co-operación están como estrategias desarrolladas con éxitos, el Plan Colombia, Seis Fronteras, y el trabajo conjunto que desarrolla en Centroamérica, que han sido implementadas con el fin de dar continuidad, seguimiento y nuevo impulso a instrumentos internacionales capaces de contener diferentes fenómenos.

La Co-operación, como se conceptualiza en el capítulo I, combina las acciones conjuntas, el entrenamiento especializado, la mejora de la capacidad de inteligencia regional, las inspecciones y auditorías de las compañías productoras, así como los recursos antinarcóticos para combatir el comercio ilegal de reconocidos precursores y químicos esenciales.

La Co-operación del Plan Colombia, Seis Fronteras y Trabajo Conjunto en Centroamérica, será abordada desde el punto de vista de la cooperación internacional, como la forma conjunta de establecer un vínculo de Co-operación, en este caso a nivel de regiones, y además se enfocará desde la política internacional, concebida como el conjunto de relaciones que se establecen entre los Estados, ya que la política internacional define la existencia de los Estados, sus intereses, su historia, sus costumbres, su concepto, y el manejo de la soberanía.

La Co-operación adquiere relevancia cuando las grandes potencias ofrecen sus “apoyos” a “iniciativas” como los antes mencionados, que se convierten en una acción efectiva de la Co-operación.

Estados Unidos, ha suscrito un Tratado de Preferencia Arancelaria Andina (ATPA), el cual expiró en diciembre 2001, que incluye entre otros esfuerzos el tema de antidrogas, y los beneficios que establece es permitir que productos colombianos ingresen al mercado estadounidense, sin que medie el pago de aranceles, por esta razón Colombia busca que se renueve el tratado, del cual también son beneficiarios arancelarios, Bolivia, Ecuador y Perú, que se encuentran en la disposición de continuar con el Tratado a cambio de sus esfuerzos antidrogas.

- El Plan Colombia

También Estados Unidos ha decidido apoyar el Plan Colombia, que ha sido desarrollado por el Gobierno de Colombia, con asesoría Estadounidense, como una estrategia para alcanzar los retos más apremiantes que enfrenta Colombia y que responden a los intereses geopolíticos de Estados Unidos en la región.

El apoyo consiste en promover el proceso de paz, combatir la industria del narcotráfico, reactivar la economía y fortalecer los pilares democráticos de la sociedad, que Estados Unidos apoya mediante la firma de una ley, a través de la cual asignan a Colombia un paquete de asistencia por US\$1,300 millones anuales⁴⁵.

Las grandes áreas de apoyo de Estados Unidos al Plan se describen a través de programas específicos.

1. Desarrollo Alternativo
2. Asistencia a desplazados
3. Protección de los derechos humanos básicos.
4. Mejora a la gobernabilidad y reforma del sistema judicial
5. Apoyo al proceso de paz y apoyo a la región.

⁴⁵ <http://usinfo.state.gov/espanol/colombia/apoyo.htm>

6. Erradicación, sur de Colombia y apoyo a la Policía Nacional de Colombia.
7. Apoyo a los esfuerzos de interdicción.

Este apoyo es una respuesta integral a una estrategia comprehensiva, ya que son aproximaciones multifacéticos, porque Estados Unidos también se asegura la cantidad de droga que requiere la industria farmacéutica norteamericana, la cual ingresa a Estados Unidos libre de aranceles aduanales. Cabe mencionar que en cuanto al desarrollo alternativo, se insta a los campesinos a no cultivar plantaciones que sirven para producir droga, a cambio de cultivar plantas frutales, hortalizas, y dotarlos de alimentos básicos y otros recursos.

- Operación Seis Fronteras⁴⁶.

Operación Seis Fronteras es una iniciativa internacional contra los químicos que se usan en la elaboración de drogas ilícitas y es coordinada con todos los países del Sur y Centroamérica, el Caribe y la Unión Europea.

Desde su creación en 1999, la operación ha llegado a tener 16 países miembros que han formado una coalición regional duradera para acabar con los químicos que se usan ilegalmente en la producción de pasta básica y clorhidrato de cocaína, así como de heroína.

La operación Seis Fronteras 2002 logró el decomiso de más de 305 TM de insumos químicos destinados a la fabricación de drogas en el Perú. Esta operación contó con la participación de la policía de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guyana, Trinidad, Venezuela, Perú y Estados Unidos.

⁴⁶ Embajada de los Estados Unidos de América, Lima, Perú, Operación Seis Fronteras.
<http://usembassy.state.gov/lima/wwwsop6fron.shtml>

Los principales insumos químicos decomisados figuran el ácido clorhídrico, ácido sulfúrico, carbonato de sodio, hipoclorito de sodio, kerosén y óxido de calcio, entre otros insumos empleados para la fabricación de pasta básica y clorhidrato de cocaína. Todos estos productos químicos provocan un irreparable daño al medio ambiente y contaminan los ríos y valles amazónicos en donde se instalan los laboratorios clandestinos de fabricación de la droga.

El concepto de Operación Seis Fronteras combina el entrenamiento especializado, la mejora de la capacidad de inteligencia regional, las inspecciones y auditorias de las compañías productoras, así como los recursos antinarcóuticos para combatir el comercio ilegal de reconocidos precursores y químicos esenciales.

- Estados Unidos Co-operación con Centroamérica⁴⁷.

En Centroamérica la Co-operación y ayuda comunitaria dada por Estados Unidos y otras organizaciones es diferente en cada país, es relativamente por el alto nivel de desarrollo, Costa Rica no es considerada un país prioritario para Co-operación, ni para Estados Unidos y otros Estados miembros, o por otros donantes. Las relaciones Estados Unidos con Costa Rica se concentran sobre la Modernización y descentralización del Estado, Cooperación Económica, y Cooperación Científica y Tecnológica.

En el caso de El Salvador, los Estados Unidos fue uno de los principales recursos de desarrollo oficial en 1993-1997, y con el objetivo de mejorar el impacto de la ayuda de Estados Unidos a El Salvador, se creó una estrategia multianual para Co-operación (Country Strategy Paper), fue establecida junto con el Gobierno de El Salvador. Esta estrategia propuso 3 áreas de intervención como Modernización y Democratización del Estado, Desarrollo económico y social equitativo y Sustentabilidad medioambiental.

⁴⁷ Estados Unidos y Centroamérica, Co-operación y Ayuda Comunitaria <http://www.mv.helsinki.fi/inkorhon/kvtok3.htm>

En cuanto a Guatemala, desde 1986 ha sido uno de los más importantes beneficiarios de ayuda comunitaria en Centroamérica y Estados Unidos. Fue un fuerte apoyo al proceso de paz iniciado en 1996, cuando el gobierno de la Unión Revolucionaria Nacional de Guatemala (URNG), firmó los Acuerdos de Paz. También la Comunidad Europea, en el 2001 firmó con el Gobierno de Guatemala el Memorándum de Entendimiento, el cual contenía la orientación multianual de la Co-operación comunitaria. Los sectores de Co-operación son Consolidación y Modernización del Estado, Lucha contra la pobreza, y Cooperación Económica.

Particularmente, Honduras ha recibido ayuda comunitaria bilateral de los Estados Unidos de 1976 a 1997. En 1994 los temas de cooperación fueron agrupados bajo tres principales: Apoyo para el fortalecimiento y la modernización de las reglas y leyes, Apoyo para el desarrollo sostenible, y Co-operación económica.

En Nicaragua, la ayuda comunitaria fue focalizada sobre el alivio a la pobreza, asentamiento de refugiados, desplazamiento y retorno de personas, quienes dejaron sus casas debido a la guerra entre el gobierno y los Sandinistas. El régimen Sandinista basado sobre el control del Estado (que atravesó en los 1980's), fue un período de prolongado conflicto que hundió al país dentro de una profunda crisis económica y social. Para solventar la crisis, el mundo tuvo que dar ayuda y recursos principalmente para financiar el desarrollo, mediante el Banco Mundial-BM, el Banco de Desarrollo Interamericano-BID, y el Banco Centroamericano de Integración Económica-BCIE, y la Unión Europea que es en Nicaragua el principal donador internacional.

Dentro de la estrategia para Co-operación (Country Strategy Paper) 1998-2000, son tres prioridades de ayuda de Estados Unidos a Nicaragua: Apoyo para Gobiernos Democráticos, Desarrollo de la Agricultura Producción/Ganado, y Cooperación Social.

Panamá, es considerado a tener la misma alta posición que Costa Rica, así que no es una prioridad para el beneficio de la ayuda comunitaria. Hay tres áreas focales para la cooperación entre Estados Unidos y Panamá, estas son: Edificación Institucional y Consolidación del proceso democrático, Lucha contra la pobreza, apoyo para grupos vulnerables y Cooperación Económica.

3. Desafíos de la Cooperación Internacional.

Los retos de la Cooperación Internacional son en este nuevo ordenamiento, haber construido un mundo crecientemente interdependiente donde el sistema democrático liberal se ha erigido como vencedor y opción de desarrollo, ya que no se ha logrado democratizar los beneficios de ese desarrollo, ni que este proteja contra la pobreza y la inequidad.

Los datos son aterradores. De acuerdo con el Informe sobre desarrollo humano 1999 del PNUD el quinto de la población mundial que vive en los países de más altos ingresos tiene:

El 86% del PIB mundial. El quinto inferior sólo tiene el 1%.

El 82% de los mercados mundiales de exportación. El quinto inferior sólo tiene el 1%.

El 68% de la inversión extranjera directa. El quinto inferior sólo tiene el 1.5 %.

Y un dato abrumador: las tres principales multinacionales tienen activos superiores al Producto Nacional Bruto de todos los países menos desarrollados y sus 600 millones de habitantes.

Entonces, el problema de inequidad y exclusión es muy grave y debemos encontrar soluciones prontas para evitar condenar a la marginalización a más millones de personas, con las previsibles consecuencias en materia de inestabilidad y conflictos violentos. Por

eso, más que nunca, es imperioso complementar esfuerzos nacionales y externos.

La asistencia tradicional con proyectos aislados ha demostrado una eficacia muy limitada. La cooperación debe insertarse en los procesos políticos participativos e integradores, donde se integren los diferentes sectores: el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil: empresas, gremios, sindicatos, asociaciones, universidades, etc.

La cooperación no puede llegar con fórmulas, su habilidad está en saber responder adecuadamente y en la forma más integradora posible a las necesidades de cooperación de cada país. Es por tanto, una responsabilidad compartida. En el caso específico de la gobernabilidad el objetivo de la cooperación es la democracia activa. Pero, como no hay democracia verdadera en la inequidad se debe trabajar por la justicia social. Como la democracia no se desarrolla en medio de la violencia y los disensos paralizantes, han de estimularse los esfuerzos por la convivencia pacífica, los consensos y los disensos constructivos.

Y así, temas como justicia, cultura democrática, partidos políticos, sociedad civil, medios de comunicación, en fin, todos los elementos constitutivos de una visión compartida de país están en la base de una cooperación de nuevo tipo, que respete las tradiciones, la historia, la cultura política, los imaginarios y los símbolos de cada nación y de cada región.

Una nueva forma de cooperación exige nuevos modelos mentales, y desarrollar la capacidad de desaprender lo innecesario o pernicioso. En 1996, el entonces Presidente francés **Jacques Chirac le planteó al Congreso norteamericano que “la ayuda al desarrollo es la mejor manera de desactivar la bomba de tiempo del subdesarrollo”**. Nadie podría calificar a Chirac de radical. Sin embargo, esa tesis parece actualmente casi extremista en la medida en que la ayuda al desarrollo se va **tornando en excepción**. El gran reto de la cooperación es ayudar a consolidar y a crear

nuevos mecanismos de participación, democracia y Estado de derecho. Esto significa crear capacidades, cubrir vacíos, activar mecanismos; abordar con integralidad y seguimiento, los puntos críticos.

El objetivo de la cooperación no puede terminar en la supervivencia diaria, sino en proyectar el futuro y ayudar, por ejemplo a los niños de países como Perú, Colombia, Tailandia y Chipre que presentan altos porcentajes de desnutrición y de violencia; y a que los temas de interés común se solucionen participativa y pacíficamente; a la formación de alianzas efectivas que permitan responder en forma adecuada a las necesidades, con especial énfasis en la distribución equitativa de los ingresos; a que las actividades propias del mercado, y las que responden de manera directa a las necesidades sociales puedan llevarse a cabo en un ambiente de seguridad; a que la exclusión de millones de personas pronto sólo sea un recuerdo de la historia oscura de la humanidad. En fin, a que la gobernabilidad democrática sea el pilar fuerte del desarrollo social y económico, y pueda ser una realidad en el mundo.

En este contexto dos ámbitos son fundamentales para la cooperación al desarrollo en el siglo XXI: el conocimiento y la descentralización. La cooperación al desarrollo debe facilitar el acceso al conocimiento. Hasta hace un tiempo este conocimiento era generado en las instituciones científicas y universitarias. Pero, la sociedad global y la revolución tecnológica han intensificado el dinamismo y la interdependencia de las sociedades. El futuro es más impredecible, porque lo global ha revalorizado simultáneamente lo local, la diversidad y la diferencia. Este nuevo contexto impide tener soluciones preestablecidas por lo que los investigadores, gerentes y expertos orientados a la acción ocupan un lugar privilegiado. Esto explica por qué, en materia de conocimiento relevante para el desarrollo la clave en la actualidad está en la capacidad de conducir la acción colectiva transformadora y mejorar los niveles de desarrollo humano.

Significando, que el desafío está en alimentar la práctica de la cooperación con el conocimiento experto y en extraer conocimiento de las experiencias prácticas. Esto exige crear redes, intermediar entre las fuentes de conocimiento y los actores prácticos para comunicar, potenciar y mejorar las iniciativas.

En cuanto a la descentralización de la cooperación, en el marco de la globalización, de acuerdo con las prioridades nacionales, lo local se convierte en el escenario más adecuado para la cooperación, y la construcción de redes horizontales y verticales la estrategia más efectiva. La descentralización permite construir redes eficaces y los resultados pueden ser medidos con más claridad.

El ámbito local, es el espacio natural de la participación, donde se realiza la movilización ciudadana y se construye Estado, se puede vigilar con claridad la gestión de los recursos y exigir cuentas. Allí se realiza y promueve la movilización ciudadana, y se ejecuta el desarrollo. En definitiva, se puede realizar la gobernabilidad democrática que conduzca al desarrollo económico y social de poblaciones rurales.

Ayudar a fortalecer las redes locales plurales, impulsar el diálogo y los consensos, así como la construcción de nuevos liderazgos posibilita la obtención de resultados concretos en materia de conocimiento, construcción de lo público y gobernabilidad. Lograr combinar eficazmente esta trilogía haría de la cooperación un verdadero instrumento para el desarrollo humano. Y tal vez, en ese momento, los académicos de la lengua incluyan definiciones de desarrollo más cercanas al ser humano.

Todo esto sólo será posible en la medida en que sea una construcción colectiva. Sólo así los países podrán aprovechar las oportunidades que ofrece el actual sistema mundial. Es un reto lograrlo para quienes reciben la cooperación pero también para los donantes. De obtener un desarrollo humano a escala global depende el que disminuyan los factores que propician los conflictos armados, el control de las

migraciones y la estabilidad internacional, en fin muchos factores problemáticos que agobian al mundo y sus habitantes.

Las soluciones no son mágicas. Pero se tiene la fortuna de haber comprendido, que la democracia es la condición más favorable para la paz y la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y humanos, y en la medida que estos derechos sean respetados, hay acercamiento al desarrollo, pues ya que es un derecho y un deber del Estado y del conjunto de Estados en el mundo, ofrecer a sus habitantes niveles de desarrollo que le permitan ejercerlos, porque solo en la medida que el ser humano los conoce, es que los ejerce y puede sentir plena confianza en defenderlos.

Recientemente, Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, afirmaba lo siguiente: “La paz conduce al desarrollo. Los derechos humanos permiten el desarrollo. La democracia nutre el desarrollo. La gobernabilidad democrática sostiene al desarrollo”.

De esta manera, en el siguiente apartado se abordará el efecto de las debilidades y obstáculos de la Agenda Global, en la Gestión de la Cooperación destinada al desarrollo, principalmente de aquellos países menos desarrollados en el mundo.

3.1. Debilidades y Obstáculos de la Agenda Global

En la Agenda Global, se contemplan todos aquellos problemas que afecta al conjunto de la Comunidad Internacional; y cuya solución excede a las posibilidades de cualquier país por poderoso que sea, requiere de una acción concertada de la Comunidad Internacional dirigida a modificar las causas profundas de muchos de problemas.

La agenda global ha logrado insertar temas importantes, pero ha dejado relegados temas como la pobreza, es decir se han hecho acciones, pero los esfuerzos no han sido los

suficiente, ni para disminuir los índices de pobreza, ni para otros temas que se consideran indispensables no para la supervivencia, sino para la permanencia de los seres humanos en el mundo, como responsable de la transformación y cambios sustantivos en el mismo.

De hecho, la superación de la pobreza extrema presenta, de manera parcial, los rasgos propios de un bien público, un bien de producción conjunta, en parte porque la pobreza es fuente de otra serie de problemas que afectan a la capacidad de gobierno del sistema internacional, a su estabilidad y posibilidad de progreso.

El objetivo de la lucha contra la pobreza adquiere un parámetro determinante para la cooperación internacional y la agenda de los países donantes, y es que “La pobreza degrada moralmente a la Comunidad Internacional y es fuente de perturbaciones que afectan la paz y seguridad internacional”.

Esta situación ha configurado nuevas pautas que marcan la mayoría de los conflictos modernos; así, se vuelve emergente la preservación de las condiciones de paz como una condición necesaria para consolidar el proceso de desarrollo de los países y regiones del planeta. El ejemplo de Centroamérica, ha sido de gran importancia, ya que la ayuda externa se orientó a la prevención de conflictos, mantenimiento de la paz y a programas de desarrollo democrático, pero que a pesar de estos esfuerzos no se ha logrado el desarrollo de la región centroamericana.

Y además, las intervenciones intraestatales en Centroamérica, han contado con intervención externa de todo tipo (desde apoyo militar a económico, subversión, intriga etc.), con escasa capacidad para ser controlados por un Estado en fragmentación, como respuesta a la deslegitimación del Estado por parte del pueblo organizado en nuevos grupos de interés y, sobre todo, como respuesta a las injusticias y las desigualdades persistentes, y en la búsqueda de poder y recursos.

Otros fenómenos, como el deterioro ambiental, la presión sobre unos recursos escasos o vulnerables por parte de una población creciente, las tensiones migratorias, la extensión de las enfermedades para las que existe prevención o tratamiento, la inseguridad internacional asociada al narcotráfico y al terrorismo, las crisis humanitarias recurrentes, en fin los conflictos bélicos regionales, aún cuando no sean consecuencia exclusiva de la pobreza están alimentados por la penuria en la que vive buena parte de la población del mundo en desarrollo.

Hay que añadir a estos factores, otros de mayor magnitud y que contribuyen a hacer del sistema mundial un lugar cada vez más violento. En primer lugar, la capacidad de extraer beneficio a corto plazo en la actual coyuntura mundial, hecho que no pasa desapercibido por algunos grupos dentro de los países en conflicto para perpetuar la situación de violencia. En segundo lugar, la escalada de keynesianismo militar fruto del intento de regular la volatilidad de los mercados y de seguir promoviendo el nuevo intervencionismo de países con gran poderío económico, como es Estados Unidos a través de instituciones obsoletas a las que dar nuevos fines.

Ejemplos concretos, son la espectacular expansión que ha tenido el negocio de armas ligeras en los últimos años o la utilización de la OTAN como escape de la nueva generación de armas. La comercialización de armas, se ha convertido en el tránsito ilegal de diferentes armas catalogadas como peligrosas y nocivas para el desarrollo de los pueblos.

Se encuentra así, una nueva perspectiva de justificación de la ayuda, vinculada a su naturaleza como instrumento al servicio de la gobernabilidad global. La ayuda, como un mecanismo más en la gestión de los bienes públicos globales.

4. Cooperación Internacional destinada al Desarrollo (Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD)

El origen de la cooperación al desarrollo se encuentra en el mismo seno de las relaciones entre las potencias coloniales y sus antiguas colonias, posteriormente convertidas en Estados. La cooperación al desarrollo para los países de Suramérica, es argumentada en su derecho a la misma y el correlativo deber de solidaridad de los países donantes, pretendiendo combatir el carácter de concesión gratificante que aquellos quieren conferirle⁴⁸. En la práctica la cooperación al desarrollo, sobre todo en su dimensión bilateral, es la voluntad del donante.

En la **cooperación bilateral**, la ayuda oficial al desarrollo de los países industrializados, es fijada primeramente por éstos en cuanto a los objetivos que pretende cumplir, financiación específica de proyectos por el donante o entrega de fondos a gestionar por el país recipiente.

Ni la fuerza conminatoria de las Organizaciones Internacionales logró que se cumplieran sus aspiraciones: la Asamblea General, en 1960 y la UNTAD en 1964, preconizaron que dichos países destinaran a la AOD el 1% de su PIB; la estrategia adoptada por la Asamblea General en el marco del Segundo Decenio para el Desarrollo bajó las pretensiones al porcentaje actual que es del 0,7%. La realidad es que en la práctica escasos países como los Nórdicos y los de la OPEP, alcanzan el porcentaje, la media de los países industrializados no llegan al 0,35%, por esta razón la AOD es altamente selectiva en la designación de los países receptores.

⁴⁸ La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual, Soledad Loaeza, Coordinadora, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, pág. 1117 y 1118.

Uno de los mayores donantes, Estados Unidos destina su AOD casi en exclusiva a Estados como Egipto o Israel, demostración de la escasa relación política que establecen entre ellos, estos porcentajes muy elevados, se denominan vinculados, es decir, que se encuentran comprometidos a adquirir con los fondos recibidos, productos a los países que les han otorgado la ayuda. La competencia de los países occidentales en extender su cooperación al desarrollo, muestra con claridad su dimensión de lucha por la apertura y consolidación de nuevos mercados a sus productos, por lo que se ha intentado establecer una coordinación de los donantes.

En cuanto a la **cooperación al desarrollo de carácter multilateral**, desde un primer momento la asistencia técnica ha sido la contribución más característica del sistema de las Naciones Unidas, dado la especialización de los organismos que la componen y la limitación de sus recursos financieros.

Es el caso de la cooperación articulada por la OCDE, mediante el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), fija los componentes de la AOD, las normas para su contabilización y el grado de liberalidad o concesionalidad (parte de gratuidad de la ayuda), e incluso la exigencia de un techo del PIB que si el país receptor lo traspasa implicará que no puede recibir créditos concesionales.

Los principios de la cooperación multilateral, han permanecido prácticamente inalterables desde su formulación en 1948, cuando se concibieron los principios siguientes:

- 1) No constituirá un pretexto de injerencia económica y política,
- 2) Se concederá únicamente a los gobiernos o a través de los gobiernos,
- 3) Responderá a las necesidades del país interesado,
- 4) Será suministrada, en lo posible, bajo la forma deseada por éste y
- 5) Será de primer orden desde el punto de vista de la calidad competencia técnica (Resolución 200-111).

Las modalidades de cooperación se fueron ampliando con el tiempo, aún con el problema de la financiación de Naciones Unidas. La ONU y los organismos especializados, comenzaron sufragando sus actividades mediante créditos abiertos sobre el presupuesto de la Organización. Así nacieron los programas ordinarios de asistencia técnica con una dimensión modesta. Posteriormente los Estados miembros habían reconocido a los órganos plenarios el poder de aprobar el presupuesto de la Organización y fijar cuotas obligatorias en el entendimiento que aquel se destinaba a cubrir los gastos de su funcionamiento administrativo, no otra clase de operaciones.

Para llevar a cabo una **asistencia técnica** cada vez más amplia, la ONU recurrió a la única posibilidad que se ofrecía, las contribuciones voluntarias de los Estados, con ellas se han venido alimentando los programas, fondos financieros institucionalizados dotados de recursos propios y de un mecanismo autónomo de gestión, hoy el más importante de ellos por su carácter general y los recursos que administra, es el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, creado en 1965 (Resolución 2029-XX), para refundir el Programa ampliado de asistencia técnica (Resolución 304-IV de 1949), y el Fondo especial (Resolución 1240-XIII de 1958).

Más de la mitad de las contribuciones voluntarias de los Estados van a parar al PNUD (928,6 millones de dólares en 1995, mientras que en 1996 se estimaron en 850 millones) que además, se ocupaba de la gestión de algunos de la quincena larga de fondos dirigidos a fines específicos con que cuenta la organización.

En el plano de la **asistencia técnica** el sistema de las Naciones Unidas ve ocupado su centro por el PNUD mientras que todos los organismos especializados, salvo el FMI y el BIRD y sus filiales, se sirven de los recursos del PNUD para financiar sus prestaciones de asistencia técnica.

Actualmente, la gestión de la ayuda al desarrollo, apunta no solo a una remodelación

necesaria en algunos de sus componentes como, por ejemplo, la eliminación de una vez por todas la ayuda ligada ⁴⁹sino a un cambio desde el final de la guerra fría en la estructura de la AOD, tanto en su cantidad (descenso) como en su localización geográfica (cambio de zonas en función de los intereses del Centro)⁵⁰.

Sobre la primera, ha habido un descenso de la AOD desde el año 1992, acompañado de un aumento del PIB de los países donantes y de la ayuda de emergencia, lo cual hace más comprensible algunas tendencias adoptadas en el ámbito de la acción humanitaria. Se trata del aumento de intervenciones dedicadas a paliar la situación junto al emergente involucramiento de los ejércitos en estas acciones.

En cuanto a la localización geográfica, estaríamos asistiendo a lo que Ramonet ha llamado la “nueva estrategia del nuevo orden mundial”, preocupado por asegurar zonas geográficas potencialmente desestabilizadoras dentro de las áreas de influencia de las grandes potencias como fueron los Balcanes y el Magreb⁵¹, actualmente, los países de oriente, Iraq, Afganistán, Israel.

La evolución de la AOD, ha sido la dinámica de bloques y el enfrentamiento entre las superpotencias, llegando a sostener algunos autores que este ha sido el elemento clave en la consolidación de la AOD; en sus inicios respondió a imperativos políticos y geoestratégicos, complemento de la Política Exterior y de la política comercial de los Estados, así iniciaba un proceso de condicionalidad que se ha mantenido vigente, y se sigue manteniendo en el fondo de las relaciones de cooperación.

Los países donantes practicaban una clara condicionalidad política que orientaba los

⁴⁹ Que se concede a través de ciertas exigencias de carácter comercial por parte de los donantes a los receptores. Ver World Bank, World Development Report 2000/2001: Atacking Poverty.

⁵⁰ Ver p. ej El País, sábado 15 de julio de 2000 “La UE disminuye su ayuda a la cooperación para Latinoamérica”; International Herald Tribune, lunes 27 de noviembre de 2000 “West is losing the will to aid Bosnia”.

⁵¹ Ramonet, El Nuevo Orden Internacional, Le Monde Diplomatique, junio 1999.

flujos de ayuda preferentemente a los países más alineados en su órbita política. La Guerra Fría constituyó, durante años, uno de los criterios esenciales de la asignación de la ayuda al desarrollo, pero además practicaba una condicionalidad económica, vinculada a las ayudas, por ejemplo, obligaba a los países receptores a adquirir de las empresas de los países donantes, los equipamientos, materiales y productos importados necesarios para llevar a cabo los proyectos financiados con la ayuda. Esta condicionalidad se mantiene, y en resumen, la ayuda al desarrollo es cada día menor y debe localizarse donde sea más productiva.

En cuanto a la ayuda humanitaria, la literatura al respecto refleja dos posiciones bien concretas, la de aquellos que la ven como una respuesta generada desde organismos internacionales que siguen las demandas de los ciudadanos y, la capacidad de los medios de comunicación de hacer reaccionar a los gobiernos ante crisis humanitarias (sean complejas o naturales). Por otra parte, está la de aquellos que la ven como un “mercado” que reproduce la lógica del capital y sus actores⁵². A veces el resultado es crear más problemas de los que pretende solucionar⁵³.

Después de todo, si se miran las intervenciones en términos de eficiencia, es decir, si los beneficiarios son mejor asistidos o no, no sería extraño que la ayuda por solidaridad – que continua siendo un concepto muy etéreo- pasara de un modelo asistencialista con criterios no mercantilistas a otro preocupado por los beneficios, aunque solo sea perpetuar la propia existencia de las organizaciones que la llevan a cabo.

Los conflictos en el moderno sistema mundial se caracterizan por ser guerras donde se lucha por la supervivencia de la soberanía de los Estados, su capacidad de mantener el monopolio legítimo de la violencia y por los esfuerzos por conectarse al capitalismo global desde la periferia. Hemos pasado de una situación en la que dos o más Estados

⁵² *International Herald Tribune*, lunes 27 de noviembre de 2000 “Rival International Aid efforts Muddle Balcan Recovery”.

luchaban legitimados por el concepto de soberanía a otra donde la lucha se produce dentro de los bordes del Estado. El Estado se ha convertido en un actor más del panorama internacional en clara competencia con otros grupos, sean movimientos nacionalistas, empresas transnacionales, compañías de seguridad privadas u ONG's.

4.1. Mecanismos de Financiamiento de la Cooperación: Foros, Conferencias, Cumbres de Financiamiento, Grupos Consultivos y otros.

La tasa fijada por la Comunidad Internacional en los setenta para contribuir al desarrollo fue de 0,7 por ciento del PIB, ésta ha descendido durante los últimos 30 años. En los años setenta, el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de los países donantes destinado a la asistencia para el desarrollo ya se encontraba a la baja. Hasta principios de los noventa la tasa de asistencia se mantuvo entre 0,3 y 0,35 por ciento, para después volver a decaer⁵⁴.

En el 2000, el promedio de la asistencia proporcionada por los 22 países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) representaba el 0.22 % de su PIB⁵⁵. Aún excluyendo a Estados Unidos, nación que nunca se ha comprometido con la meta de 0,7 %, el promedio de asistencia solamente alcanzó el 0,33 %⁵⁶.

Durante los años 90's, el nivel máximo de AOD fue de 60 mil millones de dólares alcanzado en 1992. Así, la AOD cayó de 56 mil 428 millones de dólares en 1999 a 51 mil 354 millones de dólares en el 2000⁵⁷.

⁵³ Edward Girardet. *The Humanitarian Aid Market*, 2000. En <http://www.onwar.org/warandmoney>

⁵⁴ Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción. Mito y Realidad de la Ayuda Externa, América Latina al 2001.

⁵⁵ Idem

⁵⁶ Idem

⁵⁷ Idem Mito y Realidad de la Ayuda Externa, América Latina al 2001

De acuerdo con información de Naciones Unidas, la disminución de la asistencia para el desarrollo se atribuye al déficit fiscal de los países, sin embargo, desde mediados de la década de los noventa, los balances fiscales de la mayor parte de los países donantes muestran un repunte.

Otro factor fue la pérdida de motivación al terminar la Guerra Fría, las persistentes dudas acerca de la eficacia de los programas y proyectos apoyados por la AOD y el aumento de los flujos de capital privado hacia los países en desarrollo, son otros argumentos que pretenden explicar esta caída.

Además, como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos, el discurso político ha ponderado la necesidad de invertir más en seguridad hemisférica que en el desarrollo. Por ejemplo, el Reino Unido se ha comprometido a incrementar su ayuda de 0.26 % del PIB en 1997 a 0.33 % para el periodo 2003-2004. Por su parte la Unión Europea, UE, en 1990/98 destino un 50% de recursos para América Latina, y un 50% al resto del mundo⁵⁸.

Algunos gobiernos donantes anunciaron su intención de recortar la asistencia para el desarrollo. De conformidad con el Banco Mundial, el objetivo de reducir a la mitad la pobreza extrema en los países en desarrollo para el 2015, aprobado por los Estados-miembros durante la Cumbre del Milenio, en septiembre de 2000, está en peligro de no lograrse.

En noviembre de 2001, los responsables de la cooperación para el desarrollo de la UE, acordaron fijar un plazo para alcanzar el objetivo de destinar el 0,7 % del PIB para la AOD. Más aún, en algunos países en desarrollo, la existencia de políticas deficientes reduce la eficacia de los programas de desarrollo y en consecuencia, la ayuda. En

⁵⁸ Idem.

cambio, otras naciones sostienen políticas sólidas y pueden hacer un buen uso de la asistencia adicional; el problema consiste en si podrán conseguir los recursos suficientes.

Uno de los mecanismos que en materia de cooperación se han implementado para orientar fondos hacia el desarrollo son las Cumbres, entre ellas las específicamente dirigidas al Financiamiento del Desarrollo, en las cuales uno de los temas destacados es precisamente la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), que de acuerdo a la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico de las Naciones Unidas, OCDE, los países desarrollados deben aportar el 0,7% de su producto interno bruto, para ser distribuido en los países calificados como pobres o en vías de desarrollo, donde se ubican los países Latinoamericanos.

Además, la turbulencia de las relaciones internacionales llevó a que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la resolución 53/202, del 17 de diciembre de 1998, decidiera entre otros temas, designar el quincuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General como la “Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio”, y convocar como parte integrante a la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas.

En la resolución 54/196 de la Asamblea General, de diciembre de 1999, se establecieron los objetivos principales de la reunión sobre la Financiación para el Desarrollo, a saber: abordar cuestiones nacionales, internacionales y sistémicas relativas a la financiación para el desarrollo en forma integral, teniendo en cuenta las fuerzas de la mundialización y la interdependencia, y encontrar los medios para disponer de recursos financieros suficientes a fin de lograr las metas fijadas por las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas durante el decenio de 1990.

De esta manera decidió que dicha Cumbre se realizará en New York, Estados Unidos, del 6 al 8 de septiembre de 2000, con la visión de que está constituyera una oportunidad de revisar el papel fundamental y fortalecer la función de las Naciones Unidas, para

hacer frente a los desafíos del siglo XXI, con el tema general de “La Función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, la cual fue clave para las directrices para el financiamiento del desarrollo de los países mas atrasados.

En septiembre de 2000, los dirigentes mundiales participantes en la Cumbre del Milenio decidieron "hacer todo cuanto estuviera a su alcance para que tuviera éxito la reunión". El Secretario General presentó recomendaciones normativas generales en su informe al Comité Preparatorio publicado en enero de 2001 (documento A/AC.257/12).

El Comité Preparatorio sobre la Financiación para el Desarrollo se creó a comienzos de 2000. Con el fin de facilitar el proceso de consultas, ese año se celebraron cinco reuniones regionales en Yakarta (Indonesia), Addis Abeba (Etiopía), Bogotá (Colombia), Beirut (Líbano) y Ginebra (Suiza). Además, a finales de 2000 tuvieron lugar dos series de reuniones públicas, en las que se expusieron las opiniones respectivas de las organizaciones no gubernamentales y el sector empresarial, incluidos los ejecutivos de alto nivel de bancos, sociedades de gestión de inversiones, empresas multinacionales y empresas medianas y pequeñas de países desarrollados y en desarrollo. Las reuniones, junto con las conclusiones de varios grupos de trabajo interinstitucionales, contribuyeron a preparar las recomendaciones que figuraban en el informe de orientación del Secretario General de enero de 2001.

Los gobiernos debatieron el programa sustantivo de la Conferencia en dos períodos de sesiones del Comité Preparatorio celebrados en febrero y mayo de 2001. El Comité Preparatorio continuó reuniéndose (del 15 al 19 de octubre de 2001 y del 14 al 25 de enero de 2002) para perfilar las posibles iniciativas y decisiones normativas que se aprobarían en la Conferencia de la Financiación.

Además de sus documentos anteriores, el Comité Preparatorio tendrá ante sí el importante informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo,

designado por el Secretario General y presidido por el ex Presidente de México Ernesto Zedillo. El informe se publicó en junio de 2001 (documento A/55/1000). Asimismo, el Comité Preparatorio pidió a las principales instancias institucionales y no institucionales que siguieran examinando iniciativas concretas en apoyo del proceso preparatorio de la financiación para el desarrollo.

Es así como del 19 al 22 de Marzo del 2002, las Naciones Unidas celebraron por primera vez una Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que es conocida como “La Conferencia de Monterrey”⁵⁹ debido a que se llevó a cabo en la Ciudad de Monterrey, México; se realizó con el fin de tratar cuestiones financieras y conexas esenciales relativas al desarrollo mundial.

Una característica sin precedentes de la Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo es la participación activa del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio en un proceso dirigido por las Naciones Unidas.

En la Conferencia y sus preparativos participaron también la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las cinco comisiones regionales y otros organismos del Sistema de las Naciones Unidas, así como representantes de la sociedad civil y el sector empresarial.

Se invitó a participar en la Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo, a las organizaciones que no están reconocidas como entidades de carácter consultivo por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se instaron a que soliciten el reconocimiento como entidades de carácter consultivo especial.

⁵⁹ México.Cimacnoticias.com

Para el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, debe marcar un cambio en la historia de la Asistencia Oficial para el Desarrollo al considerar que debe impedirse que continúe el declive de la AOD.

Considerando como base el marco en que se generan y distribuyen los recursos para el desarrollo, se establecieron seis aspectos fundamentales para el debate y la toma de decisiones:

4.1.1. Movilización de recursos financieros nacionales.

La mayor parte del capital que dedica un país a las actividades de desarrollo se obtiene en el ámbito nacional. Para movilizar y distribuir con eficacia los fondos públicos y privados a fin de fomentar los avances sociales y económicos es preciso que existan instituciones jurídicas, sistemas de tributación, una administración pública y una infraestructura financiera que funcionen de manera eficaz.

4.1.2. Movilización de inversiones extranjeras directas y otras corrientes privadas.

Además de los recursos nacionales, la mayoría de los países en desarrollo necesita capital extranjero para sus principales necesidades de inversión. Ello comporta, cada vez en mayor medida, atraer fondos privados de otros países, como inversiones extranjeras directas, inversiones de cartera y préstamos bancarios. Una de las dificultades principales consiste en aumentar la magnitud y el alcance de esas corrientes, al tiempo que se contiene su volatilidad.

4.1.3. Comercio Internacional.

Los ingresos procedentes del comercio constituyen un medio decisivo para fomentar el crecimiento económico y erradicar la pobreza, especialmente si, gracias a ellos, los agentes económicos pueden emplear su potencial productivo con la máxima eficacia. No

obstante, la expansión rápida y constante del comercio no está garantizada y muchos países en desarrollo únicamente han obtenido hasta la fecha unos beneficios exiguos con la apertura de sus economías.

4.1.4. Asistencia Oficial para el Desarrollo.

La asistencia oficial para el desarrollo ha entrado en una etapa de retroceso de larga duración, pero sigue siendo esencial para el desarrollo de muchos países de bajos ingresos. Además, es necesaria una mayor asistencia para lograr los objetivos de reducción de la pobreza y de desarrollo humano establecidos en la Cumbre del Milenio.

4.1.5. Alivio de la deuda.

Pese a que se ha logrado un alivio significativo de la deuda gracias a la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, el progreso de muchos países en desarrollo sigue viéndose entorpecido por la onerosa carga de la deuda. Al tiempo que se intenta solucionar los problemas actuales de la deuda, es preciso tomar medidas para evitar que los países en desarrollo queden atrapados en ellos.

4.1.6. Sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales

La gravedad y la frecuencia creciente de los contagios y los bruscos movimientos financieros, registrados en el funcionamiento de la economía mundial desde la fundación hace medio siglo del Sistema de Bretton Woods han dado lugar a llamamientos en que se solicita la reforma de la arquitectura financiera internacional. Aunque se han logrado algunas mejoras, aún es preciso seguir trabajando al respecto.

Uno de los objetivos es encontrar vías para fortalecer la participación de los países en desarrollo en los procesos económicos internacionales. El otro es aumentar la cohesión entre las principales instituciones en los ámbitos financiero, monetario, comercial y de desarrollo internacionales. En ese sentido, las Naciones Unidas deben desempeñar un papel más eficaz en la escena política internacional.

El Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en mayo de 2001, dijo "A menos que logremos movilizar una cantidad mucho mayor de recursos, tanto inversiones públicas como las impulsadas por el mercado, se verán frustrados nuestros planes para erradicar la pobreza y acelerar el desarrollo."

Es así como, en seguimiento a la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (ICFD, por sus siglas en inglés), se sostuvo la primera Asamblea General de Diálogo de Alto nivel sobre la financiación para el Desarrollo, que tuvo lugar el 29 y 30 de octubre de 2003, en New York, y el 23 de diciembre de 2003, la Asamblea General adoptó la resolución (A/RES/58/230) titulada **“Seguimiento a la implementación de los resultados de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo”**. La Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo que fue realizada del 18 al 22 de marzo de 2002, en Monterrey, N.L., México⁶⁰.

La Oficina de la Financiación para el Desarrollo, esta organizando tres sets de consultaciones de multi apuestas de receptáculos, incluyendo expertos de sectores privados y oficiales, como Academia y Sociedad Civil, para examinar asuntos relativos a la movilización de recursos para la financiación del desarrollo y la erradicación de la pobreza. La Reunión Especial de alto nivel del Consejo Económico y Social (ECOSOC) con instituciones de financiamiento internacional y comercio fue celebrada el 26 de abril de 2004, en la oficina principal de las Naciones Unidas.

En la preparación para la Reunión Especial de Alto Nivel del Consejo Económico y Social (ECOSOC), con instituciones de financiamiento internacional y comercio (New York, 26 de abril de 2004), la oficina de financiamiento para el desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, organizó una

⁶⁰ Information on the Conference and the outcome document, the Monterrey Consensus [PDF, 735KB], is available on the archived conference site.

audiencia informal de Sociedad Civil y de Sectores de negocios, sobre el financiamiento para el desarrollo, durante el mes de marzo de 2004.

La reunión adoptó la forma de un diálogo abierto entre el Consejo Económico y Social y un grupo compuesto por ministros de finanzas y funcionarios de alto nivel que habían participado en las reuniones previas de las instituciones de Bretton Woods. Esta es la sexta reunión especial de alto nivel entre el Consejo Económico y Social y las instituciones de Bretton Woods, que brindó una oportunidad importante para la interacción en el plano internacional, entre los responsables de la elaboración de políticas de finanzas, la cooperación para el desarrollo y las relaciones exteriores.

El Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (párrafo 69) y la resolución E/2002/34 asignan nuevas tareas específicas, incluyendo temas tales como la coherencia, la coordinación y la cooperación, como parte del seguimiento de la Conferencia de Monterrey. Además, dan impulso a la continuación del proceso innovador y participativo que caracterizó la conferencia asegurando la colaboración activa de la sociedad civil, incluyendo representantes de las ONG's y del sector privado.

En este contexto la Asamblea General de las Naciones Unidas y el ECOSOC se convierten en foros de presión para cargar sobre los países desarrollados nuevas formas de ayuda.

4.2. Organismos Multilaterales.

En la Cumbre de la Financiación para el Desarrollo, realizada en marzo de 2002, en Monterrey, se tuvo la participación activa del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, en un proceso dirigido por las Naciones Unidas. En la Conferencia y sus preparativos participaron también la

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las cinco comisiones regionales y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, así como representantes de la sociedad civil y el sector empresarial.

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMDS), que se celebró en Johannesburgo, Sudáfrica, del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estaba empeñado en garantizar que la Cumbre fuera un foro que generará un ímpetu nuevo al proceso internacional de desarrollo sostenible, como asesor principal de las Naciones Unidas en materia de desarrollo, el PNUD buscó poner en práctica los principios del desarrollo sostenible por medio de la capacitación a nivel nacional y la cooperación regional y mundial para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio, que se resumen así:

- Capacidad 21 y Capacidad 2015
- Centro de Desarrollo de las Tierras Secas
- La energía y el desarrollo sostenible
- Iniciativa para el Ecuador
- Iniciativa sobre la pobreza y el medio ambiente
- Fondo para el Medio Ambiente Mundial y Programa de Pequeños Subsidios
- Gestión de los recursos hídricos
- LIFE: Fondo de la Iniciativa Local para el Medio Ambiente Urbano

Esta Cumbre conocida como Cumbre Mundial de Johannesburgo, reunió a casi 100 Jefes de Estado y de Gobierno, marcó el rumbo de avances prácticos y realistas en materia de desarrollo, debido a que Dirigentes de todo el mundo, funcionarios de las Naciones Unidas, grupos de ciudadanos y representantes empresariales se reunieron para acordar una agenda práctica y clara que permita ofrecer acceso a agua potable, saneamiento, electricidad y otros servicios, al tiempo que preserva el medio ambiente. Represento una oportunidad histórica para consolidar todos estos progresos y trazar planes de acción

prácticos para un futuro sostenible, afirmó el Administrador del PNUD Mark Malloch Brown.

La Cumbre concluyó con la aprobación de una declaración política, en la que los participantes reafirmaron su compromiso con el desarrollo sostenible, y un plan de acción con metas específicas. Otro resultado importante es la creación de iniciativas conjuntas de los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales, como la Asociación Mundial de la Energía Local, que contribuirán a abordar problemas concretos. **El objetivo general es el mejoramiento de las condiciones de vida en todo el mundo, así como la protección de los recursos naturales y los ecosistemas.**

La Cumbre de Johannesburgo no sólo debe renovar los compromisos políticos anteriores sino también esbozar acciones prioritarias en cinco esferas clave para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Agua y Saneamiento, Energía, Salud, Agricultura y Biodiversidad.

Por esta razón, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, realizada en New York, del 6 al 8 de septiembre de 2000, se revisó el papel de las Naciones Unidas en el Siglo XXI, 189 países respaldaron la Declaración del Milenio, que incluye ocho objetivos de desarrollo concretos, desde reducir la pobreza extrema a la mitad para el año 2015, hasta proporcionar educación primaria universal y detener la propagación del VIH/SIDA.

En la I Conferencia de la Organización Mundial del Comercio, OMC, realizada en Doha 1999, conocida como la Conferencia de Doha, se lanzó un nuevo proceso destinado a crear mecanismos de comercio mundial justos. En la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México), los países ricos acordaron suministrar más ayuda, mejorar las relaciones comerciales, incrementar la transferencia

de tecnología y la inversión en los países pobres comprometidos con reformas políticas y económicas serias.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social⁶¹, realizada en Copenhague, Dinamarca, del 6 al 12 de marzo de 1995, se llevó a cabo con el fin de dar más peso al programa internacional y promover una mayor concientización en lo relativo a diversos temas importantes mediante la cooperación de los Estados miembros y la participación de otros agentes del desarrollo.

La Cumbre contó con la participación de 117 Jefes de Estado y de Gobierno, junto con Ministros de otros 69 países, los países se comprometieron a intentar resolver los graves problemas sociales del mundo, abordando tres cuestiones fundamentales que interesaban a todos los países:

- La erradicación de la pobreza
- La promoción del pleno empleo
- El fomento de la integración social, especialmente de los grupos más desfavorecidos.

La Cumbre marcó el surgimiento de una voluntad colectiva de asignar al desarrollo social, una de las principales prioridades en las políticas a nivel nacional e internacional y situar a la persona humana en el centro de las actividades de desarrollo.

El Programa 21, cuyo plan de acción fue aprobado hace 10 años en la Cumbre sobre la Tierra para lograr un desarrollo sostenible - un desarrollo equilibrado entre las necesidades económicas, sociales y ambientales-, todavía es considerado un instrumento fuerte y valioso. Si bien se han hecho progresos para el cumplimiento de las metas del Programa 21, se han descuidado algunas áreas, como la energía, y los logros han sido insuficientes.

⁶¹ Informe de Naciones Unidas. A/Conf.166/9, 19 de abril de 1995.

La experiencia adquirida a través de Capacidad 21, el programa iniciado por el PNUD en 1992, para implementar el Programa 21, ha ayudado a crear una iniciativa más ambiciosa y amplia, llamada “Capacidad 2015”, que se centrará en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en el logro del desarrollo sostenible, especialmente en el plano local.

Mientras que el PNUD, en calidad de red mundial de las Naciones Unidas para el desarrollo, trabaja con los países en desarrollo para dotarse de la capacidad necesaria para alcanzar esos objetivos y ayudarles a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo.

Se calcula que dos mil millones de personas de todo el mundo carecen de acceso a servicios de energía, en tanto que otros 1.500 millones dependen de suministros de electricidad poco fiables. Más de mil millones de personas carecen de acceso a agua potable. Cada año, unos 3,4 millones de personas mueren por enfermedades relacionadas con agua no potable y un saneamiento inadecuado. Se estima también que 250 millones de personas han sido directamente perjudicadas por la desertificación y casi mil millones se encuentran en situación de riesgo y su capacidad para producir alimentos, preservar los recursos hídricos y lograr medios de vida sostenibles se ven gravemente afectados⁶².

De tal forma que el PNUD, pondrá en marcha la iniciativa de Desarrollo de la Capacidad para el Mejoramiento de la Agricultura y la Gestión de los Recursos Naturales en las Tierras Secas del Mundo, destinada a reducir la pobreza a la mitad en estas regiones para 2015. Esta iniciativa representará un aporte significativo hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo que respecta a agua, hambre y pobreza, mediante una mejor administración de los recursos locales. Además, contribuirá a incrementar la productividad de las tierras secas y evitará o resolverá los conflictos relacionados con el

⁶² Estudio del PNUD sobre Desarrollo.

uso de los recursos naturales.

Durante el último decenio, los programas financiados por el PNUD han aportado 3.800 millones de dólares de los Estados Unidos, en el área del medio ambiente y la energía sostenible, incluidos 1.650 millones de dólares del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y 333 millones de dólares del Fondo Multilateral para el Protocolo de Montreal. En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, el PNUD reafirmó su compromiso con el desarrollo de la capacidad, el apoyo a la gestión de los recursos hídricos, la electricidad y las tierras secas, y la biodiversidad como medios decisivos de apoyo a la lucha mundial contra la pobreza⁶³.

El PNUD es la red mundial de las Naciones Unidas para el desarrollo que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. En 166 países, trabajando con ellos para ayudarlos a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo. Mientras que fortalecen su capacidad local, los países aprovechan los conocimientos del personal del PNUD y de amplio círculo de asociados.

4.3. Organizaciones Internacionales (Cooperación Multilateral)

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la diplomacia multilateral ha sido la piedra angular de la política exterior y de comercio para muchos países y regiones. La creación y el desarrollo del sistema de organizaciones internacionales y la puesta en marcha de mecanismos para la creación multilateral de reglas ha tenido bases sólidas con la participación de países desarrollados y emergentes, en la creación del papel de la Naciones Unidas para el mantenimiento global de la paz y en el control de los campos ligados con la paz y la seguridad, así como en el desarrollo de su diplomacia económica

⁶³ Idem.

por medio de organismos especializados, la OMC, el grupo de los Siete (G7) y la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económica (OCDE).

La razón de ser de ese activismo ha sido que el desarrollo de reglas internacionales es la manera más segura para una potencia media de defender y hacer avanzar sus intereses nacionales y la paz internacional, la seguridad y el desarrollo. A nivel internacional muchos países comparten este compromiso con respecto al multilateralismo, el cual no sólo fomenta la capacidad de influir en la política global, sino que ejerce también un control sobre los Estados que traten de imponer unilateralmente sus soluciones a los demás.

En virtud de este compromiso compartido, en el campo de la cooperación multilateral regional e internacional, se han desarrollado relaciones estrechas de consultación en los principales campos de interés dentro de una amplia gama de organizaciones, que a través del diálogo y de la cooperación, se ha logrado trabajar en objetivos comunes y desarrollar alianzas que permiten alcanzar metas coherentes en relación con la política social y económica de cada país, manteniendo una política continua de consultación, consenso y de compromiso en puntos importantes con visión global.

Así, en este ámbito entenderemos como cooperación multilateral aquella que es canalizada por los diferentes países cooperantes a través de instituciones públicas u organismos internacionales, a través de esquemas, programas y proyectos cuyas bases y lineamientos son aceptados por un grupo de países en un Foro u Organismo de carácter mundial, subregional o regional.

4.3.1. Socios de la cooperación multilateral.

Entre estas instituciones multilaterales destacan los organismos y agencias especializadas de cooperación que integran el Sistema de Naciones Unidas, de la OEA, las Instituciones Financieras Internacionales, diferentes fondos multilaterales y la UE, entre muchos otros.

Todos ellos realizan esfuerzos para lograr el crecimiento económico y social de los países en vías de desarrollo, mediante programas que incluyen cooperación técnica, encuestas, estudios, convocatoria a conferencias internacionales, e incluso alcanzan hasta la planificación integral del desarrollo mediante proyectos específicos en áreas como: comercio, industria, agricultura, salud e infraestructura.

La cooperación multilateral se materializa en su mayor parte a través de créditos y Asistencia Técnica. Otorgan financiamiento en dos modalidades: Fondos Propios y Fondos Fiduciarios (de origen bilateral). Con estas fuentes multilaterales se contrata recursos para generar apoyo a proyectos del sector social, comercio, industria, infraestructura, agricultura, salud y situaciones de emergencia, entre otros. Asimismo, los países miembros participan, en algunas ocasiones, en las negociaciones con las Instituciones Financieras Internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

La cooperación en el ámbito multilateral es una importante herramienta para fomentar la investigación científica y la innovación tecnológica entre grupos de investigación, especialistas y estudiosos de diferentes regiones del mundo. En esta área se promueve la realización de proyectos conjuntos de Inversión más Desarrollo, workshops, seminarios, talleres y becas para la formación de recursos humanos.

Contribuye igualmente a los recursos destinados a la aplicación de acuerdos y tratados internacionales en materia de medio ambiente (cambios climáticos, biodiversidad, Protocolo de Montreal).

Para algunas organizaciones, las contribuciones son obligatorias, de acuerdo con una llave de reparto establecida entre los países miembros. Para otras, estas son voluntarias, y afectadas, ya sea a los recursos ordinarios de las organizaciones, a fin de asegurar la eficacia de su funcionamiento; o bien a programas específicos que son objeto de consultas entre los países miembros y la organización implicada, durante todo el ciclo de concepción y de ejecución de estos programas. En el caso de las contribuciones obligatorias y voluntarias asignadas a los recursos ordinarios.

4.3.2. Especificidad de la cooperación multilateral.

Las organizaciones internacionales permiten la realización de un debate mundial acerca de los temas que sobrepasan el marco de los acuerdos de cooperación bilaterales, tales como el concepto de bienes públicos globales, la buena gestión, la cooperación regional, el comercio y el desarrollo en el marco de la mundialización, el desarrollo sostenible y la protección medioambiental a escala mundial, las grandes pandemias, etc.

También tienen como misión, crear entre los países donantes y los países en desarrollo, un consenso sobre el marco general en el cual se inscriben los diferentes programas de cooperación al desarrollo. De ahora en adelante, los documentos de estrategia de reducción de la pobreza (PRSP) del Banco Mundial, se han convertido en una herramienta de referencia imprescindible, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) proporcionan indicadores comunes a los actores del desarrollo, tanto bilaterales como multilaterales.

4.3.3. Complementariedad con la cooperación bilateral.

A nivel de las contribuciones afectadas a programas específicos, existe también la preocupación por el cumplimiento con las prioridades temáticas y sectoriales de la cooperación bilateral. Por otra parte, estas prioridades forman la base de los criterios de elección de las organizaciones con las cuales se opta por cooperar. También es importante que los programas multilaterales subvencionados se dirijan de preferencia a países socios de la cooperación bilateral a fin de establecer sinergias, y permitir un seguimiento muy de cerca por las representaciones de la Cooperación en el terreno.

4.3.4. Otros aspectos de la cooperación multilateral.

La cooperación multilateral se encarga también de la gestión del personal de cooperación destinados ante las organizaciones internacionales, En el año 2002, la cooperación multilateral ha colaborado en la preparación y ha participado en las grandes conferencias de las Naciones Unidas: Financiación del Desarrollo en Monterrey, Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después, en Roma, y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo.

En la Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo, se invito a participar a las organizaciones que no estén reconocidas como entidades de carácter consultivo por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se instó a que soliciten el reconocimiento como entidades de carácter consultivo especial, a fin de contar con la participación activa de estas.

En estas organizaciones se clasifican las No Gubernamentales. Las Naciones Unidas celebraron la 59ª. Conferencia Anual del Departamento de Información Pública/ Organizaciones no Gubernamentales, realizada en Nueva York, del 8 al 10 de septiembre de 2003.

El comité sobre Organizaciones no Gubernamentales es un Comité bajo el Consejo Económico y Social (ECOSOC), que se estableció mediante la Resolución del Consejo 3(II), del 21 de junio de 1946, son miembros 19 países: 5 miembros son de los Estados Africanos, 4 miembros son de los Estados Asiáticos, 2 miembros son de los Estados del Este Europeo, 4 miembros son de América Latina y Estados del Caribe, y 4 miembros de Oeste Europeo y otros Estados.

El mandato del Comité es que estas organizaciones estén fuera del ECOSOC, Resolución 196/31. El quehacer principal del Comité es:

- La consideración de aplicaciones para un estatus consultivo de aplicaciones para reclasificación de Cumbres por ONG's.
- La consideración del cuadrienal reporte de Cumbres por ONG's en general y categorías especiales.
- La implementación de la provisión de la 1996/31 Resolución del Consejo y el monitoreo de las relaciones entre los consultantes.
- Algún otro asunto en el cual el ECOSOC podría solicitarle consideración al Comité.

4.3.5. Ventajas o Beneficios de la Cooperación Multilateral.

La cooperación multilateral para el desarrollo, dada su universalidad y su menor interés individualizado, los países donantes carecen de “exclusividad” sobre los marcos de cooperación y pierden el control en las esferas de dirigir su cooperación técnica y financiera utilizando los mecanismos bilaterales, mediante los cuales logran un nivel de incidencia más directo, condicionando contraprestaciones de los países receptores, así como pueden obtener beneficios particulares y monopólicos en el plano financiero y en el político.

Con la cooperación multilateral se visualizan a todos los países como Socios Iguatarios, porque esta es como una actividad que abarca a todos los países y sus instituciones con intereses y condiciones comunes y de la cual todos se benefician.

El desafío que afrontan las instituciones internacionales para el desarrollo por la disminución de la ayuda oficial tanto técnica como financiera, convierte a la cooperación multilateral como la opción para hacer más con menos, reconociendo la importancia de colaborar para sacar partido de sus respectivas ventajas y evitar una costosa duplicación de esfuerzos.

Se realiza el Trabajo en Conjunto. Los instrumentos propuestos buscan impulsar la idea de trabajo conjunto y el diseño de relaciones estratégicas que fortalecerán las capacidades institucionales de los países miembros dentro de un ámbito multilateral. Entonces cada uno de los instrumentos contribuirá a fortalecer el rol de la cooperación técnica en el desarrollo de cada país participante buscando áreas de convergencia entre las prioridades que son definidas a un nivel hemisférico, regional como lo es el proceso de cumbres y los intereses nacionales, es la utilización de la Geopolítica, en la Planeación de programas y proyectos. Esto tendría como objetivo llevar a cabo la programación conjunta de actividades que proveerían experiencia práctica en cooperación inter-institucional y se enfocaría hacia las estrategias dirigidas a la movilización de recursos externos para la cooperación técnica.

Un punto importante que se debe subrayar es que los programas de ayuda internacional pueden ser integrados y ampliados mediante una cooperación bien concebida y puesta en marcha de manera coherente. Las ventajas son evidentes: cuando los recursos son difíciles de obtener, tal como es el caso en la actualidad, es necesario eliminar la superposición de labores y los dobles empleos; es fundamental conocer una mejor definición de los proyectos y tener una garantía sobre su buen funcionamiento, todo ello mediante procedimientos colectivos de

examen entre receptor y donantes. Más importante todavía, un cuadro multilateral de cooperación ofrece a los beneficiarios una más amplia selección de fórmulas posibles para llevar a cabo proyectos particulares y reduce el riesgo de dependencia de modelos importados de desarrollo de la enseñanza superior bajo la forma bilateral.

La Cooperación Internacional Multilateral de gran superficie hace que sea imponente la función de las organizaciones regionales y nacionales. Estas establecen diversos tipos de acuerdos oficiales y organizan reuniones regulares, además de las convocadas en casos de urgencia y sobre temas especiales.

De esta manera, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, la Organización Mundial de la Salud, OMS, y el Organismo Internacional de Energía Atómica, OIEA, ayudan a los Estados Miembros en los campos de la sanidad animal, con arreglo a las funciones internacionales establecidas en sus respectivas constituciones y acuerdos tanto a nivel mundial como regional.

El OIEA coopera activamente con la FAO y la OMS en distintas materias, y con varias organizaciones regionales. El manejo de la información es su tarea más importante, y ha patrocinado una serie de reuniones y cursos de formación sobre el tema. En todos los continentes hay oficinas regionales y subregionales de la FAO y la OMS, que coordinan o participan en los programas de desarrollo en los respectivos territorios.

Es necesaria la promoción para obtener más fondos de la cooperación internacional multilateral, para acelerar las comunicaciones de todo tipo, las naciones y sus organizaciones han estado de acuerdo, en la mayoría de los casos, en los medios para alcanzar estos objetivos.

En el caso Europeo, la Declaración del Portavoz adjunto del Ministerio de Asuntos Extranjeros, Paris, 19 de marzo del 2003, organizó los días 20 y 21 de marzo del 2003, en el Centro de Conferencias Internacionales, los Terceros encuentros de la Cooperación Multilateral. En estos encuentros reunieron alrededor de cien operadores franceses y europeos, tanto del sector público como del privado, que son especialistas del desarrollo.

Estos encuentros ofrecen la oportunidad de hacer énfasis en las estrategias de los aportadores de fondos multilaterales en África del Norte/Medio Oriente, y en el sur de Asia, el último encuentro realizado en Shanghai, denominado El "Espíritu de Shanghai" que simboliza la confianza y beneficios mutuos, la igualdad y consultas, el respeto mutuo a diferentes civilizaciones y la prosperidad común, no sólo resume las experiencias de los países miembro para abordar las relaciones mutuas sino que también tiene un papel significativo en la promoción del establecimiento de un nuevo orden político y económico internacional justo. También abordan el posicionamiento de los operadores en estas dos regiones, así como las estrategias que deben implementarse para mejorar su trabajo conjunto.

Los problemas agravados del medio ambiente, pobreza, narcotráfico, refugiados y el progresivo terrorismo, separatismo y extremismo, que se encuentran entre las nuevas amenazas a la seguridad de los pueblos de todo el mundo, constituyen graves desafíos a la paz y desarrollo mundiales.

Muchos países ahora están acelerando la cooperación regional para enfrentar tales amenazas y desafíos, y el establecimiento de la Organización de Cooperación en Seguridad, OCS, justamente se apega a la tendencia. Los Estados miembro de la OCS han reconocido unánimemente la importancia de fortalecer la cooperación en seguridad bilateral y multilateral.

Ellos han prometido profundizar y ampliar la seguridad colaborativa, particularmente para luchar contra las "tres fuerzas malignas" del terrorismo, separatismo y extremismo bajo la guía de los acuerdos de cooperación existentes.

Se mencionan entre ellos, el desarrollo de los "Cinco de Shanghai"⁶⁴, integrados por China, Rusia, Kazajstán, Tadjikistan, Kirquizistan, que con el objetivo de avanzar en el desarrollo económico, han implementado un esquema de cooperación que genere confianza mutua en una zona de conflictividad, que ha estado influenciada enormemente por la cambiante situación internacional y ha atraído una gran atención de la comunidad internacional.

Es así como más y más naciones y organizaciones internacionales han expresado su disposición a empezar el diálogo y cooperación con la OCS. Abrirse al mundo, la única forma de elevar la influencia global de la organización, refleja el principio fundamental de la OCS de no alinearse y de no estar dirigida contra una tercera parte.

El nuevo concepto de seguridad, la relación de Estado a Estado y la modalidad de cooperación regional propuesta y aplicada por la OCS con toda seguridad serán aceptados ampliamente y se volverán más populares en la comunidad internacional.

La OCS se apegará estrictamente al principio de la Carta de la ONU bajo la situación internacional actual. Además, se comprometerá a fortalecer la confianza mutua y la relación de buena vecindad, consolidar la cooperación efectiva entre los Estados miembro en las áreas política, de seguridad, económica, comercial, entre muchas otras; garantizar la paz, seguridad y estabilidad regionales; y promover el establecimiento de un orden político y económico internacional democrático y justo.

En cuanto al Banco Mundial, BM, que fué fundado en 1944, desde entonces es un

⁶⁴ Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, CEID. Pág.2 Desafíos "Los Cinco de Shanghai".

Organismo Financiero Multilateral que proporciona préstamos concesionales, referidos como créditos a países considerados más pobres en términos definidos como: Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD).

En la actualidad esta constituido por más de 180 países miembros. Está conformado por 5 instituciones asociadas que conforman el grupo del Banco Mundial, siendo estas las siguientes: The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD); International Development Association (IDA); International Finance Corporation (IFC); Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), y The International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID).

El objetivo de su política de cooperación es contribuir a la reconstrucción y fomento en territorio de países miembros, principalmente aquellos de escaso desarrollo. Igualmente apoya las inversiones privadas suministrando capital en condiciones adecuadas para fines productivos y el de promover un crecimiento equilibrado de comercio internacional y mantenimiento del equilibrio de la balanza de pagos.

Entre los **Acuerdos sobre préstamos vigentes** están de fortalecimiento institucional, Tecnología Agropecuaria, y el de Reforma de Pensiones y Mercado Financiero. **Con la Estrategia de Cooperación**, según el Country Assistance Strategy (CAS), se ha establecido un nuevo marco para la ayuda del Banco, y para ejemplificar el apoyo financiero hacia Nicaragua, con el propósito de ser congruente con los planes de desarrollo contemplados en la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP).

Dentro de este nuevo enfoque, que se implementará en la cooperación programada para el período 2003-2005, se considera préstamos e inversiones por un total estimado de US\$160.0 millones. Junto con los actuales programas crediticios, la nueva estrategia del Banco se centrará en un programa para mejorar la competitividad, con el objetivo de crear un entorno más propicio para las inversiones en el país, así como respaldar al

sector privado.

La Modalidad de Cooperación Financiera, es a través de préstamos a largo plazo, Préstamos de Ajuste Estructural, y **Cooperación Técnica** reembolsable y no reembolsable, como en el caso de la recompra de la deuda comercial. Esta modalidad ha concentrado la cooperación en el financiamiento del Programa de Ajuste Estructural y Estabilización Económica, a través de los llamados Créditos de Recuperación Económica, promueve el desarrollo agrícola financiando créditos a la producción y a otros programas de fortalecimiento de los servicios agropecuarios y el financiamiento a proyectos de carácter social ejecutados por el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), a través de los organismos multilaterales de Naciones Unidas, UE y América.

BASES PARA LA FORMULACION DE UNA PERSPECTIVA TEORICA DE COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL SIGLO XXI.

Dado que las Conferencias han desempeñado un papel clave a la hora de encauzar el trabajo de la ONU desde su fundación, las últimas conferencias de alto nivel sobre asuntos de desarrollo, y de cooperación para el desarrollo, han sido continuación de una serie mecanismos que comenzó en los años 70's, y que han abierto nuevas perspectivas de cooperación.

En este capítulo, se analizarán como estos mecanismos, nuevas formas de Cooperación Internacional, actores, y tendencias contribuyen al establecimiento de una perspectiva teórica de la Cooperación Internacional en el Siglo XXI.

Desde la experiencia pionera de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990, estas Conferencias, han situado problemas difíciles y persistentes como la pobreza o la degradación del medio ambiente, en los primeros puestos de la lista mundial de prioridades detalladas en las conferencias realizadas hasta el 2004, y en la Agenda Global que actualmente se maneja. De otro modo, estos problemas jamás serían lo suficientemente urgentes desde el punto de vista político como para figurar en titulares y llamar la atención de los gobernantes.

La participación de miles de ONG's, ciudadanos, académicos y personas del mundo de los negocios, en reuniones tanto oficiosas como oficiales, han convertido estas conferencias en auténticos foros mundiales. La ONU, ha fomentado este aspecto, puesto que se necesita el apoyo de muchos grupos sociales para aplicar las políticas que se debaten.

Las conferencias se realizan cada cinco años, con el objeto de asegurar un seguimiento efectivo, se celebra una serie de períodos de reuniones de la Asamblea General para

confirmar la aplicación de los planes de acción de cada conferencia y de establecer futuras prioridades. Así, la ONU ha decidido celebrar varias conferencias sobre asuntos socioeconómicos con proyecciones en los próximos años del siglo XXI, tal como la Cumbre del Milenio, realizada en septiembre del 2000, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, realizada en Monterrey en el 2002, la Cumbre para el Desarrollo Social, celebrada en Ginebra, Suiza, junio 2002, y la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible, realizada en Sudáfrica en el 2002, que abordaron entre otros temas la situación de los países menos desarrollados.

Una vez que estos eventos han producido impacto, es muy importante estudiar las deformaciones. La teoría clasifica los impactos según el hecho y la participación en la historia. En un sencillo modelo ideal, una esfera, cuando choca contra una pared de su mismo material, experimenta un rebote con una velocidad proporcional y opuesta a la que llevaba antes del choque, cuyos efectos y avances se van midiendo conforme el tiempo pasa, en el caso en estudio, de acuerdo al cumplimiento de los compromisos adquiridos por cada uno de los países suscriptores, por lo que se establecerán las bases para la formulación de una perspectiva teórica de Cooperación Internacional en el siglo XXI.

1. Nuevas formas de Cooperación Internacional

La Cooperación Internacional se ubica en un nuevo escenario mundial, caracterizado por el fenómeno de la globalización, término, que tiene su origen en el campo de las ciencias económicas, con el movimiento de bienes y servicios, especialmente a través del flujo comercial y financiero, que pasa por encima de las fronteras internacionales. Sin embargo en el Siglo XXI, la globalización es un factor potencialmente enriquecedor para el fomento de la cooperación internacional, la colaboración, la asociación y el progreso, acentúa la extensión y profundización de las interdependencias e interconexiones entre los Estados y las sociedades que conforman el sistema mundial. En este marco, las

tendencias a la regionalización o a la constitución de bloques regionales y subregionales, abren nuevas e innovadoras posibilidades para fortalecer la cooperación regional política y económica, en forma paralela a los procesos de integración.

En tal sentido, el fenómeno de la globalización no es solamente, un proceso económico, sino que incorpora la dimensión social y cultural. Por ello, los países enfrentan el desafío de participar en el proceso de globalización; manteniendo al mismo tiempo su propia identidad nacional, por tal razón es importante analizar la cooperación internacional frente al siglo XXI y el rol que jugará la Sociedad Civil en las nuevas tendencias de la cooperación internacional.

La globalización económica ensancha la brecha entre los que tienen y los que no tiene, pero existe una profunda preocupación acerca de las direcciones a las que apuntan los actores financieros globales que participan en ella, ya que están emergiendo formas de ciudadanía activa, y están dando la importancia que tienen determinadas actividades locales y a nivel de base que están desafiando a la globalización; para las empresas con alta dimensión puede ser favorable, pero no así, para las pequeñas y medianas, que expresan que corren el riesgo de desaparecer, o ser absorbidas por las empresas transnacionales.

De alguna forma, estos avances orientan hacia nuevas formas de cooperación, capaces de asumir responsabilidades éticas y políticas, que indican que la Cooperación Internacional ha pasado a ser una dimensión importante de la Política Exterior de los países, ya que se han dado pasos para avanzar hacia relaciones más equitativas y equilibradas de cooperación.

La disminución de recursos de Cooperación Internacional, ha motivado la identificación de nuevos mecanismos para la captación de financiamiento y el mejoramiento de la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles.

De esta manera surge como una modalidad innovativa de la cooperación internacional, la **Cooperación Triangular**, que consiste básicamente en la asociación de una fuente tradicional (bilateral o multilateral) y un país de desarrollo medio, otorgante de cooperación horizontal, para concurrir conjuntamente con acciones a favor de una tercera nación en desarrollo (beneficiario).

Al tratarse de una modalidad de cooperación de reciente desarrollo, la Cooperación Triangular no presenta todavía en América Latina casos espectaculares, estando sus procedimientos prácticamente en fase experimental. Sin embargo, muestra una clara tendencia hacia la expansión, previéndose que en un futuro cercano se constituya en una de las formas más avanzadas y extendidas de cooperación internacional.

La República de Chile, a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, AGCI, es una de la pioneras en el desarrollo de la Cooperación Triangular y considera que es un instrumento cada vez más vigente en la medida que permite articular adecuadamente los intereses de las partes intervinientes en orden a: responder a crecientes demandas de cooperación horizontal de países en desarrollo, contar con un socio e intermediador adecuado para alcanzar una mayor eficacia en el uso de los recursos aportados por las fuentes tradicionales y lograr una mayor presencia de la nación en el ámbito internacional.

Cabe destacar que, la Cooperación Triangular es un compromiso de todas las partes para apoyar con recursos al proyecto acordado, en proporción al nivel de desarrollo relativo de cada participante. Esta característica le otorga una especificidad propia, diferenciándola de la forma tradicional, o sea de la simple contratación de expertos o consultores extranjeros para proyectos implementados por alguna fuente o país otorgante de cooperación.

Un ejemplo de triangulación, es Japón, que la ha denominado Cooperación en

Terceros Países, básicamente el país donante –Japón- (1), ha contribuido a que un país receptor de cooperación –Chile- (2), haya desarrollado un proyecto específico, el cual es urgente desarrollar en otro país de Latinoamérica (3), y cuya solicitud de proyecto ha sido evaluada por Japón, entonces, para ejecutar el proyecto en el país (3), se desplazan técnicos del país (2), que ya se ha especializado en el tema del proyecto; esto reduce los costos de cooperación para Japón (1), además que aprovecha los recursos humanos y financieros disponibles para establecer la cooperación con otros países. Un ejemplo es el Japan Cooperation Partnership Programs, JCPP, que Japón desarrollo con Chile, y Chile con otros países de Latinoamérica a través del cual implementa diferentes componentes de cooperación técnica, como capacitaciones y envío de expertos chilenos. Asimismo, Japón tiene otros programas con México, Brasil, Argentina, El Salvador, Costa Rica, y otros países en América Latina, y Chile tiene otros programas con otras fuentes cooperantes bilaterales y multilaterales.

Para obtener un marco de referencia de los flujos de cooperación triangular que Chile desarrollo, se muestra el siguiente cuadro:

COOPERACION TRIANGULAR
APORTE ANUAL POR PAISES
1999-2000

PAISES PARTICIPANTES		APORTE FUENTE TRADICIONAL US\$	APORTE BENEFICIARIO US\$	APORTE CHILE US\$
FUENTE TRADICIONAL	COOPERACION HORIZONTAL			
Finlandia	Nicaragua	582,335	58,000	94,664
Japón	Bolivia			40,605
Japón	América Latina y el Caribe	304,654		99,243
Suecia	Guatemala	160,787	27,000	43,194
OEA	Países miembros	36,000		168,043
U.S.A.	Sudamérica y Centroamérica	100,000		93,881
TOTAL GENERAL		1,183,776	85,000	539,630

Tasa de cambio promedio del año 1999, del Banco Central de Chile (US\$1=\$509)

Es evidente el impulso que ha tenido la cooperación triangular, de movilizar recursos alrededor de 2 millones de dólares en 1999, destinados a proyectos en beneficio de países en desarrollo de América Latina y otras regiones del mundo, constituyendo esta la peculiar característica y extrapolación con la cooperación horizontal, pues para que un país pueda implementar la cooperación triangular debe cumplir con una serie de condiciones, tales como estar en la capacidad y habilidad de poder ofrecer a otros países cooperación horizontal, de esta manera la fuente bilateral tradicional, fortalece las capacidades nacionales de los países que cumplen esta condición, que además servirá para apoyar el desarrollo de los recursos humanos en otros países con menor escala de desarrollo en la misma región.

En cuanto a sus prioridades e instrumentos, se asemejan a los de la cooperación horizontal, o en su defecto sirve para fortalecer la cooperación horizontal, de manera que en la región Latinoamericana se cuente con especialistas en diferentes temas que son demandados por los demás países.

El desafío que enfrenta la cooperación triangular, es que sea aceptada por todos los países, y que estos tengan la capacidad de implementarla, pues de alguna manera si bien es cierto existen ventajas en los países latinoamericanos como: el hablar el mismo idioma, tener costumbres similares, y otras; también existen desventajas, para los países que la reciben posteriormente en forma de cooperación horizontal, ya que la cooperación se disminuye no solo en monto sino también en calidad, pues no es lo mismo la transferencia directa de conocimientos de la fuente cooperante tradicional bilateral o multilateral, al país receptor.

De esta manera, el país implementador de este tipo de cooperación siempre tiene mayores ventajas, pues es el que recibe directamente la cooperación, porque para el país receptor final de la cooperación ya sea triangular u horizontal, los costos de aportación

local casi siempre se mantiene, porque por lo general el aporte es el hospedaje, o el hospedaje y la alimentación, venga del país donante directamente o del tercer país.

La Cooperación Triangular reviste importancia, considerando que la Agenda de Cooperación se ha ampliado incorporando nuevos temas, como la Gobernabilidad y Modernización del Estado, en adición a la Superación de la Pobreza; Desarrollo Sustentable; Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, entre otros. Es importante priorizar la capacitación y perfeccionamiento de recursos humanos, como el motor de la transformación de los recursos dirigidos a apoyar el desarrollo de los países.

Es así como surge en la región latinoamericana, la **Cooperación Horizontal** que se perfila como otra nueva forma que ofrece posibilidades de diversificar y optimizar la cooperación, que actualmente se implementa entre los países de América Latina, denominada Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, CTPD, o Cooperación Sur- Sur, **se le denomina de este manera, porque es otorgada por países en vías de desarrollo o medianamente desarrollado a otros países que se encuentran en un proceso similar de desarrollo.**

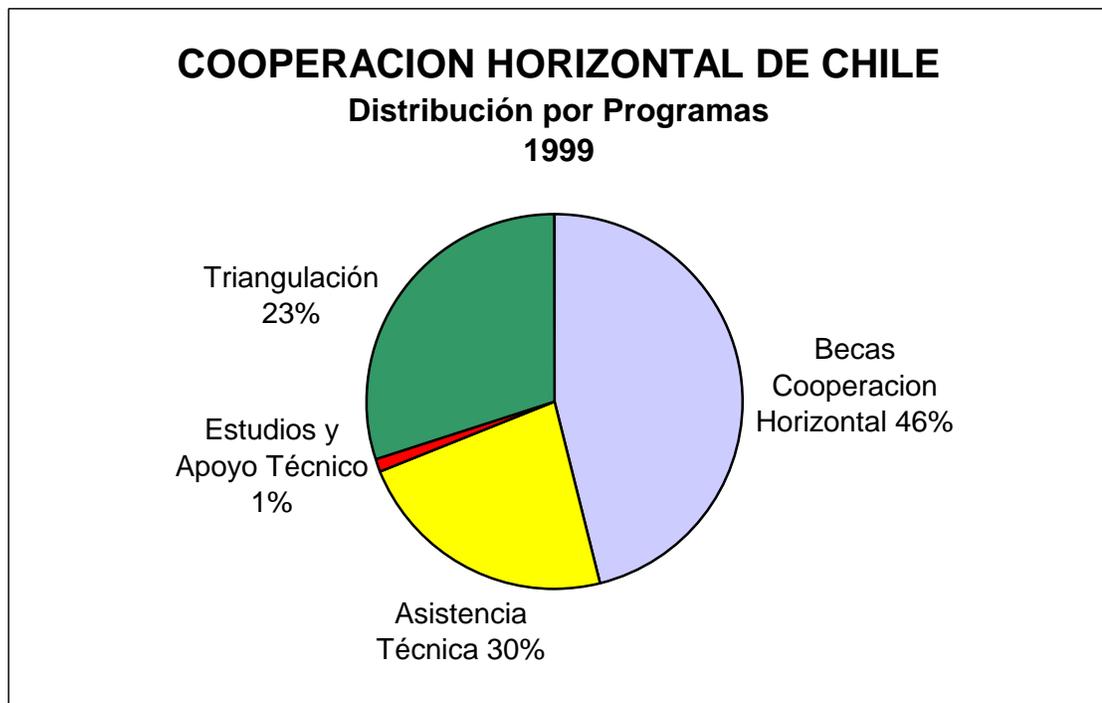
Esta modalidad surge debido a la escasez de recursos que existen para la cooperación internacional de las fuentes tradicionales de cooperación, esta cooperación representa un esfuerzo entre los países en vías de desarrollo para buscar un desarrollo recíproco a través de la cooperación regional, considerando que la región de América Latina cuenta con una gran ventaja que no tienen otras regiones, ya que los países latinoamericanos comparten muchos aspectos comunes tales como idioma, cultura, idiosincrasia, historia, estructura social, etc., lo cual favorece la cooperación regional, es decir la cooperación sur sur, que se establece de manera horizontal.

El objetivo de esta modalidad, es aportar a los procesos nacionales de otros países en desarrollo, en las áreas científica, técnica, económica, cultural y otras que mutuamente

se decidan, con el fin de proyectar las capacidades nacionales y capitalizar la experiencia resultante de tal cooperación. En América Latina, algunas naciones como México, Argentina, Brasil y Chile, han logrado notable desarrollo en las últimas décadas, acumulando a la vez conocimientos y experiencias en diversas áreas de desarrollo. Actualmente, estas naciones están asumiendo un papel protagónico como nuevos países oferentes de la cooperación internacional hacia otros países de la misma región.

Las líneas de cooperación que se implementan en la cooperación horizontal, son: Seminarios, Asistencias Técnicas, Pasantías, Becas de Postgrado y especializaciones, Envío de Expertos, Cursos Internacionales, y otras áreas que surjan de mutuo acuerdo.

En el caso de Chile, los flujos de cooperación horizontal durante 1999, se reflejan en la gráfica siguiente:



Miles de \$1,169.297

Indiscutiblemente, los flujos de cooperación técnica manejados en la cooperación tradicional, o sea directamente a cada país, aún cuando la tendencia es a reducirse, son mucho mayor, que los que actualmente se manejan en estas nuevas modalidades de cooperación.

Es importante destacar la Cooperación Horizontal a nivel Multilateral, debido a que uno de los organismos mas representativos, ha sido la Organización de Estados Americanos, OEA, que promueve entre las modalidades de cooperación solidaria, programas y proyectos de cooperación horizontal que estimulan la transferencia de conocimiento y el intercambio de información de experiencia entre los Estados miembros. La OEA actúa como órgano facilitador y movilizador de recursos humanos, técnicos y financieros para el logro de estos fines y apoya a todos los países que deseen desarrollar actividades de cooperación horizontal.

Es así como la cooperación al desarrollo por parte de los países desarrollados se mantiene vigente, pero cada vez más focalizada hacia temáticas específicas y hacia países de menor desarrollo, es decir se orienta a los países Africanos, que consideran tiene menor desarrollo que los países latinoamericanos, por lo que estas modalidades de cooperación triangular y horizontal, van dirigidas a países de mediano desarrollo donde se ubica Latinoamérica, pero tendencia es desplazarse desde el ámbito financiero no reembolsable hacia la cooperación técnica de costo compartidos y la cooperación económica. El énfasis se coloca en una relación de asociados o “partners”, que cooperan en beneficio mutuo.

En la actualidad, estas modalidades de cooperación, han sido exitosas en el funcionamiento, pero se considera que representan una potencialidad que debe ser desarrollada aún más y fortalecida en el marco de las relaciones políticas y económicas cada vez más integradas, ya que uno de los desafíos que enfrenta es en cuanto a la forma

de articular y canalizar la participación de los diversos actores. Desafío al que no solo deben recurrir las instituciones del Estado sino también la sociedad en su conjunto.

En América Latina y el Caribe, la Cooperación Internacional requiere seguir evolucionando en el marco institucional, legislativo y en la incorporación de nuevas metodologías de trabajo. Como se ha analizado se han promovido mecanismos adecuados para reforzar los elementos cualitativos de la Cooperación Internacional, frente a los aspectos financieros y cuantitativos.

En este apartado, se ha evidenciado el inicio de la superación del modelo clásico de países donantes netos y países receptores netos, para evolucionar hacia modelos que combinen ambas condiciones. La cooperación ya no es la reproducción continua desde hace siglos de un modelo basado en la caridad y la imposición como contrarios de la misma ecuación, sino la participación y apoyo mutuo entre países. A pesar que la Ayuda Humanitaria y la Cooperación al Desarrollo no solo son instrumentos de persuasión cultural sino política y pueden transformar una situación en favor de un contexto político concreto.

La Cooperación Internacional, es también un instrumento para el fortalecimiento de los procesos de democratización e integración. El mundo está buscando nuevas formas de cooperación y de diálogo que resulten en mayor estabilidad y seguridad para todos, condiciones cruciales para el desarrollo.

Así por ejemplo, la Unión Europea quiere contribuir a ello, entre otras formas, mediante el establecimiento de relaciones estratégicas con América Latina y El Caribe, y con diversos países y regiones del globo, es la recientemente postura adoptada como Estrategia Europea de Seguridad, que sin duda, aportó una dimensión diferente a la Cumbre de la Financiación, entre los Jefes de Estado y Gobierno de América Latina, y el Caribe, con la participación de la Unión Europea, UE, para compartir una serie de

valores y objetivos comunes con el fin de destacar el fortalecimiento de la Democracia y el Estado de Derecho, el respeto a los Derechos Humanos y la buena Gobernabilidad.

Para el caso, es de considerar que la UE, es actualmente el segundo socio comercial más importante de América Latina y el Caribe, ascendiendo el valor de importaciones a 53.700 millones de euros, y el de las exportaciones a 57.500 millones. Esto supone en ambos casos un incremento superior al 100 por ciento en comparación con los datos de 1990. Por lo que respecta a la inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe, la UE ocupa el primer lugar, con una cifra superior a los 200.000 millones de euros anuales, parte de los cuales se destina a sectores no tradicionales, y en cuanto a la cooperación se encuentra entre los primeros tres lugares, dependiendo del nivel de subdesarrollo del país.

La experiencia europea demuestra que la integración regional presenta numerosas ventajas para los países que apuestan por ella. A nivel económico, por ejemplo, permite aumentar la competitividad de sus economías y los atractivos de la inversión extranjera. Mientras que a nivel político, puede contribuir para favorecer la estabilidad y la seguridad en la región y por consiguiente su desarrollo equilibrado. La UE apoya de forma decidida los diversos procesos de integración regional o subregional, y está dispuesta en la conclusión de acuerdos de asociación con las agrupaciones que se van constituyendo, como parte de relación estratégica, que permitirá afrontar con mayores garantías de éxito los retos y objetivos comunes planteados para siglo XXI⁶⁵.

Por lo que respecta a la UE, debe intensificar su cooperación con América Latina en este ámbito, sobre todo financiando de forma generosa los programas de intercambio de experiencias y conocimientos técnicos.

⁶⁵ Javier Solana, Alto Representante de la Unión Europea para la PESC. http://ea.gmcsa.net/2004/05_Mayo/20040529/opinion/Mayo/op040529d.html (2 of 2) [3/06/2004 17:13:11]

Los nuevos objetivos y las nuevas formas de la cooperación internacional van ligados a un amplio intercambio, que significa compartir conocimientos y know how, establecer asociaciones y alianzas basadas en el interés común, en el mutuo respeto y en el deseo de alcanzar la justicia social, tanto local como globalmente.

En este intercambio se pone de manifiesto, que **la cooperación internacional es un concepto rector considerado como un desarrollo permanente; pero nunca acabado, debido a los constantes cambios que van surgiendo de acuerdo a las necesidades, entendiendo que los cambios y adaptaciones también ocurren en la conciencia humana.**

Desde luego, que en mundo globalizado, también existen otras desventajas y problemas sociales que han acabado por interrelacionarse, como la violencia, el crimen, las armas, el tráfico de drogas, y otros fenómenos sociales que limitan el desarrollo de los países⁶⁶, ayudados por las nuevas tecnologías comunicacionales, que han hecho más fácil la superación de las fronteras, en busca de nuevas formas de asociación⁶⁷.

Los procesos de globalización, se han ido instalando en nuestro planeta generando una transformación en los diferentes sistemas de nuestras sociedades, como una profunda “revolución” silenciosa que Castells ha denominado como la era de la información, cuyo fenómeno de la movilidad y los intercambios de información son ejes de estos nuevos escenarios culturales.

En este marco, la cultura va adquiriendo unos nuevos significados para los ciudadanos, gobiernos y organizaciones sociales, los cuales se han visto obligados a ampliar su perspectiva, misión e importancia a partir de la confrontación y el diálogo con otras

⁶⁶ Budd Hall (Secretario General del ICAE durante décadas, actualmente en el Instituto de Estudios Educativos de Notario, Canadá)

⁶⁷ MarcieBoucoulvas/John A.Henschke “Reflexiones sobre cooperación internacional y nuevas de asociación en la era de la globalización”.

realidades culturales. Los procesos de integración, acuerdos supranacionales o la circulación y movilidad de sus ciudadanos, en procesos de migración, cooperación u otras formas de movilidad actual, representan una expresión de este nuevo fenómeno que va adquiriendo una importancia destacable.

De esta manera, la cooperación cultural internacional se acentúa como una herramienta importante para construir y aportar nuevas estrategias y exploraciones en la denominada globalización ascendente y participativa, adquiere un nuevo significado en estos nuevos escenarios, la cual va superando su dimensión tradicional de las diplomacias oficiales a nuevas formas de acción con la participación de un gran abanico de actores sociales.

Es evidente, que en el marco de la globalización y la integración existen experiencias concretas, por un lado las experiencias de los Tratados de Libre Comercio y por otro la realidad del **regionalismo y la cooperación**, como es el caso del MERCOSUR, integrado por Chile, Argentina, Brasil y Perú; de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALADI-ALCA, del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, y de la Asociación de Estados del Caribe, AEC. Todas estas, con una visión sobre la integración en diferentes ámbitos, pero comúnmente abordando el tema económico-comercial como motor de la transformación de los recursos disponibles y de los recursos humanos.

La búsqueda de estos nuevos socios de la cooperación internacional en esta etapa ha iniciado por identificar grupos, instancias de gobierno, corporaciones, fundaciones, organización educativa, agencia de promoción de salud, cuerpo religioso, grupos civiles o financiero, club de servicios, grupos informales, amigos, grupos sociales marginales, familias, etc., que en este capítulo se abordan como otros actores de la cooperación internacional, haciendo la división entre actores públicos y civiles.

2. Participación de otros actores de Cooperación.

Los movimientos antisistémicos han tomado la forma de ONG's, centros de investigación, plataformas y asociaciones de todo tipo, originalmente, no tuvieron ningún vínculo con lo gubernamental y pretendían provocar los cambios que muchos creen pueden invertir la situación de desigualdad actual. Aquí es donde se hacen necesarias dos aclaraciones, primero, que las ONG's no tienen tanta influencia en la sociedad como parece, porque se limitan a hacer recomendaciones o sugerencias, y la segunda que manejan tan solo una quinta parte de los fondos destinados a ayuda al desarrollo, lo cual hace que en términos absolutos el impacto de sus acciones sea débil, porque además por su naturaleza no generan políticas de cooperación, sino que dependen de las que implementan los Organismos Internacionales, de quienes se constituyen administradoras de fondos en la ejecución de proyectos.

Las ONG's son consideradas como una innovación y participación de la sociedad civil. También fueron vistas como instituciones que se aprovechaban de la imagen del concepto empleado para describir su propio rol en las estrategias de democratización.

Y en segundo término, las ONG's que trabajan en temas orientados al Desarrollo, y las agencias de cooperación, reproducen muchas veces los efectos del Sistema de Cooperación Internacional⁶⁸. Tan solo basta con analizar la relación de dependencia que establecen las ONG's para el Desarrollo con los donantes (en este caso los gobiernos o los organismos internacionales). Esta relación es prácticamente la misma; pero a la inversa cuando los gobiernos de la periferia son receptores de los fondos y las ONG's los donantes.

⁶⁸ Edwards, Hulme & Wallace "NGOs in a global future: marrying local delivery to global leverage" *Public Administration and Development*, 1999 vol. 19 117-136 ; Jerry Goodhand & Neil Lewer "Sri Lanka: NGOs and peace-building in complex political emergencies" *Third World Quarterly* 1999 vol. 20 n° 1 69-87 y Petras op. cit entre otros.

Esta situación plantea cuestiones sobre la legitimidad que un actor ajeno tiene para imponer políticas de ayuda a lo que se supone es un Estado soberano, las respuestas son variadas y van desde lo pragmático realista hasta la que intenta mantener su autonomía a riesgo de perder la oportunidad trabajar con los más vulnerables. Y es que cada actor que se incorpora a los circuitos económicos promovidos por la Cooperación tiene unos intereses y estrategias determinados. Muchas veces se reducen a que los fondos son los que aseguran la existencia de las organizaciones y que la ayuda prestada permite la supervivencia de otros actores, entre ellos las partes beneficiarias.

Las ONG`s son importantes actores de la cooperación para el desarrollo y tienen la capacidad de llenar las brechas dejadas por la colaboración interestatal. Sin embargo, recientemente han aumentado las críticas que reciben. Entre otras cosas, se objeta su tendencia a soslayar a las instituciones estatales e incluso se afirma que algunas de ellas son creadas precisamente para sacar ventaja de los fondos disponibles, los proyectos que las ONG´s en su mayoría ejecutan, contemplan un 75% de fondos para el rubro de administración y un 25% destinado a la ejecución del objetivo del proyecto, cuya ecuación debería cambiar a la inversa, ya que la única ventaja que presenta es el empleo, pero no es efectiva en resolver el problema que se plantea en el proyecto y por el cual es calificada la ejecución.

Además, la participación de las ONG´s en el desarrollo, principalmente las organizaciones que trabaja con el tema de ayuda humanitaria deben plantearse seriamente qué repartir, cuándo y a quién, a fin de no favorecer las condiciones que reproducen la violencia entre las partes en conflicto⁶⁹, ya que con esto estarían desvirtuando la naturaleza de las mismas.

⁶⁹ Philippe Le Billon et al The Political Economy of War: What Relief Agencies Need to Know, en Humanitarian Practice Network, ODI July 2000. Mary Anderson Do no Harm: How Aid Can Support Peace – or War Boulder, USA: Lynne Rienner, 1999.

Es así como, **las ONG's y la Sociedad Civil**, deben constituir alianzas estratégicas entre las partes nacionales e internacionales involucradas en el desarrollo de cada país, para fortalecer su rol y su participación en la Cooperación Internacional.

Por su parte, los gobiernos han encontrado en las ONG's a un aliado, por un lado llevan a cabo tareas de asistencia técnica y provisión de servicios allí donde el Estado no puede o no quiere hacerlo y, por otro, legitiman el uso de unos fondos que ayudan a reproducir la lógica del mercado. Muchas veces, incluso, debilitan aquellos sectores de la sociedad civil que en países de la periferia quieren y pueden proponer los cambios que promueva condiciones más justas⁷⁰.

Los Estados, al mismo tiempo, combaten otra crisis, la de ideología del sistema o como lo define Wallerstein, "el dilema de la agenda geocultural". En otras palabras, el sistema ha establecido al individuo como sujeto central de la historia y a la iniciativa privada, como la única forma por la cual es posible alcanzar el progreso material o desarrollo económico (llámese ONG's). Esta visión de las cosas está siendo sometida a constante ataque, tanto por las ciencias como por la sociedad civil. Aceptar fondos para "provocar los cambios" es legitimar no solo la ayuda prestada por los gobiernos sino también los fines que con ella el sistema persigue, su reproducción.

No hay que olvidar que los fondos solicitados por las ONG's, son de manera legítima, porque obedecen a acuerdos y compromisos establecidos por los países más desarrollados para ayudar a los más pobres.

La capacidad internacional para financiar proyectos con fines humanitarios y de desarrollo, a veces tiene como efecto principal resultados inesperados. La multiplicación del sector de las ONG's en países donantes, y aún más en países beneficiarios, en cierto

⁷⁰ James Petras, "Imperialism and NGOs in Latin America" Monthly Review , 1997 December 10-27

grado puede considerarse como una indicación de resultados de fenómenos políticos, económicos, o desastres que la naturaleza ha provocado.

Varias de estas ONG´s fueron creadas primariamente a causa de la disponibilidad de fondos públicos, y a la poca capacidad de los gobiernos en ejecutarlos, debido a procesos extremadamente burocráticos, más que como una respuesta ante necesidades sólidamente identificadas. Como ejemplo, está el caso de la multiplicación de las ONG´s en Panamá, que ocurrió prácticamente luego del anuncio de la creación de un fondo social nacional apoyado por el Banco Mundial⁷¹. También puede citarse la sorpresiva actividad de las anteriormente poco conocidas ONG´s Alemanas, lanzadas a la misión de alumbrar miniproyectos en Serbia, a partir del brusco giro de la actitud política internacional en sus formas de ayuda hacia dicho país.

La disponibilidad de fondos aún no comprometidos parece crear la demanda para su utilización o consumo. En esta codiciosa competencia por proyectos relevantes, la discrepancia entre los planes apropiadamente presentados creados primariamente para resolver el problema del acceso a los fondos y los asuntos importantes que subyacen a la implementación, se vuelve sintomática, según ha observado un experimentado antropólogo hace ya más de una década (Quarles, 1988). El hecho de que esta preocupación por acceso a los fondos no haya disminuido, es resaltado también en la exclamación de un comisionado de la Comunidad Europea, diez años después⁷².

Aunque muchas ONG´s inicialmente se opusieron a participar del sistema de cooperación de las Naciones Unidas, hoy son raras las que no se han integrado a esta modalidad. Al funcionar casi como agentes de administración e implementación, las ONG´s facilitan el flujo de fondos destinados a la ayuda solidaria. A su vez, estos fondos

⁷¹ VENRO (2000): «Bedeutung der Zivilgesellschaft für nachhaltige Entwicklung» (Stellungnahme R. Hermle vor Bundestags-Ausschuss, 7. 6. 2000), Bonn

⁷² VENRO (1998): «Der neue Lomé-Vertrag: Welche Rolle für die NRO?» (VENRO Arbeitspapiere, Nr. 5), Bonn

se enfrentan a los problemas causados por capacidad limitada de las instituciones públicas en países en desarrollo. Desde la tendencia a confiar en el Estado como un medio para impulsar el desarrollo, la euforia por el desarrollo desembocó en la aventura de las ONG's (Mossmann, 1994). Como resultado, el concepto de desarrollo concebido por las ONG's se estandarizó de acuerdo a las líneas oficiales, mientras las ONG's del sur tendían a imitar a las del norte y a menudo se hallaban más íntimamente ligadas a su sistema de ayuda correspondiente que a la propia sociedad (Fowler, 2000).

Ciertamente, sería erróneo asumir que las ONG's, por su propia naturaleza, trabajan más eficientemente que las organizaciones públicas de desarrollo, que son menos susceptibles a las motivaciones de la corrupción y menos flemáticas para adaptarse a nuevos y mejores conocimientos y experiencias. Potencialmente, sin embargo, poseen dos importantes ventajas comparativas que deberían explotar:

- Su tamaño reducido las predestina a funcionar a través de proyectos hechos a la medida de las comunidades.
- Su responsabilidad directa hacia quien provee los fondos destinados a fomentar el desarrollo, el ciudadano que paga impuestos, quien los ha elegido como medio para canalizar su apoyo hacia los sectores más necesitados y que además tengan la voluntad de ayudarse a sí mismos dentro de sus propias posibilidades.

Estas ventajas comparativas peligran en cuanto los fondos públicos invaden la escena de las ONG's con efectos que exageran el alcance de la intervención y fragmentan la responsabilidad. En consecuencia, la lealtad cede ante el oportunismo y se vuelca hacia quienes regulan las fuentes públicas de financiamiento. Así comienza un apresurado proceso de programación y puesta en práctica de proyectos en respuesta a las oportunidades de financiamiento, a la vez que se diluyen las tareas de selección de personal, la elección de proyectos y los criterios de preparación e implementación al costo de afectar la sustentabilidad.

Los gobiernos de los países en desarrollo se han vuelto sensibles a la usurpación de las opciones de desarrollo doméstico a manos de las ONG's locales y extranjeras. Estos gobiernos advierten que hay una distribución desigual de beneficios en esas actividades no coordinadas y a menudo también superpuestas o duplicadas. Los gobiernos de estos países se han resentido con la orientación, a menudo autocrática, de las políticas y la administración de las ONG's, especialmente cuando estas organizaciones desconocen las estructuras oficiales o compiten con ellas. Además, también privan a los sectores públicos de contar con grupos de trabajadores calificados porque les ofrecen condiciones laborales comparativamente más atractivas.

Últimamente, muchos gobiernos han emprendido acciones con la intención de tomar el control y ejercer su autoridad sobre las actividades de las ONG's, un esfuerzo tardío en cuya implementación tanto la comunidad donante como la receptora hasta ahora han fracasado.

La situación crítica antes presentada en cierta forma se ha generalizado y en consecuencia acentúa los rasgos problemáticos en la escena de las ONG's. Es cierto, que mucho de lo que se ha dicho en algunos casos apenas es aplicable a varias de las ONG's verdaderamente eficientes que hay. Sin embargo, todas ellas estarán de acuerdo en que los problemas citados son omnipresentes y ponen en peligro la continuidad del apoyo al sector de las ONG's, tanto para los países donantes como para los beneficiarios.

Es preciso construir una política concertada para proceder a la corrección de estas instituciones. Después de todo, las ONG's, como el principal instrumento del desempeño privado y de asistencia orientada hacia el desarrollo, puede y debe permanecer como un factor de potencial crecimiento en el Sistema de Cooperación, la importante aquí es dar prioridad a criterios que se usen en la elaboración de futuras estrategias para las ONG's, entre los cuales podrían incluirse los siguientes:

- Clasificación de las ONG's, por área de atención, ya que las demandas no son iguales a los requerimientos ni a las necesidades.
- Que los Estados, Gobiernos, y Ministerios, sean los conductores de las ONG's, en cuanto a las políticas de desarrollo. Mientras que la ayuda puede entrar y salir de un país o región, las responsabilidades de los gobiernos están ligadas indefinidamente a los problemas de sus países. Entonces, el principal objetivo de la ayuda para el desarrollo debería ser el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos para velar por el bien común.

En este proceso, los gobiernos deben convertirse en socios mayoritarios permanentes de todas las actividades subvencionadas en sus respectivos países, además, deben tener derecho al veto y autoridad principal sobre la coordinación de dichas actividades. Esta coordinación debería darse principalmente, en forma de un proyecto tripartito o de una base programática, que incluyese a las ONG's, al gobierno y a la comunidad beneficiaria. A través de su derecho al veto, los gobiernos podrían impedir que las iniciativas inconvenientes fueran un obstáculo para las políticas de desarrollo nacional.

- Que la población receptora, aplique el principio de propiedad. La falta de este principio ha dado lugar al surgimiento de la malversación de fondos y la corrupción. También los inconvenientes causados por la administración y el mantenimiento de bienes y equipos donados pueden ser una fuente de preocupación. Sin el desarrollo simultáneo de una conciencia de propiedad dentro de la comunidad receptora, la asistencia para el desarrollo tenderá también a disminuirse, pues no hay garantía de permanencia ni de sostenibilidad.
- El compromiso solidario de las ONG's y los donantes activos en la región de acción del programa - de rechazar proyectos de asistencia para el desarrollo que carezcan de un sólido componente de autosuficiencia.

- La organización de un consorcio de las ONG's locales como un primer receptor de la lista del gobierno con las propuestas de proyectos, con igual oportunidad, y como coordinador de los procesos de selección.
- Los criterios de sustentabilidad que incluya la capacidad y la buena voluntad de la comunidad de coordinar la cooperación con el servicio público apropiado para asegurar, una vez finalizado el contrato de la ONG, el control futuro del proyecto en ausencia de la asistencia exterior.
- Las ONG's deben mostrar una confianza general - sobre todo en el área de acción del programa seleccionado, en la capacidad técnica y administrativa para manejar sus responsabilidades compartidas. desarrollar y fortalecer la constitución interna de las organizaciones que actúan como sus patrocinantes privados, con la observación de serios criterios de transparencia.
- Reducir la dependencia respecto a la financiación pública nacional e internacional y los paradigmas de desarrollo ligados a esa idea.

Otros actores de la Cooperación Internacional descentralizada o No Gubernamental; son las Fundaciones, Corporaciones, Consorcios, ya sean Políticas, Sociales y Religiosas, o de otra índole, que se clasifican como ONG's.

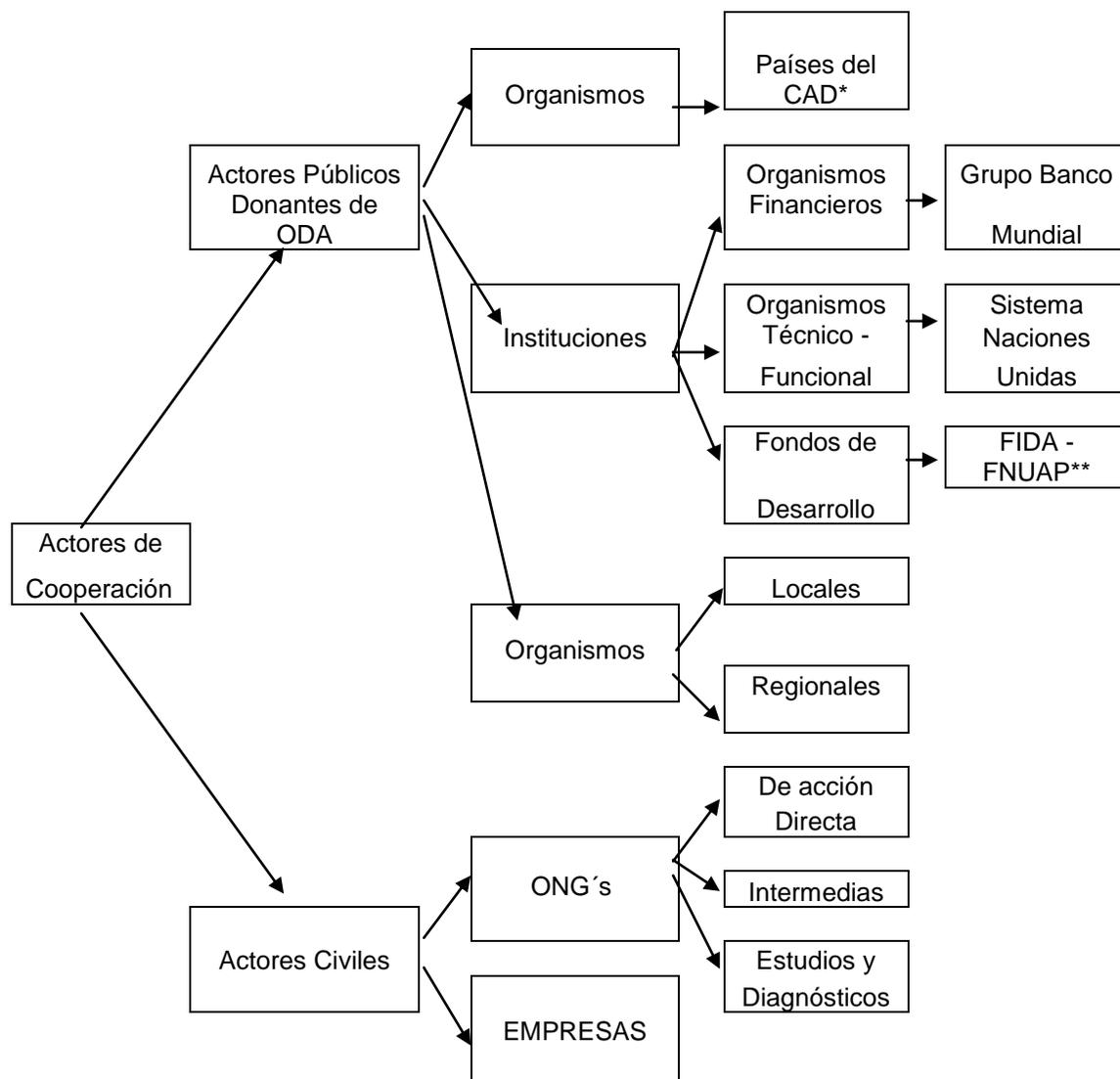
Dentro de estos Actores de Cooperación, se hace referencia a dos actores recientes en la escena internacional, Organizaciones No Gubernamentales, ONG's y Agencias de Cooperación Internacional (ACI), que se ven cuestionados por el papel que deben jugar y a la eficacia de sus acciones, o en su defecto la redefinición de sus vínculos de colaboración para lograr incidir en las decisiones que se toman a nivel internacional.

Estos dos actores han venido aportando experiencias, métodos de trabajo, conceptos y recursos en la promoción alternativas de desarrollo social. Sin embargo, su contribución a la concepción de nuevos modelos se ve obstaculizada por algunos condicionamientos actuales: falta de reconocimiento, desconfianza de los gobiernos, ausencia de

mecanismos de participación en las decisiones públicas, disminución de recursos económicos e implantación de parámetros cuantitativos de eficacia provenientes del modelo de economía.

En el siguiente esquema se muestran las ONG's entre los actores de la cooperación internacional⁷³.

⁷³ Los Patrocinadores de la Cooperación Internacional



* Comité de Ayuda al Desarrollo del PNUD.

** Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA, -Fondo de Población de las Naciones Unidas, FNUAP.

Los Actores Civiles, son la sociedad civil, la acción de individuos organizados desde el espacio privado, para actuar colectivamente, de manera independiente y autónoma, en torno de intereses públicos, proceso en el cual se construye una propuesta ética a la sociedad.

Sociedad Civil, es un concepto que engloba diversas instancias como organizaciones no gubernamentales (conocidas en la actualidad como organizaciones civiles); movimiento sociales de mujeres, jóvenes, ecologistas, entre otros; organizaciones gremiales como campesinos, sindicatos o asociaciones de profesionistas, por mencionar las más notorias.

Como ya se ha mencionado, la importancia de participación de estos actores en la toma de decisiones de los gobiernos es relevante, porque contribuye a la democratización y pluralidad, con la que debe contar el gobierno, antes de emprender acciones que sin ser coordinadas con estas organizaciones, se volverían inútiles, pues serían esfuerzos esporádicos, puntuales, no con objetivos de desarrollo global a nivel nacional.

3. Tendencias de la Cooperación Internacional en el siglo XXI.

Primeramente, siendo la ONU, el garante mundial de los valores políticos en el mundo, base fundamentales de las relaciones entre los Estados, es natural que el individualismo postmoralista nutra el sustrato de la nueva agenda multilateral en formación de una nueva ética globalizada que se imagina universal, pero donde los países cuestionen la capacidad estructural de la ONU para regir el desarrollo de la situación internacional en curso.

De esta manera es preciso que se analice la Organización y Estructura de las Naciones Unidas, valorando que de acuerdo a la Carta pueden ser miembros de las Naciones Unidas todos los países amantes de la paz que acepten las obligaciones previstas en ella y que, a juicio de la Organización, sean capaces de cumplir esas obligaciones y estén dispuestos a hacerlo.

La Asamblea General puede admitir nuevos Estados Miembros por recomendación del Consejo de Seguridad. Además, la Carta estipula la suspensión o expulsión de cualquier Estado Miembro por violación de los principios consagrados en ella, pero nunca se ha

adoptado una medida de esa índole.

No obstante, la carta puede ser enmendada por el voto de los dos tercios de los miembros de la Asamblea General y la ratificación de dos tercios de los miembros de las Naciones Unidas, incluidos los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad⁷⁴. Hasta ahora han sido enmendados cuatro Artículos de la Carta⁷⁵, uno de ellos en dos oportunidades, a saber:

- En 1965 se aumentó de 11 a 15 el número de miembros del Consejo de Seguridad (Artículo 23) y de siete a nueve el número de votos afirmativos necesario para las decisiones sobre cuestiones de procedimiento; también se elevó a nueve el mínimo de votos necesario para las decisiones sobre todas las demás cuestiones, incluso los votos afirmativos de los cinco miembros permanentes (Artículo 27);
- En 1965 se aumentó de 18 a 27 el número de miembros del Consejo Económico y Social;
- En 1973, se volvió a aumentar ese número de 27 a 54 (Artículo 61);
- En 1968 se elevó de siete a nueve el número de votos necesarios en el Consejo de Seguridad para convocar a una Conferencia General con el propósito de revisar la Carta (Artículo 109)

Actualmente la reforma de la organización, que se ha estado debatiendo de manera precisa desde el 2000, y que aún en el 2005, representa la necesidad de equilibrar las problemáticas internas de la Asamblea General y la del Consejo de Seguridad, así como la adecuación de este último a la realidad internacional de la postguerra fría. Si en 1945, la organización estaba integrada por 51 países, hoy son más de 191⁷⁶, esto plantea la

⁷⁴ Carta de las Naciones Unidas de 1945.

⁷⁵ ABC de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva Cork, 1994.

⁷⁶ Ver listado de Estados Miembros de la ONU, en página web: www.un.org.

necesidad de aumentar el número de asientos del Consejo. De otra manera, el Consejo de Seguridad debe ser un foro auténticamente democrático y plural, y eso no será posible mientras exista el derecho de veto y se soslayen las particularidades culturales y sus manifestaciones políticas. Esto implica reformar nuevamente la Carta de las Naciones Unidas, aprobada en 1945.

A pesar de lo anterior, hay poco que decir, más allá de que sus limitaciones son manifiestas. En lo superficial es evidente que lo establecido en el capítulo 7, artículo 43, inciso 1 de la Carta, depende de las potencias del Consejo de Seguridad el decidir la conveniencia o no de intervenir en el tema y su instrumentación, lo que evidencia que la ONU vive una contradicción al querer ser de carácter universal sin tener que vigilar los intereses de occidente.

En segundo término, lo que el resto del mundo espera de la ONU es no una organización de caridad global. A lo largo de la guerra fría, los conflictos regionales fueron circunscritos en los límites de la rivalidad Este-Oeste. A nivel cultural, la cosa es más grave pues en el análisis de las políticas exteriores fuera de los países metropolitanos ha sido ignorado el hecho de que la cultura es política y que la política es asunto de cultura local. La confrontación del Nuevo Orden Mundial reviste cierta ironía, porque existe un enfrentamiento de perspectivas culturales, la reestructuración de la ONU y su agenda ofrecen un microcosmos para apreciar este fenómeno, porque está desembocando en el predominio de una determinada concepción de la realidad.

La humanidad de la mano de la ONU se ha preparado para afrontar el siglo XXI, a través de un conjunto de encuentros mundiales al más alto nivel, en los cuales se han fijado metas y compromisos, y se han revisado los avances y deficiencias que se registran en varios de los campos del desarrollo. En septiembre de 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno, así como altas autoridades de 189 países aprobaron la Declaración de las Metas de Desarrollo del Milenio en la llamada "Cumbre del Milenio"

de las Naciones Unidas, compuesta por un conjunto de objetivos con plazos definidos para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer⁷⁷. De ahí en adelante, los procesos que se están llevando a cabo en el Sistema de Naciones Unidas se enmarcan en dichos objetivos, cuyo cumplimiento exige intensificar y aumentar los niveles de la cooperación internacional.

Resulta interesante conocer qué ha pasado en el mundo, y especialmente en América Latina y el Caribe, en relación con el cumplimiento de las Metas del Milenio, El Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, sobre la "Aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas", ha indicado a grandes rasgos, las metas trazadas, cuya consecución supone lograr un pacto o alianza para el desarrollo entre países ricos y pobres.

El primer paso hacia la conformación de esa Alianza fue el Consenso de Monterrey, adoptado por la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo, realizada en marzo de 2002⁷⁸, la Cumbre para el Desarrollo Social, realizada en Ginebra, Suiza, del 26-30 junio de 2002, y la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible, realizada en Johannesburgo, Sudáfrica, 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002⁷⁹, que persiguen atender las necesidades de los países menos desarrollados y compromete a los países desarrollados en ese objetivo.

El éxito o el fracaso de esta alianza global dependerá fundamentalmente del cumplimiento de los compromisos que han de contraer los países ricos para ayudar a los pobres, que están emprendiendo de buena fe reformas económicas, políticas y sociales, el cual, a su vez, depende en gran medida del nivel de recursos que se destinen para

⁷⁷ Cumbre del Milenio, Nueva Cork "Papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI" (6-8 septiembre 2000).

⁷⁸ Proyecto de documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, aprobado por el Comité preparatorio en el cuarto período de sesiones el 15 de febrero de 2002.

apoyar los esfuerzos de desarrollo, recursos que han sido y continúan siendo insuficientes.

Una gran parte del mundo está prosperando en la consecución de algunas Metas. Sin embargo, el análisis por regiones explora países en desarrollo, y distintas áreas dentro de los países revelan que queda mucho trabajo por hacer. Algunos avances son los siguientes⁸⁰:

- **Pobreza:**

La reducción a la mitad del porcentaje de extrema pobreza registrado en 1990 es una meta ya alcanzada en varios países, que representan más del 50% de la población de la región. Sin embargo, entre 1997 y 2001 no se produjeron mejoras en los niveles de vida de la población y el número de personas pobres en la región aumentó en más de 10 millones.

- **Educación:**

En la mayoría de los países, la meta de la escolaridad primaria universal está muy cerca de ser alcanzada, dado que las tasas brutas de asistencia superan el 90%, pero todavía es prematuro hablar de los resultados, pues se prevé que hasta el 2015, en el mundo se tengan altos niveles educativos, se logren observar los resultados en la sociedad internacional, que es la suma de la sociedad de cada país.

- **Equidad de género:**

La eliminación de desigualdades de géneros respecto del acceso a la educación primaria y secundaria es otra meta por alcanzar, por la mayor parte de los países de

⁷⁹ Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, Sudáfrica (26 de agosto al 4 de septiembre de 2002).

⁸⁰ Documentos de la CEPAL 2003.

la región, en los cuales las tasas brutas de participación de las mujeres son incluso superiores a las de los hombres, en la mayoría de casos, pero es una lucha constante.

▪ **Mortalidad infantil:**

La meta consistente en reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años, puede resultar muy alta para los países de la región en los que este indicador ya es bastante bajo.

Las Metas del Milenio en la Región Americana son un reto, difícil de alcanzar, pero no imposibles de superar. Estudios recientes de diversas instituciones (CEPAL, IPEA, PNUD, 2003) demuestran que al ritmo actual de crecimiento sólo seis países de la región cumplirían la meta de reducir la pobreza extrema para el año 2015. La meta fijada parecería sólo alcanzable para Chile, Colombia, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay, y ello solamente en el caso de que su crecimiento económico y la reducción de la desigualdad continúen al ritmo de los noventa. Si se mantienen esas condiciones, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua también disminuirían sus niveles de extrema pobreza, pero a un ritmo más lento que los países antes mencionados. Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela verían aumentada la pobreza como consecuencia del aumento de la desigualdad y la disminución del ingreso.

En tercer plano, se aborda la participación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

En el contexto de varios foros internacionales, algunos países desarrollados han realizado cuestionamientos sobre la eficiencia y eficacia de la AOD, el desvío de fondos de asistencia externa, y la corrupción, entre otros aspectos, que junto a las disminuciones de los montos de la AOD han comenzado a crear un clima de preocupación entre los países receptores de cooperación internacional por considerar que se podría estar frente a nuevos recortes de la asistencia, o en el inicio de una decidida reorientación de la cooperación internacional.

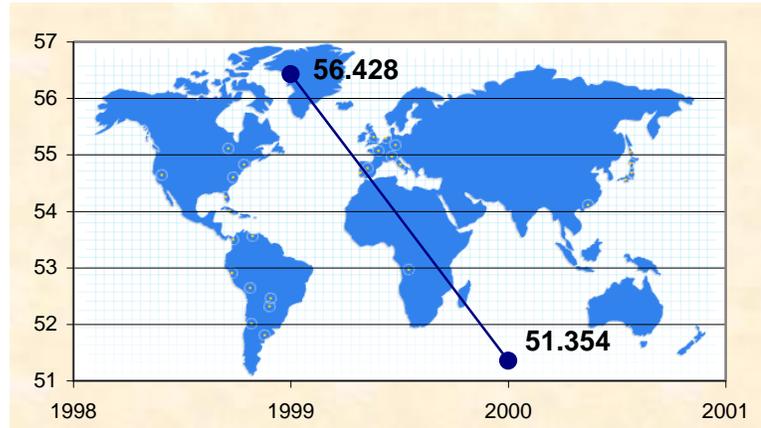
Al respecto, existen algunas paradojas de la cooperación. Por ejemplo, el volumen de la AOD ha caído de 0,33% en 1992, de los ingresos nacionales brutos combinados de los países miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo, CAD, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, a 0,22% en 1997 y 2001. No obstante, la tendencia dominante en muchos países desarrollados es enfatizar públicamente la importancia crucial del apoyo público para sustentar los esfuerzos internacionales de cooperación para el desarrollo⁸¹.

Con relación a los niveles de la AOD, cabe recordar que en 1971, en el marco de la ONU, los países desarrollados asumieron el compromiso de disponer del 0,7% de su Producto Interno Bruto, PIB, para dedicarlo a la AOD. Han transcurrido 34 años desde la adopción de estos compromisos y todavía no se vislumbra la posibilidad de cumplir con ese objetivo en el corto plazo.

De acuerdo con las últimas estadísticas comparadas disponibles sobre las contribuciones de los países miembros del CAD de la OCDE, la AOD disminuyó significativamente, según se muestra en la siguiente gráfica:

⁸¹ Consultar página web: http://www.sela.org/public_html/AA2K3/ESP/notest/notest44.htm

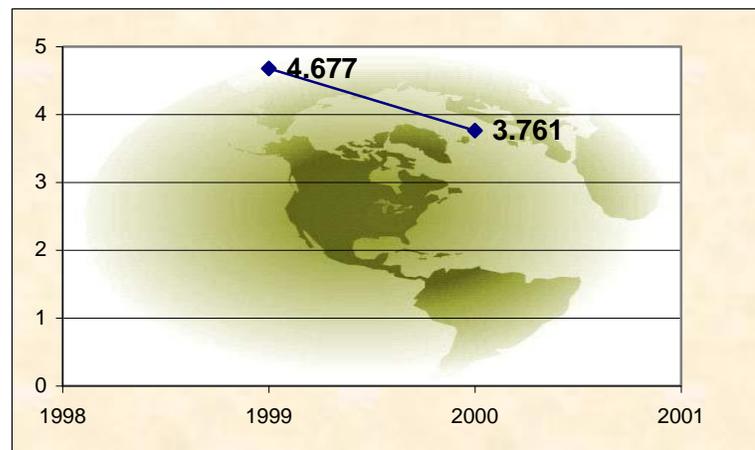
Años	Monto US\$ millones
1999	56.428
2000	51.354



Representa una reducción de US\$5.074 millones de dólares

La mayor parte de reducción de la AOD, fue para América Latina, incluyendo a Centroamérica y el Caribe, cuyos países de la región vieron reducidos los recursos provenientes de la AOD, como se muestra en la siguiente gráfica:

Años	Monto US\$ millones
1999	4.677
2000	3.761



Representó una reducción de US\$916 millones de dólares.

Durante lo que ha transcurrido del siglo XXI, se analiza que el total de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) se redujo considerablemente hasta 2001, aunque hubo notables variaciones regionales. Los flujos destinados a Asia se redujeron en forma pronunciada a partir de la década de los setenta, aumentando al mismo tiempo la proporción correspondiente a África. En general, la asistencia destinada a América Latina siguió representando una proporción relativamente exigua de los flujos mundiales, aunque esta modalidad se invirtió en parte a fines de la década de los noventa, cuando las crisis financieras experimentadas por países de ingreso medio promovieron el aumento de la AOD a América Latina y Asia, a expensas de África.

Con algunas excepciones, en los últimos años la asistencia proporcionada por la mayor parte de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE en cifras reales se estancó, y disminuyó como proporción del ingreso nacional de los donantes. En el 2002, sin embargo, los flujos mundiales (incluidos los encaminados a las economías en transición) aumentaron un 14%. Además, según datos preliminares correspondientes a 2003, los flujos volvieron a aumentar el año 2003 y alcanzaron el nivel más alto jamás registrado (US\$68.500 millones). Este volumen de asistencia parece obedecer a tres razones principales:

- i) El aumento general de las donaciones bilaterales (alrededor de US\$2.000 millones);
- ii) La iniciación de flujos de asistencia para la reconstrucción de Iraq (US\$2.000 millones); y
- iii) La disminución de las contribuciones a fondos concesionales multilaterales (-US\$1.200 millones), acompañada por una pequeña reducción de los préstamos netos (-US\$500 millones)⁸².

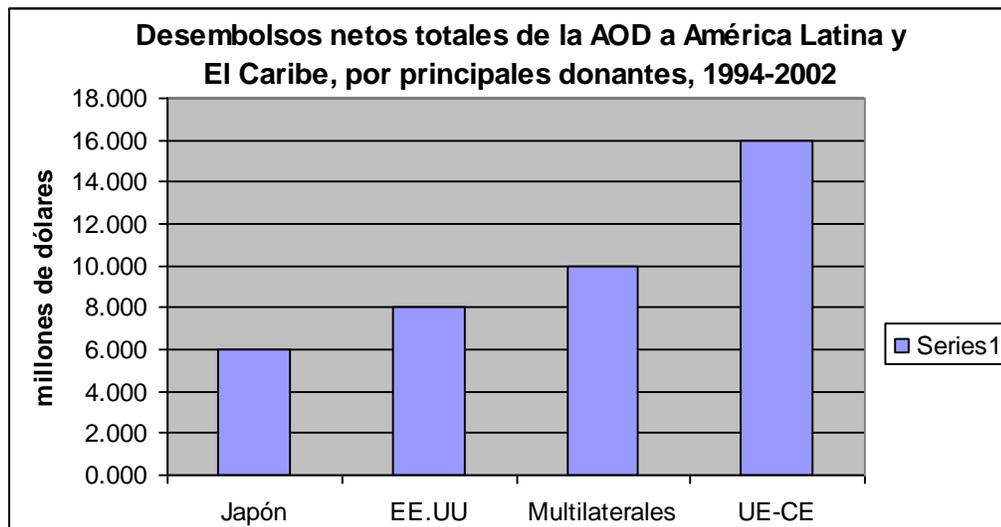
Estados Unidos sigue siendo la principal fuente bilateral de asistencia para el desarrollo,

⁸² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Development Cooperation Report*, 2003.

seguido en orden descendente por Japón, Francia, Alemania y el Reino Unido. En 2002, el monto de la AOD otorgada por Estados Unidos fue de US\$12.700 millones. Ningún otro donante se aproxima a ese nivel: el país que ocupa el segundo lugar, Japón, desembolsó en ese año un total de US\$7.100 millones. No obstante, los desembolsos combinados de los estados miembros de la UE y de la Comisión Europea totalizaron más de US\$28.000 millones en 2002, con lo cual la UE se convirtió en la principal fuente mundial de AOD, posición que mantuvo en toda la década de los noventa. En 2002, alrededor de cuatro quintos del total europeo se originó en cinco fuentes: la Comunidad Europea, Francia, Alemania, el Reino Unido y los Países Bajos. El total de las *salidas europeas* de AOD fue bastante estable en el período 1994-2002 y ha aumentado en forma sostenida desde 1997.

El total de la afluencia de AOD a América Latina y el Caribe siguió la tendencia mundial a la baja durante gran parte de la década de los noventa. En 1994 el total de los desembolsos netos a la región, de fuentes bilaterales y multilaterales, fue de US\$4.600 millones, cifra que en 2000 bajó a US\$3.600 millones. La proporción de las salidas de AOD europeas a América Latina y el Caribe, sin embargo, se mantuvo bastante estable entre 1994 y 2001, siendo su promedio anual del 8% (alrededor de la mitad de la proporción dedicada a las economías en transición en el mismo período). En 2002, en cambio, la proporción de la asistencia europea destinada a esa región fue de apenas 5,9%, lo que representa un nivel bajo para el período examinado y muy inferior al de la asistencia proporcionada a las economías en transición (16,6%). Entre 1994 y 2002, la UE fue, con diferencia, la principal fuente de AOD para la región⁸³.

⁸³ BID Integración y Comercio en América. 2004. pág.53



De acuerdo a esta grafica, se abordaran las fuentes cooperantes de manera ascendente: Unión Europea, UE, Estados Unidos, EE.UU., Japón. Excepto la cooperación multilateral, que se aborda en el tema 4.2 Organismos Multilaterales⁸⁴.

Unión Europea:

Considerando la tendencia de la Cooperación para el Desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en un contexto global en el siglo XXI, se analizan los donantes bilaterales de la Unión Europea, así como las tendencias de los flujos de AOD.

Una de las características destacadas de la AOD Europea destinada a América Latina y el Caribe en el período 1994-2002, es la relativa disminución de la asistencia ofrecida por algunos donantes tradicionalmente importantes a la región en gran parte del período; la pronunciada fluctuación, de un año a otro, de los volúmenes de la AOD proveniente de algunas fuentes europeas y la consiguiente variación, también de grandes proporciones, del porcentaje que correspondió a esos donantes en la asistencia de la UE a América Latina y el Caribe, y el hecho que en los años noventa la Comisión Europea

⁸⁴ Capítulo II Desafíos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Década de los 90's, págs.104-118

se convirtió en la principal fuente de asistencia Europea para la región: en 1995, y entre 1997 y 1999, la Comisión Europea superó a todos los gobiernos donantes de la Unión Europea, UE, como fuente de AOD a la región. En todos los demás años, salvo 2002, figuró en segundo lugar. Las siguientes son otras características destacadas de la asistencia bilateral concedida entre 1994 y 2002:

- El hecho de que España se convirtiera en una importante fuente de asistencia en los años noventa contribuyó a contrarrestar en parte las tendencias globales a la disminución de la asistencia registradas en gran parte de la década. España fue la principal fuente europea de AOD para América Latina y el Caribe en 2002. Su aporte fue de US\$322 millones, o sea alrededor de un quinto de la cooperación de la UE a la región. Las salidas de asistencia española a América Latina y el Caribe aumentaron en forma especialmente acelerada entre 1999, el año de la Cumbre de Río, y 2002, el de la Cumbre de Madrid, siendo el promedio anual de 11%. En la totalidad del período 1994-2002 los principales beneficiarios de la AOD Española destinada a América Latina y el Caribe fueron, en orden decreciente, Nicaragua, Honduras, Ecuador y Bolivia.
- Alemania, tradicionalmente una de las principales fuentes de asistencia europea para América Latina y el Caribe, figuró en segundo lugar en las salidas de asistencia a la región otorgada por la UE en 2002, con un total neto desembolsado de US\$299 millones. La AOD alemana para América Latina y el Caribe, que había aumentado casi un 17% en 1995 y que en 1996 volvió a incrementarse, casi un 50% (llegando así a un máximo de US\$588 millones), se redujo pronunciadamente, y llegó en 2002 a un nadir equivalente casi a la mitad de su máximo de mediados de la década de los noventa. Nicaragua, Bolivia, Brasil y Perú fueron los principales países de destino de los desembolsos alemanes en el período 1994-2002.
- La Comisión Europea figuró en tercer lugar como fuente de AOD a América Latina y el Caribe en 2002. La AOD de la Comisión Europea a la región acompañó las tendencias

generales de la UE, fluctuando considerablemente desde mediados de la década de los noventa. En 1998 llegó a un máximo de US\$452 millones; en ese año la asistencia de la Comisión Europea representó un cuarto de las salidas de asistencia europeas. La AOD de la Comisión Europea a la región se redujo casi un 50% desde entonces: en 2002 su monto fue de US\$244 millones (el 15% de las salidas europeas a América Latina y el Caribe). En el período 1994-2002 Perú, Haití, Jamaica y Brasil fueron los países que recibieron en mayores proporciones la AOD otorgada por la Comisión a América Latina y el Caribe.

Debe señalarse que esos promedios de períodos sufren cierta distorsión provocada por los desembolsos inusualmente cuantiosos destinados a Brasil en 2001 y 2002: en ese último año, según datos de la OCDE, correspondió a Brasil no menos del 24% de la asistencia otorgada por la Comisión a la región en conjunto⁸⁵.

- Los Países Bajos efectuaron donaciones sustanciales a América Latina y el Caribe en gran parte de la década de los noventa, ya que ese país proporcionó alrededor de un séptimo de la asistencia europea a la región a mediados de la década. No obstante, los flujos netos se redujeron en forma pronunciada después de 1998, y recién en 2001 comenzaron a aumentar nuevamente. Los Países Bajos figuraron en cuarto lugar como fuente europea bilateral de AOD para América Latina y el Caribe en 2002, pero las salidas de asistencia de ese país en ese año disminuyeron más de un 25% con respecto a su máximo de 1996. En parte como reflejo de los antiguos lazos coloniales, los desembolsos holandeses destinados a América Latina y el Caribe en 1994-2002 se destinaron principalmente a Bolivia, Surinam, Nicaragua y Perú.

- Los flujos de AOD destinados a América Latina y el Caribe provenientes del Reino Unido fluctúan pronunciadamente desde mediados de la década de los noventa.

⁸⁵ Estudio del BID sobre UE-AL.2004

- De un año a otro disminuciones de más del 50%, e incrementos de más del 100%. La asistencia británica a la región aumentó a una tasa media anual del 18% entre 1994 y 1999, pero se redujo un 3% por año, en promedio, entre 1999 y 2002. Gran Bretaña figuró en quinto lugar como fuente bilateral de asistencia de la UE a América Latina y el Caribe en 2002, siendo sus principales objetivos en la región, en el período 1994-2002, Guyana, Bolivia, Perú, Brasil, la República Dominicana y Belice, lo que también refleja en parte antiguos vínculos coloniales. La asistencia del Reino Unido presenta características inusuales, en comparación con la otorgada por la mayoría de los principales donantes de la UE, porque ese país sólo dedica a Nicaragua una pequeña proporción de la AOD que otorga a América Latina y el Caribe.

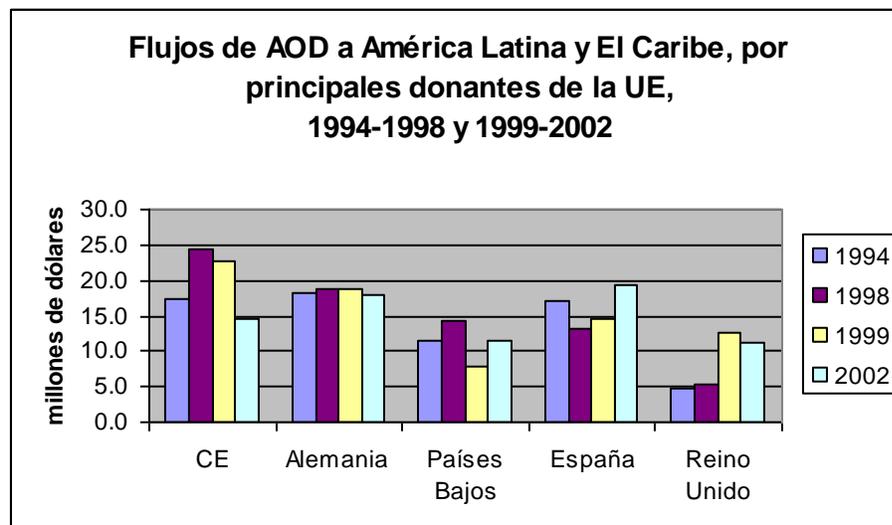
- La AOD bilateral otorgada por Francia a América Latina y el Caribe experimentó una pronunciada disminución en 1995 y recién se recuperó en forma un tanto significativa en 2002. La asistencia francesa a la región se redujo un 46% entre 1995 y 2001, período en el que Francia fue la fuente de apenas 4% de los flujos bilaterales de la UE a la región. En el período 1994-2002, Bolivia, Haití, Chile y Brasil fueron los principales receptores de asistencia francesa; estos cuatro países, más Colombia, obtuvieron más de la mitad de la AOD otorgada por Francia a la región en conjunto en el referido período.

- Entre los donantes europeos, la tendencia de la AOD de Italia a la región es quizá la más sorprendente. En 1994 Italia figuraba en cuarto lugar entre los donantes de la UE a América Latina y el Caribe, correspondiéndole el 13% de los flujos de AOD europeos a la región. Ulteriormente las cifras de la asistencia italiana cayeron abruptamente, a tal punto que en 1999, 2000 y 2001 los flujos netos fueron negativos (-US\$20 millones en 2001), pues los reembolsos de préstamos concesionales anteriores superaron en gran medida la AOD proporcionada.

- Finalmente, vale la pena hacer referencia a la AOD de Irlanda. La asistencia irlandesa a América Latina y el Caribe aumentó (aunque a partir de una base baja) a una tasa media

anual del 38% entre 1994 y 1999, y subió un 17% anual más entre 1999 y 2002. En conjunto, la AOD otorgada por la UE (los estados miembros más la Comisión Europea) a América Latina y el Caribe ha seguido una tendencia a la baja desde mediados de los años noventa. Entre 1994 y 2002 la disminución acumulada del total de la AOD europea a América Latina y el Caribe fue del 12%, proporción idéntica a la reducción porcentual de la asistencia estadounidense a la región, pero considerablemente mayor que la disminución del 5% de la AOD obtenida por América Latina y el Caribe de todas las fuentes. En consecuencia, la proporción que correspondió a la UE en la afluencia de asistencia a América Latina y el Caribe bajó de 42% en 1994 y 1995 (y de 47% en 1996) a alrededor de 39% en 2002.

En la totalidad del período 1994-2002 los flujos europeos combinados hicieron de la UE, por amplio margen, la principal fuente de asistencia para América Latina y el Caribe: le correspondió alrededor del 42% a lo largo del período, en comparación con 18% y 16% para la asistencia proveniente de Estados Unidos y de Japón, respectivamente⁸⁶.



⁸⁶ BID Departamento de Integración y Programas Regionales sobre datos OCDE-International Development Statistics (IDS).

El total de la AOD destinada a América Latina y el Caribe aumentó pronunciadamente entre 2000 y 2001: los flujos provenientes de todos los donantes aumentaron casi un 42%, y los de la UE aumentaron casi un 50%. En 2002 los niveles de la AOD destinada a la región volvieron a disminuir: la de todos los donantes alrededor del 16%, y la de la UE alrededor de un 25%. No se sabe con certeza si la disminución registrada en 2002 implica la iniciación de otro período de paulatina disminución de los flujos, semejante al registrado a mediados y fines de la década de los noventa.

Es alentador, sin embargo, el giro ascendente que en general experimentaron las cifras preliminares correspondientes a 2003, según la OCDE, los actuales compromisos asumidos por los donantes en cuanto a otorgamiento de AOD indican que los flujos destinados a todos los países en desarrollo aumentarán un 25% entre la actualidad y 2006, y que los desembolsos registrados en ese año serán los mayores en la historia del CAD. Se trata de señales promisorias, aunque es evidente que es mucho más lo que se requiere para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio a más tardar en 2015. Aunque se lograra el incremento propuesto para 2006, el total no llegaría al 0,3% del ingreso nacional bruto de los países miembros del CAD, nivel muy inferior al objetivo de las Naciones Unidas (0,7%). **Solamente Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos (Holanda), Noruega y Suecia alcanzaron la meta del 0,7%, lo cual demuestra la viabilidad de la misma y la posibilidad de que otros países puedan alcanzarla sin perjudicar su desarrollo**⁸⁷.

Los datos disponibles revelan considerables diferencias entre los Estados miembros de la UE en cuanto a los mejores mecanismos de realización de la asistencia para el desarrollo, circunstancia que se refleja en la heterogeneidad de la distribución sectorial de la asistencia a nivel bilateral. Esa diversidad hace difícil establecer modalidades precisas a partir de los datos agregados sobre distribución sectorial de los países

⁸⁷ http://www.sela.org/public_html/AA2K3/ESP/notest/notest44.htm

miembros de la UE. En términos generales puede decirse que esos países centraron los compromisos de AOD que habían asumido a mediados y fines de la década de los noventa en la acción en relación con la deuda., y que optaron cada vez en mayor medida por conceder más recursos al rubro que la OCDE denomina infraestructura social y servicios. (especialmente para su subsector de educación) e infraestructura económica y servicios.

Las actividades que conviene señalar de las tendencias Europeas son que tanto la Comisión como los Estados miembros han adoptado en los últimos años medidas encaminadas a promover la coordinación entre sus respectivos programas de asistencia. Esta coordinación comprende consultas sobre documentos de estrategia de país y uso compartido de directrices sectoriales, así como reuniones conjuntas entre funcionarios de los Estados miembros y de la Comisión con el fin de intercambiar puntos de vista sobre prácticas óptimas, intereses comunes y nuevas estrategias de cooperación para el desarrollo⁸⁸.

Algunos ejemplos de la coordinación bilateral, son el programa Al-invest que ofrece ayuda a las pequeñas y medianas empresas que tienen operaciones internacionales, alentando a las sociedades europeas a invertir en empresas latinoamericanas interesadas en acceder a dicha cooperación. El programa Alfa (América Latina Formación Académica) que se centra en la cooperación entre ambas regiones en el ámbito de la educación superior. En mayo de 2002 se lanzó el programa Alban (Programa de Becas de Formación de Alto Nivel de la UE para América Latina), orientado también a la educación superior, el cual ofrece programas de postgrado en instituciones de la UE para profesionales y futuros responsables de América Latina.

No es sencillo determinar con precisión las actividades para el desarrollo realizadas por

⁸⁸ Comisión Europea, Informe anual sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea y la ejecución de la ayuda exterior en 2002.

la Comisión con las que puedan establecerse referencias cruzadas con programas y proyectos específicos. En algunos programas se superponen las definiciones sectoriales; otros programas son .horizontales., porque a través de ellos se procura alcanzar múltiples objetivos de desarrollo. No obstante, es posible discernir ciertas modalidades en los ámbitos y estrategias de ejecución adoptados como objetivos. La asistencia otorgada por la Comisión puede clasificarse en las siguientes categorías.

- En 2002 se asignaron alrededor de 123 millones a cooperación financiera y técnica (renglón presupuestario B7-310). En 2002 la Comisión financió en América Latina 17 nuevos proyectos de ese género, concentrados en gran medida en medio ambiente y desarrollo rural, respaldo institucional, sector privado, salud, educación, grupos menos privilegiados, imperio de la ley e integración regional.

- Se asumieron compromisos por alrededor de 121 millones para cooperación económica (renglón presupuestario B7-311). Los cinco nuevos proyectos financiados en ese contexto fueron principalmente operaciones regionales en esferas tales como programas Al-Invest destinados a promover el establecimiento de vínculos entre pequeñas y medianas empresas Europeas y latinoamericanas, integración regional y educación superior en el marco del programa Alban, y fortalecimiento del plan Alfa.

Los 244 millones comprometidos para América Latina en 2002 a través de esos dos renglones presupuestarios se distribuyeron del modo siguiente: América Central y México, 37%; Comunidad Andina, 27%; Cono Sur, 17%; América Latina, 16%; sin asignar, 3%. La programación nacional y regional para América Latina se orientó en 2002 conforme a ciertos amplios lineamientos. Al sector social (definido según los criterios del CAD) le correspondió el 56% de la programación, con flujos significativos en materia de educación, infraestructura social, respaldo para sectores en situación menos ventajosa y lucha contra la pobreza. A respaldo para la sociedad civil también le

correspondió una gran proporción de la programación regional⁸⁹, especialmente para los programas Alfa, Al-Invest, Urb-AL y @lis54. Respaldo institucional, así como respaldo para la reforma del estado, ocupan lugares destacados en la mayoría de los documentos de programación de la Comisión Europea referentes a países y subregiones, individualmente considerados, de América Latina.

En materia de apoyo para integración económica, comercio e inversiones regionales se distingue entre programas horizontales, como Al-Invest y @lis; respaldo para la zona de libre comercio de la UE y México y cooperación científica y tecnológica; desembolsos para la integración regional en América Central (un sistema aduanero común, armonización de políticas); programación regional y nacional para la Comunidad Andina, con un componente de integración y comercio al que corresponde entre el 5% y el 33% de los fondos disponibles, y toda la programación subregional y regional para el Mercosur, en que este ámbito temático absorbe más del 50% de los recursos disponibles. Las normas que rigen la cooperación de la UE con América Latina están en evolución. Se prevé la modificación del reglamento vigente, que establece los amplios lineamientos de la asistencia de la UE a los países en desarrollo de Asia y América Latina (Reglamento AAL No. 443/92, febrero de 1992).

En julio de 2002 la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo la propuesta de un nuevo reglamento, con un marco financiero que abarca el período 2003-2006. En ella se define la cooperación en términos muy amplios; en la labor de programación individual correspondiente a cada país y a cada subregión se determinan con más precisión los sectores y actividades en los que tendrá lugar la cooperación. En términos generales, los objetivos globales de la cooperación, tal como se definen en el proyecto de reglamento, consisten en desarrollo sostenible, reducción de la pobreza, integración de los países beneficiarios en la economía mundial, integración regional, fortalecimiento

⁸⁹ UE en ALC en el sitio virtual: http://europa.eu.int/comm/external_relations/la#4.

de las relaciones comerciales y de inversiones entre los receptores de la asistencia y la UE, y creación de capacidad institucional. El monto de referencia del financiamiento propuesto es de 1.270 millones para América Latina (y de 2.520 millones para Asia).

Durante el proceso de aprobación de este proyecto de reglamento muchos miembros del Parlamento Europeo sugirieron que el texto se dividiera en dos, formulándose propuestas independientes para América Latina y para Asia. El Parlamento Europeo presentó también una larga serie de enmiendas al proyecto y propuso transferir a América Latina parte de los recursos destinados a Asia. Según algunas fuentes, la Comisión podría retirar la propuesta si el Parlamento Europeo aprobara su división, lo que efectivamente hizo el Parlamento en noviembre de 2003. El Consejo, al igual que la Comisión, se oponen a esa división.

Estados Unidos:

En cuanto a la cooperación brindada por Estados Unidos a América Latina, paso de asistencialista en la década de los 80's, a tener otra versión al finalizar la guerra fría, descubriendo que el comercio era de más ayuda a los pobres que la asistencia económica, esto se ha visto reflejada en la política exterior implementada para América Latina (Centroamérica) y Africa. Para cada una de esta regiones la Agencia Internacional para el Desarrollo AID, diseño una estrategia de Asistencia Económica para el decenio 1991-2001.

Para el caso con la iniciativa para las Américas 8EAI, los Estados Unidos han ampliado el campo de acción de su cooperación con Centroamérica y hecho un llamado para un extenso respaldo multilateral a la región por medio de una Asociación para la Democracia y el desarrollo (ADD). Al mismo tiempo los niveles de asistencia exterior para Latinoamérica y específicamente para Centroamérica, están descendiendo de las cifras históricas que se suministraron durante los conflictos y crisis económicas del decenio 1980-1990. Así el reto de los años 90's fue sostener las tendencias positivas, si

bien todavía frágiles, hacia la libertad política y económica, utilizando recursos de forma que tengan mayor impacto.

La nueva estrategia para asistencia económica de los Estados Unidos para Centroamérica en los 90's, se basó en los objetivos esbozados por los Presidentes Centroamericanos en la Declaración de Antigua adoptada en junio de 1990 y la Declaración de Puntarenas, de diciembre de 1991, en las cuales se definieron compromisos, de hacer sociedades estables y democráticas, crecimiento económico sostenido, y cooperación regional efectiva, los cuales fueron apoyados por la AID, por medio de programas bilaterales y regionales, además de cooperar con otras agencias del Gobierno de los Estados Unidos, de instituciones multilaterales de desarrollo y de otros donantes bilaterales.

De esta manera, la tendencia en los años 90's ha sido la suscripción y operativización de Tratados de Libre Comercio, el apoyo a las integraciones económicas, donde adquiere mayor importancia la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALCA, cuyas negociaciones aun están en voga con una visión expansionista, de la que inicialmente se concibió, pues están en peligro otras integraciones comerciales mas antiguas como es el **MERCOSUR**.

De acuerdo a la estrategia, los recursos que EE.UU. destina a la ayuda exterior disminuyeron durante los años 90's, dado que aumento el comercio y las inversiones en la región y esto genero más divisas. La promesa de Estados Unidos es no retirar precipitadamente la asistencia exterior a la región, antes que ésta pueda con sus propios recursos lograr un crecimiento sostenido y de amplia participación, consideran que la disminución de la asistencia de AID, debe ser ordenada.

A pesar que Estados Unidos no se ha comprometido con el 0,7% de aportes a la AOD, sigue siendo la principal fuente bilateral de asistencia para el desarrollo, con el aporte

del 34% de su PIB. Las áreas a las cuales se ha destinado la AOD, desde el 2002 son las siguientes:

1. Agricultura
2. Democracia y Gobierno
3. Crecimiento Económico y Comercio
4. Educación y Universidades
5. Medio Ambiente
6. Global Partnerships
7. Salud Global
8. Asistencia Humanitaria
9. Cross-Cutting Programs

Estados Unidos a través de AID, tiene el firme propósito que América Latina y el Caribe deben generar un crecimiento equitativo más sostenible y desarrollar economías diversificadas, de base amplia, ya que la ayuda de Estados Unidos ha de atender la pobreza crónica que aflige a la región.

Aún cuando la tendencia de la cooperación es a la reducción, Estados Unidos en el período 1990-2002, desembolsó US\$8,000,000.00, para Latinoamérica, la cooperación alcanzó los US\$13,000.000.00 millones de dólares, a finales del 2002.

Por otra parte debe considerarse que a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la política de cooperación se centro en dirigir la cooperación para ejecutar proyectos tendientes a fortalecer la seguridad hemisférica, que se suma como la décima área, pero la primera en importancia para Estados Unidos.

En el caso de Japón, que implementó la AOD en 1954, como instrumento de Política Exterior, e inicio la reducción de los montos de cooperación desde en 1998, una reducción total del 26.2 hasta 2003, cuando la carga per capita de Japón es de US\$77.40, actualmente aportando el 46.5% en asistencia a los países de Asia, considerado hasta el 2002 como el segundo mayor donante para América Latina, con un 16.6% del total de la asistencia, distribuida en:

- 1) Cooperación Técnica: 28.6%,
- 2) Asistencia Multilateral a través de Organismos Internacionales: 27.9%,
- 3) Préstamos: 25.0%,
- 4) Donaciones: 18.5%.

La reducción de las donaciones, aún más, podría comprometer el papel de Japón como donante, en el desarrollo de las Metas del Milenio de la ONU. Esta tendencia contrasta con los incrementos de la AOD de parte de los Estados Unidos y la UE, como principales donantes en el mundo⁹⁰.

Es así como, durante el período 2002-2003, Japón revisa diversas medidas específicas de reforma a la Carta de la AOD, aprobada en 1992. La nueva Carta de la AOD se basa en el objetivo de **“Contribuir a la paz y desarrollo de la Comunidad Internacional y así ayudar a lograr la propia seguridad y prosperidad de Japón”**, identificando como temas prioritarios la reducción de la pobreza, el crecimiento sustentable, establecimiento de la paz y otros, en concordancia con esfuerzos a nivel internacional⁹¹.

Las políticas básicas en el momento de aplicación y otorgamiento de la AOD, son actualmente las siguiente: 1) apoyo a los esfuerzos de auto desarrollo realizado por los

⁹⁰ Informe Representación Diplomática de El Salvador en Japón. “La Iniciativa Centroamericana-Japón y las Reformas de Asistencia Oficial para el Desarrollo, AOD.Octubre de 2004.

⁹¹ Documento “Japón’s Oficial Development Assistance, White Paper 2002”

países receptores, 2) asegurar un alto nivel de “equidad” (impacto medioambiental y social, perspectiva de género, etc.), 3) utilización de la experiencia y experticia de Japón⁹².

Estas políticas, están siendo implementadas por Japón, con la condición de dar prioridad de cooperación a los países que contribuyan al logro de los intereses de Japón a nivel internacional y de igual forma, insta a los Gobiernos receptores a dar a conocer a su población los beneficios de la cooperación japonesa en el país, con la finalidad de generar opinión pública favorable que apoye las acciones del Gobierno en favor de Japón en el plano internacional⁹³.

Difícilmente, los intereses políticos de Japón a nivel internacional, se podrán lograr, con este panorama de reducción y condicionalidad de la AOD, ya que de los países receptores de cooperación, depende el apoyo político que logre negociar Japón, a cambio de la cooperación para el desarrollo. El interés de Japón esta centrado en obtener la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a fin de obtener un puesto como miembro permanente, que equipare el poder comercial y económico con una mayor presencia política a nivel mundial.

Estimaciones realizadas plantean, que para el cumplimiento de las Metas del Milenio se requerirían un monto de cooperación internacional alrededor de US\$ 100 mil millones cada año hasta el año 2015, lo que significa que actualmente habría un déficit anual de unos US\$ 50 mil millones. Sólo a título de ejemplo, podría mencionarse que para lograr la meta de educación primaria universal se necesitan alrededor de US\$ 10 mil millones adicionales cada año; para reducir la mortalidad infantil y materna, alrededor de US\$ 12 mil millones; y para los

⁹² Idem

⁹³ Idem

programas de reducción de la pobreza una inversión de hasta por lo menos US\$ 20 mil millones⁹⁴.

En seguimiento a los compromisos adquiridos en las Metas del Milenio, se afirmó en la Declaración de Roma sobre la Armonización, realizada en Roma, Italia, 25 de febrero de 2003, el compromiso de aumentar la eficacia de la asistencia para el desarrollo y contribuir así a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. En la Declaración se abordan temas como: El aumento de la eficacia en términos de desarrollo, Principios o normas de prácticas recomendadas, Progresos; en el cual se comprometen a llevar a cabo actividades en aras de la armonización; y próximas medidas, como la elaboración de planes de acción nacionales sobre armonización⁹⁵.

Frente a estas circunstancias y necesidades de desarrollo han surgido tanto durante la Conferencia de Monterrey, como a posteriori, las siguientes propuestas:

- **Derechos Especiales de Giro (DEG)** Utilizados como fórmula para habilitar en lo inmediato unos US\$ 17 a 18 mil millones adicionales.
- **Mecanismo de Financiamiento Internacional (International Finance Facility, IFF)**. Se trata de un mecanismo diseñado con el fin de duplicar el monto de la AOD. El principio fundamental de este mecanismo, de largo plazo, se basa en los compromisos de los países desarrollados, los cuales deberían realizar pagos anuales a este mecanismo que permita, a través del mercado de capitales, obtener financiamiento internacional extra. El objetivo es obtener los US \$ 100 mil millones anuales de aquí hasta el año 2015. El repago de este préstamo se devolvería en alrededor de 30 años.

⁹⁴ Idem.

- **Lotería Global para financiar la AOD.** Se trata de un estudio financiado por Finlandia sobre la posibilidad de crear una lotería mundial o global. La propuesta está siendo analizada por la Asociación de Lotería Mundial (WLA) y planea presentarla próximamente a la ONU.
- **Asociación sector público y privado.** Actualmente, Francia, Holanda y Dinamarca están considerando expandir sus iniciativas con el sector privado para una mayor movilización de recursos financieros destinados a la AOD. En la última reunión de la OCDE, se ratificó la estrecha relación que debe existir entre la AOD y la inversión privada para que permita crear asociaciones entre el sector público y el sector privado en el marco del cumplimiento de las Meta del Milenio.
- **Mecanismo de tasación internacional.** Alemania concluyó un informe para aplicar una tasa a las transacciones financieras y prevé organizar una conferencia al final de 2003. Italia ha indicado que una decisión de esta naturaleza representa un innovador sendero para obtener recursos financieros adicionales para ser canalizados al cumplimiento de las Metas del Milenio.
- **Cuenta para el Desafío del Milenio (MCA).** Esta propuesta de Estados Unidos tiene como fin incrementar en 50%, en los próximos tres años, su contribución a la lucha contra la pobreza, lo que implicaría un aumento anual de US\$5 mil millones para el año 2006. Estos fondos serán canalizados a los países en desarrollo que hayan demostrado un fuerte compromiso con las siguientes condiciones: lucha contra la corrupción, protección de los derechos humanos, libertad política, libertad económica, así como inversión en la gente, particularmente en educación y salud.

⁹⁵ Ver Declaración de Roma sobre la Armonización, realizada en Roma, Italia, 25 de febrero de 2003.

- **Mecenazgo internacional.** Se han dado muchas experiencias recientemente, como la donación de US\$ 1.000 millones que hizo Ted Turner a la ONU; los cientos de millones de dólares que aportó George Soros a organizaciones no gubernamentales y académicas de Europa oriental; la creación por parte de Bill Gates de fundaciones dotadas con más de US\$ 17.000 millones; la donación de Elton John de más de US\$ 100 millones para las actividades de remoción de minas, con cargo a las regalías de su grabación en memoria de Lady Diana; así como las decenas de millones de dólares recolectados por los conciertos de rock en apoyo de causas tan variadas como el socorro a la hambruna en África y la prevención del SIDA. Estos son elementos indicativos de que probablemente el papel de las donaciones privadas aumentará en un futuro próximo.

Respecto de las nuevas tendencias de la cooperación internacional, aunque las corrientes de inversiones privadas y las asignaciones presupuestarias de los países desarrollados continuarán dominando la financiación del desarrollo y la cooperación internacional, se estima que en los próximos dos decenios surgirán nuevos mecanismos financieros, que incluirán combinaciones de inversiones privadas, préstamos multilaterales y bilaterales, donaciones de las fundaciones e individuos y rentas de los fondos fiduciarios, que adquirirán una importancia cada vez mayor. Combinados con nuevos arreglos organizacionales y la identificación de grupos de temas, estos nuevos planes de movilización de recursos financieros podrían modificar radicalmente la configuración de la financiación del desarrollo y la cooperación internacional en el curso del siglo XXI.

Sobre nuevas propuestas en materia de Cooperación Internacional⁹⁶. Desde diciembre de 2003, se realizó en Marrakech, Reino de Marruecos, la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur, convocada por el Grupo de los 77 más China. Con ese objetivo, los países de América Latina y el Caribe sostuvieron una Reunión Regional preparatoria

⁹⁶ http://www.sela.org/public_html/AA2K3/ESP/notest/notest44.htm

en la sede de la Secretaría del Sistema Económico Latinoamericano, SELA, que adoptó la Declaración de Caracas sobre Cooperación Sur-Sur. Posteriormente, el SELA y el Gobierno de Panamá organizaron la XVI Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe, del 21 al 23 de julio de 2003, en la Ciudad de Panamá.

Las más importantes recomendaciones de estas reuniones, fueron sometidas a la XXIX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, con el propósito de que fueran presentadas a la Conferencia de Marrakech, las cuales se resumen así:

1. Concebir la cooperación internacional como una opción estratégica de asociación entre gobiernos, sociedad civil y sectores productivos, así como orientarla hacia la transferencia del conocimiento científico, tecnológico, técnico, educativo y cultural, como base para la obtención de los objetivos del desarrollo sustentable, el bienestar y la equidad social.
2. Fortalecer los espacios regionales para la cooperación y la concertación de posiciones entre los países de la región sobre aspectos económicos y sociales más importantes de la agenda internacional y con mayor impacto en nuestra región, así como, diseñar mecanismos de vinculación entre éstos y el Grupo de los 77.
3. Fortalecer las políticas nacionales de desarrollo, con el fin de asegurar que se ajusten a las necesidades económicas y sociales actuales de cada país, y perfeccionar los mecanismos nacionales para optimizar el empleo de sus recursos internos y los provenientes de la cooperación internacional. En ese sentido, elaborar nuevos proyectos para ser presentados a los países desarrollados y agencias especializadas, fondos y programas del Sistema de Naciones Unidas, así

como a los organismos regionales y agencias de los países desarrollados, tomando en cuenta las diferencias de desarrollo económico relativo.

4. Propiciar el análisis de modalidades alternativas a los criterios que utilizan los países desarrollados para la adjudicación de la cooperación internacional, de manera que sean más equitativos y reflejen las realidades económicas y sociales de la región, tomando como base no sólo elementos cuantitativos sino cualitativos y éticos.
5. Fortalecer los mecanismos de gestión interna de la cooperación en los países receptores, para aumentar los niveles de eficiencia, así como garantizar que la AOD se vincule más estrechamente a las metas nacionales del desarrollo.
6. Promover la presencia de nuevos actores de la cooperación internacional en las actividades de la región, en particular el sector privado, la sociedad civil y los gobiernos municipales, en apoyo a los planes nacionales de desarrollo económico.
7. Empezar un esfuerzo en los países de América Latina y el Caribe tendiente a divulgar entre los sectores involucrados los compromisos adquiridos por cada uno de los gobiernos nacionales en la consecución de las Metas del Milenio y cómo los entes gubernamentales, gobiernos municipales, organizaciones de la sociedad civil y sector privado, pueden contribuir al alcance de los mismos.
8. Consagrar mayores recursos a la Cooperación Sur-Sur, mediante la colocación de recursos humanos y materiales con el fin de dotar programas de intercambio; estudios conjuntos; entrenamiento y formación de cuadros; intercambio de experiencias; y alianzas estratégicas, en especial en áreas de ciencia y tecnología.
9. Prestar especial atención y, de ser posible, participar en los debates sobre iniciativas adelantadas con vistas a garantizar un incremento de la AOD, dada la necesidad de insistir en que los actuales niveles son insuficientes, en tanto

representan menos de un tercio del objetivo de 0,7 % del PIB que se ha planteado la ONU y que debe ser cumplido; reconociendo, sin embargo, los nuevos aportes realizados por países industrializados y las propuestas en curso. Asimismo, se recomendó explorar enfoques innovadores para monitorear públicamente la AOD, identificar los flujos reales y reducir el retardo temporal de los desembolsos. En este sentido, se recomendó al SELA que realice un monitoreo sistemático de los flujos de AOD recibidos y el impacto de los mismos sobre las economías de la región.

10. Continuar el estudio y perfeccionamiento de las propuestas sobre desarrollo y bienestar social hechas por varios gobiernos de la región, entre otras, el Fondo Humanitario Internacional, de Venezuela; el Fondo Solidario Internacional o Fondo contra el Hambre, de Brasil; el Fondo de Integración Regional para las Economías más Pequeñas del Perú; y realizar los esfuerzos para garantizar la viabilidad política y técnica de las mismas en la medida que provean recursos para la consecución de las Metas del Milenio.
11. Presentar propuestas en materia de Cooperación Sur-Sur, tomando en cuenta la triangulación con países desarrollados y con el sector privado. En ese sentido, se recomienda el intercambio entre todos los países, de experiencias logradas en proyectos de cooperación triangular y aprendizaje de las mejores prácticas.
12. Aprovechar las capacidades humanas, institucionales y nacionales desarrolladas por algunos países de América Latina y el Caribe en la promoción de actividades de Cooperación Sur-Sur, en temas vinculados con los objetivos de desarrollo del Milenio.
13. Continuar prestando atención a la propuesta de creación de la figura de un Coordinador de Alto Nivel para la Cooperación Sur-Sur con el mandato de hacer el seguimiento e impulsar la puesta en práctica de los compromisos internacionales vinculados a los objetivos del desarrollo, propuesta recientemente

respaldada en la Reunión Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur, y en la Reunión de Presidentes de Capítulos del Grupo de los 77 en Ginebra, efectuada en junio de 2003.

14. Solicitar a la Secretaría Permanente del SELA que haga un seguimiento continuo de estas recomendaciones y colabore con los Directores de Cooperación Internacional de los países de la región y organismos internacionales y regionales competentes, en su instrumentación.

Estas recomendaciones fueron ratificadas en la Conferencia de Marrakech, y se fijaron como acciones que deben acompañar y contribuir al cumplimiento de las Metas del Milenio, fijadas a nivel mundial.

Posterior a esta Conferencia, se realizó el 14º. Período de sesiones del Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur, en la sede las Naciones Unidas, del 31 de mayo al 3 de junio de 2005. Entre otros temas abordados se detalla:

- El examen de los informes del Administrados del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:
 - a) Aplicación por el sistema de Naciones Unidas para el desarrollo de las directrices para el examen de las políticas y los procedimientos relativos a la cooperación técnica entre los países en desarrollo.
 - b) Administración y utilización de los recursos para la promoción de la cooperación Sur-Sur.
 - c) Disposiciones de organización y apoyo en relación con la cooperación técnica entre los países en desarrollo (por ejemplo en los ámbitos administrativo, jurídico, financiero y de información).

- Se realizó un debate temático sobre: “La Función de la cooperación Sur-sur en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio”, cuya evaluación de los progresos es entre otros, con investigación y con base en respuestas a cuestionario distribuido por la Dependencia Especial para la Cooperación Sur Sur.

En el marco de la Décimo Primera Sesión del Comité de Coordinación y Seguimiento Intergubernamental de la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (IFCC XI), se llevó a cabo la Primera Cumbre Sur-Sur, realizada del 21 al 23 de marzo de 2005, en la Habana, Cuba, se planteó el Programa de Acción, que incluyó el capítulo IV “Cooperación Sur Sur”, el cual fue revisado en la Segunda Cumbre de Cooperación Sur-Sur, realizada en Doha, Qatar, del 12 al 16 de junio de 2005, participaron Jefes de Estado y de Gobierno, así como Ministros de Relaciones Exteriores y/o Cooperación de los países del G77, obteniendo como resultado el énfasis en que es momento oportuno para promover con dinamismo y voluntad política la Cooperación Sur-Sur, ya que el Sur está elaborando una nueva agenda de desarrollo. Así mismo se abordó la importancia que los países en desarrollo deben dar a la cooperación Sur Sur, como un de los elementos importantes para el desarrollo de una estrategia que complemente la cooperación Norte-Sur y que es necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

4. Base para la formulación de una Teoría de Cooperación Internacional

Una vez que estos eventos han producido impacto, es muy importante estudiar las deformaciones. La teoría clasifica los impactos según el hecho y la participación en la historia. En un sencillo modelo ideal, una esfera, cuando choca contra una pared de su mismo material, experimenta un rebote con una velocidad proporcional y opuesta a la que llevaba antes del choque, para el caso en estudio, los efectos y avances se van midiendo conforme el tiempo pasa, de acuerdo al cumplimiento de los compromisos adquiridos por cada uno de los países suscriptores.

Lógicamente, la ecuación con que se puede medir la ayuda es la cooperación internacional versus pobreza(en todos sus aspectos), y desarrollo es el coeficiente, pero hay que tener en cuenta la fragilidad de la cooperación o en su defecto de los materiales, y la ecuación de la cooperación, que en este caso puede hacerse una idea y realizar algunas estimaciones mediante el coeficiente que explica, por ejemplo, porqué la ayuda debe tener el valor de la pobreza, y que los límites entre estos son flexibles, y que debido a esa interrelación se provocan dislocaciones y deformaciones históricas de cooperación, que deben ser estudiadas mediante multidimensionales resultados, que se hacen muy complejos cuando no existen simetrías simplificadoras, y prácticamente imposibles si no se pueden reproducir en ensayos controlados.

Es extraordinariamente difícil utilizar este tipo de coeficientes indicadores con los recursos de la cooperación internacional. La reacción, absorciones de la cooperación en los ámbitos de desarrollo o áreas específicas de ejecución y su gran sensibilidad a cualquier variación hace que sea imposible tener la certeza pericial de que un determinado siniestro vaya a ocasionar indefectiblemente unos daños previsibles.

En el estado actual de la tecnología, son muy poco frecuentes las reconstrucciones de los hechos históricos en que la dinámica analítica pueda explicar y cuantificar por sí sola el daño, resulta de innegable utilidad en múltiples escenarios en los que la cooperación está relativamente protegida o tiene considerablemente reducidos sus grados de libertad y movimientos. Es extraordinariamente difícil el precisar los valores que en cada caso pueden tomar las variables que representan la realidad, y más aún sus variaciones relativas, como es el caso de la velocidad en que se produce un impacto.

Según el modelo matemático general, un perito puede encontrarse, o llegar a deducir, varias ecuaciones estáticas y dinámicas, según el escenario y los hechos. Es probable, y ciertamente muy frecuente, el que no se disponga de suficientes ecuaciones para despejar las variables, o sus variaciones, en un momento dado. En estos casos, puede ser indemostrable o indeterminable lo que se pide al perito. En otros, es posible que existan pistas o testimonios contradictorios, lo que fácilmente podría evidenciarse con dos ecuaciones que hicieran el sistema incompatible. Es decir, que alguna de las pistas es falsa, o que alguno de los testimonios no es cierto, o suficientemente preciso. Posteriormente, puede acabarse la reconstrucción dinámica de los hechos más relevantes, y si se considera conveniente, ilustrar adecuadamente el resultado.

En el caso de la **ecuación cooperación internacional versus pobreza igual desarrollo**, requiere de una serie de pasos que faciliten la gestión de estos términos de la ecuación, además de los mecanismos ya analizados en esta investigación, se identifican **primeramente** la elaboración de un manual básico de fuentes, que incluya entre otros aspectos los siguientes:

1. Legislación de Referencia (Leyes, Decretos, Reglamentos, Ordenes, Sentencias)
2. Fuentes Estadísticas (Publicaciones: Anuarios, Memorias)
3. Informes (Comisiones, Consejos, Asambleas, Cumbres)
4. Guías (de apoyo, sobre fuentes de financiación, países cooperantes, áreas, regiones, sistemas)
5. Bibliografía seleccionada (cuestiones generales, jurídicas, diseño, gestión, evaluación de proyectos, formación de todo equipo implicado en los procesos de intervención social).
6. Centros de Información, Documentación e Investigación (Unidades, Departamentos, Universidades, Facultades, Instituciones, Direcciones, etc.)

Segundo, verificar el funcionamiento de estos aspectos unidos, a fin de que inmediatamente se logre obtener una perspectiva general de información en materia de cooperación internacional y de compromisos adquiridos por los países suscriptores, con el fin de lograr resultados óptimos en la gestión de los proyectos de cooperación que se dirijan al objetivo del desarrollo en cada uno de los países y que contribuya al cumplimiento de buena fé de los compromisos adquiridos.

4.1. La Cooperación Internacional como elemento de cohesión en las Relaciones Internacionales Modernas.

El elemento cohesionador de la Cooperación Internacional esta constituido por el nivel de desarrollo alcanzado por los pueblos y el balance lógico que logra la estructura de poder de las relaciones internacionales.

Las bases sociales de la cooperación internacional, desde la expansión económica de la Segunda Guerra Mundial han traído consigo una época de interdependencia económica internacional de rápido crecimiento bajo la forma de flujos comerciales transfronterizos, inversiones, finanzas y tecnología. Como ya se ha analizado este proceso de globalización ha encontrado un poderoso resorte a lo largo de los últimos dos decenios, en la medida en que numerosos gobiernos han escogido (o han sido obligados a escoger), liberalizar sus economías interna y externamente. Sin embargo, las grandes disparidades en las condiciones económicas de los países persisten y han seguido creciendo en muchos casos, debido a este proceso de integración internacional.

En América Latina y el Caribe preocupa seriamente la cohesión social. De acuerdo con la CEALC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), el número de personas que viven en condiciones de pobreza en América Latina alcanzó en 2003 la cifra de 227 millones, es decir, el 44 % de la población. Este porcentaje es superior al de

regiones como Europa Oriental y el Norte de África que, sin embargo, poseen un PIB per cápita inferior. Estos datos ponen encima de la mesa la necesidad de luchar con más vigor contra las desigualdades sociales y la marginación en los países de la región.

La cohesión social es un reto muy complejo que requiere la implicación de todas las fuerzas sociales e incluso la cooperación regional e internacional. Como se ha observado en muchos países, para el caso de América Latina, la lucha contra la pobreza es una prioridad política-electoral, condición que aunque no sea conveniente, amerita se le dediquen los recursos necesarios para la puesta en práctica de programas sociales adecuados. La promoción de políticas monetarias y fiscales más equitativas y anticíclicas es otra de las formas posibles de dar respuesta a este reto.

Es así como en este mundo fragmentado y desigual, no todos los países ni los grupos dentro de los países están “integrados” en los mercados globales de manera simétrica y equitativa. Aunque el tamaño de una clase media sintonizada con las redes globales (y con los recursos que formarán parte del consumismo global) ha crecido y se ha expandido, hay enormes segmentos de la población mundial que siguen marginados. No obstante, incluidos o excluidos, son pocos los que se ven libres de un sentimiento creciente de vulnerabilidad ante las fuerzas globales.

Las normas e instituciones globales para evitar las crisis económicas, o incluso gestionarlas, no existen, o son mecanismos ad hoc e incompletos. En muchos países, aún no se han aprobado ni, mucho menos, realizadas, las normas y reglas de protección del medio ambiente global, y de los derechos humanos y laborales. Al mismo tiempo, la integración global ha disminuido las capacidades de gestión del Estado-Nación y plantea serios riesgos de desintegración nacional. La efectividad de la política macroeconómica de un Estado y su capacidad fiscal para lidiar con los impactos y las inestabilidades están cada vez más limitadas por la privatización, la liberalización del mercado y la creciente movilidad del capital.

Así vista, la globalización económica parece haber traído consigo un período difícil y potencialmente inestable de transición para el mundo. Aunque supongamos que el libre comercio y la movilidad irrestricta del capital puedan, a la larga, producir una equalización del precio de los factores a nivel global y una equidad internacional, la transición puede tardar décadas, sino siglos. Mientras tanto, numerosos aspectos que plantean problemas globales y urgentes se pueden abordar con éxito sólo a través de una acción colectiva internacional. Sin embargo, ¿es posible encontrar soluciones efectivas y eficaces si soslayamos las cuestiones relativas a la distribución, la equidad y la justicia?.

Estos aspectos en cuestión tienen que ver con cómo distribuir los costos en que se incurre y los beneficios que se derivan de la acción cooperativa para crear “bienes” públicos globales” o minimizar “malos” públicos globales. Las cuestiones relativas a la equidad también están presentes en los orígenes de los propios problemas globales. Además, en las negociaciones internacionales influyen capacidades de negociación económica desiguales y las diversas etapas de desarrollo en que se encuentran los países. Estas negociaciones serían comparativamente fáciles si convergieran los niveles de vida de países en condiciones económicas desiguales y si el conjunto de la cooperación internacional estuviese creciendo rápidamente. Sin embargo, es evidente que esto no es lo que sucedió en el período 1950-1979⁹⁷.

Igualmente, ni en el período 1980-90, ni se espera que suceda en el siglo XXI., debido a que ya se ha dicho que **lo novedoso en este siglo, es que se le dará mayor participación a la sociedad civil, como actor objeto de desarrollo.**

A estas dificultades se suma el hecho de que el mundo tiene que prestar más atención al bienestar de las generaciones futuras, que se enfrentarán a amenazas medioambientales cada vez más importantes. Por ejemplo, los desacuerdos entre los países ricos y pobres a

⁹⁷Ver Rao, (1998a) para un análisis de las diferencias de los ingresos en los períodos 1960-79 y 1980-95.

propósito de cómo repartir la cuota global de hundimiento de desechos pueden afectar las decisiones sobre la propia cuota global, lo que tendría consecuencias para los países el día de mañana. No obstante, a menudo la ignorancia y los intereses específicos ocultan los planteamientos acerca de la distribución o los mantienen apartados de los programas en los debates internacionales. La incapacidad de afrontar estos planteamientos de manera documentada, transparente y democrática no sólo atenta contra la justicia procesal y sustantiva, sino que también puede producir soluciones ineficaces e incluso, inefectivas.

Por lo tanto, el argumento básico es que los criterios de equidad y distribución deben ser elementos centrales de un marco para la cooperación internacional, el valor de la equidad en la producción de bienes públicos, en su distribución y como bien público en sí mismo. Primeramente definir el escenario, y destacar el papel permanente de la desigualdad entre los países en la conformación del mundo. En segundo lugar estudiar el valor instrumental potencial de la cohesión social en la oferta de bienes públicos (equidad para los bienes públicos). De esta manera se analiza cómo los factores de distribución afectan a la demanda y la oferta de bienes públicos. Más adelante, plantea la proposición (originalmente de Thurow, 1971) de que la distribución del ingreso es, de por sí, un bien público.

En un mundo desigual, a pesar de intensas reivindicaciones para una convergencia internacional, la desigualdad entre los países es un elemento poderoso en el orden mundial. Destacan dos aspectos de este orden. En primer lugar, incluso cuando la acción global es coordinada, las grandes desigualdades nacionales, militares, económicas y organizacionales sigue siendo una influencia poderosa. En segundo lugar, las grandes desigualdades de riqueza y las asimetrías en la división del trabajo heredadas continúan estructurando los mercados mundiales y, por lo tanto, los resultados del mercado.

En el mundo actual se observa enormes disparidades en la condición económica de los países. Si todos los países tuviesen acceso libre y competitivo a los mercados y hubiera un terreno nivelado, se podría esperar que los mercados produjesen equidad. Sin embargo, los mercados distan mucho de estar nivelados y el acceso es competitivo y difícilmente libre. Desde luego, se han producido cambios significativos, como la rápida convergencia de los niveles de vida y de ingreso en los países industrializados a finales del decenio de los años 60, el declive general de la hegemonía económica de Estados Unidos, además de cambios en las políticas, como el abandono de las tasas fijas de intercambio, la relajación de los controles de capital y el aumento de la competitividad en las exportaciones, hasta alcanzar una práctica paridad con el bienestar nacional definido como el objeto de la política macroeconómica.

De la misma manera, el final de la guerra fría y el colapso de la Unión Soviética han acelerado la convergencia en los regímenes de políticas económicas. Estos acontecimientos han reavivado en parte la hegemonía de Estados Unidos y han tenido un impacto importante en la elaboración de normas⁹⁸, como por ejemplo las de la Organización Mundial del Comercio, OMC.

También están apareciendo nuevas divisiones en las clases sociales y en los intereses económicos, en el interior de los países y entre países, como respuesta directa a la globalización, diferencias entre quienes tienen éxito en la economía globalizada y quienes se ven atrapados en sus reflujos. Si bien numerosos países en desarrollo parecen descender en la jerarquía económica, abundan los ganadores y perdedores individuales. Tanto para los países ricos como para los pobres, la globalización parece reducir el espacio disponible para la ejecución de políticas autónomas.

Hay una capacidad desigual para participar de manera significativa en las negociaciones

⁹⁸ Sobre el papel de las políticas en la estructuración de los mercados globales, ver Cox (1994).

internacionales. Los gobiernos siguen siendo los actores clave en las negociaciones, aunque los organismos no gubernamentales y las empresas multinacionales han surgido como poderosos grupos de presión. Sin embargo, numerosos países pobres carecen de los recursos técnicos y financieros para identificar sus intereses, y mucho menos perseguirlos con decisión. En este sentido, las nuevas normas internacionales del juego se están escribiendo sin la participación de muchos de los jugadores y equipos⁹⁹. Los siguientes temas ilustran el tipo de cuestiones distributivas implícitas en el programa global actual.

1. **La política del medio ambiente.** Mientras los países en desarrollo denuncian el uso per cápita dilapidador de los recursos naturales en los países industrializados, condenan sin paliativos el rápido crecimiento demográfico de los países en desarrollo.

2. **El comercio internacional.** Aún cuando las instituciones para el libre comercio se han fortalecido, no se han realizado esfuerzos para evitar que los países pobres sufran los peores efectos de la caída de los precios y de la inestabilidad de los mismos en sus exportaciones. Estos males se deben, al menos en parte, al crecimiento no coordinado de las exportaciones de los países pobres y al proteccionismo de los países ricos.

3. **Finanzas.** La condonación de la deuda no figura como tema principal en los programas de numerosos países, incluyendo aquellos (como Alemania) cuya prosperidad en la posguerra fue en parte, producto de condonación de la deuda externa. Los factores externos del sistema financiero pueden ser groseramente no equitativos, tanto internacional como nacionalmente, como demuestra la reciente crisis de Asia.

4. **Las transacciones globales y las economías nacionales.** Algunos bienes públicos globales (por ejemplo, la protección del libre comercio) pueden verse como factores que deterioran los bienes públicos nacionales o que crean factores externos negativos. Así, el

⁹⁹ <http://www.unesco.org/issj/rics162/raospa.htm#r3#r3>

libre comercio puede aumentar las desigualdades entre los salarios en un país y deteriorar el consenso social en un frente amplio o, incluso más específicamente, podría alterar las normas nacionales sobre lo que se consideran normalmente derechos inalienables, por ejemplo las normas laborales. Sin embargo, las instituciones responsables de la elaboración y ejecución de normas globales son fundamentales para el orden mundial y son un ejemplo de bienes públicos globales que deben distribuirse a partir de un poder central.

En los esfuerzos de la cooperación internacional y la equidad contra el interés propio de los países, la competencia del mercado se nutre del individualismo. La incapacidad de los mercados para distribuir bienes públicos es el clásico caso del fracaso del mercado. La provisión de bienes públicos, ya sean nacionales o globales, es el resultado de la cooperación o la coerción, no de la competencia en el mercado. Ya sea cuestión de unos pocos o de muchos, se debe hacer respetar los acuerdos de cooperación, y puede que esto requiera coerción. Incluso cuando es el resultado de la cooperación pura, los esfuerzos para distribuir los bienes públicos pueden producir conflictos (reales o latentes) a propósito de cómo compartir los costos o a propósito de la dimensión del bien público.

La tradición liberal de las relaciones internacionales, especialmente desde la revolución neoclásica de 1870, parte de la base, empezando desde el individuo con intereses propios más que desde el Estado-Nación, y es bastante coherente con su postura intranacional. De alguna manera, se supone que el Estado nación está construido como un contrato social para promover una competencia generadora de valores (la regla del mercado). A pesar de que la posibilidad de cooperación entre agentes que sólo velan por sus propios intereses es, teóricamente, una barrera difícil, pero superable.

La perspectiva liberal se refuerza cuando se desplaza de un contexto nacional a un contexto internacional. Bajo la perspectiva liberal, se puede asegurar el orden y la eficacia global con un sistema de mercado siempre y cuando los Estados-naciones no

interfieran en las transacciones transfronterizas entre los agentes, excepto para hacer respetar los derechos de la propiedad y los derechos contractuales.

Aunque puede que la equidad y la justicia no sean ni requisitos necesarios ni consecuencias necesarias del orden mundial, ¿acaso es necesario deducir que la equidad y la justicia no desempeñan papel alguno en el orden mundial? Desde luego, la equidad y la justicia figuran de manera preeminente en los debates y negociaciones internacionales. Se podría sostener que las consideraciones sobre la equidad nacen, en definitiva, del interés propio. Hablar de justicia a menudo oculta las realidades subyacentes de un poder de negociación más o menos organizado.

Este modelo de actores racionales con intereses propios, está destinado a experimentar dificultades. En términos estrictos, el interés propio de un país implica que la equidad no tiene ni valor instrumental ni valor en sí misma. Además, en un modelo cerrado de interés propio como el de la economía política neoclásica, los grupos que trabajan para sus propios intereses serán los destinatarios de todas las políticas públicas. En esta perspectiva de agentes, grupos y Estados individuales, las normas sociales no tienen lugar alguno y las políticas parecen entrar en un callejón determinista sin salida. Incluso las innovaciones tienen que supeditarse a los cambios en las tecnologías, los recursos o el conocimiento.

La justicia y la igualdad son inseparables. De ahí que la búsqueda de normas globales implícitamente se identifique con la noción de igualdad, no una noción formal sino sustantiva. Cuesta entender que hasta el derecho humano más básico, el derecho a la vida, se puede separar de la capacidad y la oportunidad para obtener los medios para vivir. Por eso, la Declaración Universal de los Derechos Humanos sostiene, que “todos tienen derecho a trabajar... Todos tienen derecho a un nivel de vida adecuado para proteger su propia salud y bienestar y el de su familia, incluyendo la alimentación, la ropa, la vivienda, la atención médica y los servicios sociales, y el derecho a la seguridad

en caso de desempleo... Todos tienen derecho a la educación” artículos 23 y 25. Como señala Speth (1997), la Declaración de Viena de 1993 es una sólida declaración que afirma que el derecho al desarrollo implica que los Estados de la Comunidad Internacional tienen el deber de promover este derecho¹⁰⁰.

En términos más generales, la creación política de reglas, leyes, instituciones y bienes públicos se produce dentro de un contexto moral. Esto significa que las premisas morales condicionan incluso la negociación social. Aunque se pueda argumentar que la producción de bienes públicos y la distribución de su costo dependen del poder de negociación de los agentes involucrados, sería un error verlo únicamente en esos términos. La negociación se conduce típicamente bajo normas sociales implícitas que definen unos criterios de legitimidad, un concepto que carece de significado en un mundo de intereses propios. Aunque los individuos y los grupos pueden ejercer su poder de alteración (o amenazar con ejercerlo) para alcanzar sus fines, los fines que consideren apropiados y los medios que consideren legítimos están condicionados por su pertenencia social.

Ya sean los vínculos comunitarios o el interés propio lo que actúa como motor de la negociación social para crear bienes públicos, para conseguirlo hay que definir los bienes públicos o factores externos y determinar los costos y beneficios, movilizar la opinión y las influencias, asegurar la financiación pública y planificar y realizar un seguimiento efectivo de la producción de los bienes. Las ideas sobre la distribución y la equidad pueden influir en el proceso en cualquiera de estos puntos.

En primer lugar, pensemos en el reparto del gasto. Esto es no sólo inevitable, sino que está destinado a crear ineficiencia. En el mundo enrarecido de la economía del bienestar, la ineficacia se evita a través de transferencias de montos globales. En la realidad, no

¹⁰⁰ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1998.

obstante, los impuestos reales y las transferencias están determinados endógenamente a través de políticas reales. Además de la influencia de los propios intereses, en la práctica las equidades horizontales y verticales son invocadas como los estándares para compartir el gasto y decidir la capacidad de pago. En este sentido, no hay una asimetría evidente entre los contextos nacionales y globales. En el pasado, la práctica ya ha establecido los criterios de la capacidad de pago en numerosos ámbitos, por ejemplo, las contribuciones al sistema de las Naciones Unidas o a las instituciones de Bretton Woods o para emergencias *ad hoc*. Es probable que criterios similares desempeñen un papel de primer orden cuando se trate de compartir el futuro del gasto en relación, por ejemplo, con la protección del medio ambiente.

En segundo lugar, la desigualdad ejerce una poderosa influencia en la oferta de bienes públicos. Los bienes públicos, entre ellos el orden o desorden social, suelen ser productos conjuntos del Estado, las instituciones civiles y los ciudadanos. En otras palabras, aún cuando el orden social se pueda pensar adecuadamente como un bien público, su producción no puede estar enteramente centralizada. Es el resultado de una negociación social explícita e implícita porque los grupos privados pueden externalizar los costos de los desórdenes para transferirlos a terceros.

Los grupos sociales pueden estar más o menos organizados y ser más o menos capaces de manejar influencias sociales y colectivas para modificar a su favor la distribución de la riqueza y el ingreso, incluyendo la distribución de los bienes públicos. Al hacer esto, deben enfrentarse a otros grupos que tienen el mismo objetivo. Como es de esperar, estos grupos se diferencian unos de otros por las desigualdades, lo cual crea un potencial de conflicto social. Por lo tanto, la desigualdad puede imponer costos directos relacionados con los conflictos y costos debido a una situación de punto muerto, u otras soluciones subóptimas. Las normas de equidad pueden evolucionar, en parte, para limitar los costos del conflicto.

Sobra decir, que sólo los grupos con algún poder apoyarán la redistribución como pago

por la paz social. En el contexto mundial como en el nacional se puede argumentar que los pobres no tienen poder. Por ejemplo, los países pobres endeudados prácticamente carecen de opciones abiertas. En términos más generales, la ausencia de un órgano estatal mundial con incluso una representación democrática mínima puede verse como una desventaja especial para la participación y la influencia global de los países pobres.

La negociación política en el escenario actual está fragmentada entre diferentes organismos y foros internacionales con una representación sumamente desigual. Dado que los organismos de máxima seguridad y los organismos financieros son en gran parte no representativos, los miembros más débiles de la comunidad mundial se encuentran en una posición de desventaja para reivindicar sus planteamientos en otros foros. Así, el mecanismo de la expresión de la voz es más bien débil en el contexto global.

Sin embargo, puede parecer que el abandono es considerablemente más eficaz, puesto que los grupos agraviados pueden simplemente optar por permanecer al margen de determinadas propuestas y, por lo tanto, debilitar la cooperación internacional. En un contexto nacional, esta actitud recalcitrante sería rápidamente contrarrestada con sanciones coactivas del gobierno. El alcance de esta diferencia depende de la coherencia y efectividad con que las organizaciones internacionales regulen la acción internacional.

El tercer gran canal de influencia de la desigualdad, es a través de la demanda de bienes públicos. La desigualdad internacional implica que los países se encuentran en diferentes etapas de desarrollo, lo que afecta tanto a sus necesidades de bienes públicos globales como a su capacidad para ayudar a distribuirlos. Es probable que la disponibilidad para pagar por los bienes públicos esté débilmente diferenciada. Puede que existan diferencias entre los países industriales y los países en desarrollo en relación a la necesidad de bienes públicos globales, como la protección de los derechos de propiedad intelectual, la protección del medio ambiente global, la regulación de las empresas multinacionales o de la movilidad del capital, la seguridad en el trabajo y otras normas

laborales, etc.

Aparte de las cambiantes elasticidades del ingreso, la otra principal razón de las diferencias en la demanda de bienes públicos globales tiene que ver con el costo y la disponibilidad de alternativas “privadas”, es decir, nacionales. Por ejemplo, los países en desarrollo son mucho más vulnerables a las crisis financieras porque carecen de los mecanismos internos de absorción de choque que poseen los países ricos. Sin embargo, otra razón para las variaciones a partir de la demanda tienen que ver con la complementariedad entre las acciones internacionales y nacionales.

El acceso efectivo a los bienes públicos puede ser una función de los gastos de recursos y de iniciativas nacionales. Por lo tanto, un país no puede beneficiarse de los códigos internacionales contra la corrupción o la actividad criminal si carece de los medios para implantarlos en su territorio. Por el contrario, se puede convertir en un santuario para actividades delictivas.

La globalización aumenta la demanda de reglas internacionales. Sin embargo, también dificulta los acuerdos sobre las reglas. La creciente competencia por los mercados globales está produciendo conflictos internacionales agudos a propósito de las normas en aspectos como las relaciones laborales y el lugar de empleo, las relaciones entre las empresas transnacionales y los países, y los impactos medioambientales.

Han surgido tensiones entre el capital global y los intereses nacionales. Aumenta la inquietud acerca del fraude en los mercados de valores globales, la seguridad de los bancos, la no regulación de los mercados de intercambio y la falta de normas en las telecomunicaciones, la salud, la seguridad y el medio ambiente. Algunos de éstos están claramente más allá del control de los países individuales. En algunos casos, los intentos de ejercer un control sólo perjudicarían a los beneficios que los países obtienen de las operaciones de las grandes empresas o de los flujos de recursos.

En resumen, hay numerosas similitudes, en lugar de diferencias, en la distribución de los bienes públicos a nivel mundial y nacional. No obstante, la ausencia de órganos formales razonablemente representativos del poder del Estado a nivel global es la diferencia más importante. El Estado no es sólo el elemento preeminente de coerción de la sociedad; también posee el potencial para ser un poderoso instrumento de equidad, justicia y eficacia. Cuando es ampliamente representativo, el Estado puede reconciliar las demandas en conflicto, sobre todo al permitir las negociaciones sobre la redistribución. Actualmente, una combinación de instituciones representativas y dominantes contribuye a captar algunos de los beneficios de la verdadera cooperación. Sin embargo, no se ha explotado el amplio espectro de ventajas.

Las normas que producen la cohesión social y definen los motivos morales, pueden ser instrumentos para lograr y mantener la cooperación, sin la cual habría un déficit de bienes públicos, debido a que la cooperación funciona como complemento al presupuesto nacional en cada país. También sostiene que las normas de igualdad y justicia proporcionan puntos de atención en torno a los cuales se pueden mitigar los conflictos sociales y se pueden realizar las negociaciones sociales que potencian la eficacia. Estas funciones de potenciación y lubricante de la equidad estabilizan y legitiman el orden político. Sin embargo, la justicia social puede tener una tercera conexión importante con la provisión de bienes públicos, en el sentido de que la equidad social y la justicia son, de por sí, bienes públicos.

Cuando las personas se preocupan de la distribución del ingreso, éste surge como un bien público, y se debe a que todos en la sociedad enfrentan la misma distribución del ingreso, lo que implica que su “consumo” de este bien es a la vez no excluyente y no rivalista. Como sucede con otros bienes públicos, existe la posibilidad de que la oferta sea deficiente si no hay instituciones adecuadas para asegurar la cooperación. Como señalaba Mary Wollstonecraft (1972, citada por el PNUD, 1994), “lo que hace falta en el mundo es la justicia, no la caridad”, puede que los individuos no sepan identificar a los

necesitados o desafortunados, para convertir el sentimiento por el prójimo en una oportunidad auténtica y una libertad real para todos, libres de las necesidades económicas, de la opresión política y de la negación cultural, es un asunto de negociación colectiva y de acuerdos sociales.

En primer lugar, un bajo nivel de cohesión social puede explicar la débil cooperación y, por lo tanto, la escasa provisión de bienes públicos. Sin embargo, la propia cohesión social baja puede deberse a una distribución pública deficiente de la equidad. En segundo lugar, a lo largo del tiempo se puede producir una retroalimentación positiva que abarque la cohesión y la equidad, por un lado, y la cooperación y la distribución de bienes públicos, por otro.

Ambas son razones para tomarse en serio la equidad. El interés propio no será suficiente. La equidad se debe cultivar para cosechar los efectos dinámicos favorables en la cooperación. Sin embargo, también se debe reconocer el elemento auto referente en el conjunto del argumento, a saber, no sólo describiendo el fenómeno social, sino interviniendo activamente en él.

4.2. Perspectiva Teórica de la Cooperación Internacional

En el transcurso de este análisis se ha detectado la urgente necesidad de implementar reformas para que los países y las regiones catalogadas como atrasadas en el desarrollo, sienten las bases de la estabilidad y el progreso social y discutir el papel de la cooperación internacional en este proceso. Para realizar este análisis, sistematización y perspectivas de la cooperación internacional deberán intervenir, agencias, organismos, gobiernos, profesores universitarios y expertos internacionales; miembros del Banco Interamericano de Desarrollo, de Naciones Unidas y sus organismos especializados, la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) surgida de las Cumbres

Iberoamericanas, y representantes de organizaciones de la sociedad civil, sector privado, ONG's locales e internacionales y otros organismos relacionados.

De este análisis surge una manera simple de abordar el problema, primeramente plantear que tipo de orden internacional se llegue a tener a lo largo de un continuo desorden que va desde la fragmentación y el conflicto hasta la cohesión y la cooperación, considerando que las relaciones internacionales son una ciencia inexacta y en consecuencia la cooperación internacional como parte de las relaciones internacionales también se constituye una ciencia inexacta, pero con el reto de alcanzar la exactitud, ya que existen niveles de medición como son los montos y flujos periódicos de los mismos, pero son fluctuantes, no es una fórmula que se mantenga estática, por lo que lo difícil es la comprobación, aún cuando en esta investigación se ha dicho que la cohesión de la cooperación internacional se refleja en el nivel de desarrollo alcanzado por cada uno de los países, el cual es medible pero con cierto margen de error. Es por ello que en este estudio se propone una perspectiva teórica de la cooperación en el actual orden mundial.

El planteamiento de A. Giddens invita a considerar el Orden Mundial como el producto de la sinergia y de la contradicción entre los siguientes elementos, parcialmente autónomos pero nunca separados:

1. Sistema de Estados.
2. Mercado Capitalista Mundial.
3. Orden Militar Internacional.
4. Orden Cultural - Informativo Global.

Analizar brevemente una perspectiva teórica de la "Cooperación" insertada en estas grandes esferas de actuación y de definición de las dinámicas internacionales, será muy útil para evaluar su real alcance, dimensionarla y evidenciar mejor las relaciones de las políticas de cooperación institucional con la Política Exterior de los Estados y con las vicisitudes del Sistema Capitalista Globalizado.

Plantear una perspectiva mundial y global del escenario y del diagnóstico de la cooperación, para identificar quiénes aplican, apoyan, avalan o justifican directa o indirectamente la situación vigente de la cooperación en la política exterior, es un reto en el que se han analizado cada uno de los elementos que argumenta A.Giddens, como se detallan a continuación:

a) En lo que al **Sistema de Estados** se refiere, se limita a recordar, en el plan interno a los Estados Capitalistas Centrales, la tendencia a la reestructuración organizativa, su alejamiento de la prestación social directa, en el intento de limitar los peligros de la hipertrofia de la Administración, con la consiguiente descentralización periférica (puramente "funcional") de ciertas funciones (las políticas "blandas") que vienen, podríamos decir, subcontratadas a una especie de sector semiprivado potencialmente subvencionable y de todas formas subordinado estratégica y económicamente a las ONG's. Podríamos decir ONG's y otros sujetos residuales como condición fluctuante del "orden pluralista".

En fin, relacionar las ONG's y algunas políticas también con algo que tiene que ver con el proceso de "desregulación" de los Estados, que dejan algunas funciones (normalmente las más sociales) en la última década. Estos procesos, obviamente, no son lineales y abren contradicciones y espacios de acción e intervención, para quien sepa utilizarlos.

b) Sobre el **Mercado Capitalista Mundial**. En lo referido a las relaciones entre Estados, es notable la nueva aceleración de los procesos de soberanía limitada y de ingerencia sobre los países periféricos que conforman la enorme extensión denominada Sur o Periferia.

c) Si se considera conjuntamente Sistema de Estados y **Orden Militar Internacional**, los analistas suelen definir el actual supuesto "Nuevo Orden" posterior a 1989, como Unipolar Militarmente y Tripolar económica y políticamente, referido al **Sistema**

Económico Globalizado, al **Capitalismo** tendencialmente mundializado.

Es importante apelar a un marco teórico mínimo (una lectura no dogmática de K. Marx y el estructuralismo dialéctico) para acceder a instrumentos que expliquen los datos y permitan abordar los factores causales de las enormes injusticias y desigualdades, que definen el orden mundial actual. Hambre, enfermedades, pobreza, deuda, división internacional del trabajo, bloques económicos, crisis (de valorización y de superproducción). Los conceptos mismos de Desarrollo/Subdesarrollo sólo son definibles y explicables a partir de este marco teórico.

d) El **Orden Cultural-Informativo Global**, es todo ese conjunto de instituciones, fuerzas, industrias, monopolios, "medios de comunicación de masas", que tienen que ver con formación, con identidad, con los valores que proponen-inculcan, con la conciencia e ideología.

En este sentido, hay que entender que el acercamiento a Desarrollo/Subdesarrollo está estrechamente condicionado por los discursos y las imágenes imperantes, establecidos por los agentes sociales más poderosos, los poderes políticos y los centros de producción de las ideologías dominantes y el sistema educativo, después, acercar al entorno más inmediato de la problemática Norte/Sur, riqueza/pobreza, desarrollo/subdesarrollo, desde una perspectiva global, hasta llegar a **cuestionar el concepto dominante** de desarrollo, que cuenta con una serie de elementos claves:

- Carácter referencial que tiene el modelo de desarrollo.
- La dimensión histórica y el carácter procesal del subdesarrollo.
- La comprensión de los fenómenos globales que impulsan un cambio de actitud de la comunidad internacional.
- Conocer a fondo el proceso de gestión directa ante el donante, de la Cooperación Internacional No Gubernamental o Descentralizada.

- Suministrar elementos teóricos y prácticos para detectar y aprovechar las oportunidades que ofrecen los organismos internacionales de cooperación.
- El eficiente uso de la información sobre las fuentes de recursos internacionales.
- Incorporar la visión internacional en la gestión local para planear estratégicamente la búsqueda permanente de recursos.
- Suministrar elementos teóricos y prácticos para detectar y aprovechar las oportunidades que ofrecen los organismos internacionales de cooperación.
- Hacer uso eficiente de la información sobre las fuentes de recursos internacionales.
- Incorporar la visión internacional en la gestión local para planear estratégicamente la búsqueda permanente de recursos.
- Dar seguimiento a la ejecución de la cooperación, para garantizar el uso eficiente y distribución de los recursos.

Todos estos elementos se deben conjugar en una sola visión, que es la optimización de los recursos provenientes de la cooperación internacional, el buen uso y la adecuada orientación hacia los objetivos planteados para alcanzar el desarrollo de los países que se encuentran en desventaja de los países desarrollados.

CONCLUSIONES

La vanguardia de la conceptualización apropiada de la cooperación Internacional para el Desarrollo, como un área especializada del ámbito económico-político de las relaciones internacionales entre Estados, con modalidades propias y áreas específicas, ha sido un proceso coadyuvante para el desarrollo de los pueblos; a pesar que el proceso se haya experimentado con lentitud y muchos países aún estén a la espera del ansiado desarrollo.

De esta manera, el papel decisivo de los países desarrollados, permite o imposibilita, el planteamiento de estrategias internacionales, sobre las cuales los países en proceso de desarrollo actualmente accedan a la tecnología, bienes, servicios, inversión y capitales, que se presentan en un mercado competitivo, con reglas establecidas por los donantes, y organismos internacionales, como los actores principales de la cooperación internacional.

En este ámbito ha recobrado importancia el estudiar que la evolución de la AOD, ha sido la dinámica de bloques y el enfrentamiento entre los países desarrollados denominados superpotencias, en algunos casos, por la capacidad política y económica principalmente, llegando a sostener algunos autores que este ha sido el elemento clave en la consolidación de la AOD, ya que desde sus inicios respondió a imperativos políticos y geoestratégicos, complemento de la Política Exterior y de la Política Comercial de los Estados, así inició un proceso de condicionalidad que se ha mantenido vigente, en las relaciones de cooperación.

En la práctica las relaciones de cooperación de los países donantes hacia los países receptores, siempre ha contenido un trasfondo político; los países donantes, a pesar del desarrollo requieren del apoyo político de los países menos desarrollados para la participación en el Sistema Internacional, a cambio de cuyo apoyo, están en la disposición de financiar proyectos de interés propio, pues por lo general es el donante

quien realiza un estudio de diagnóstico del país, para determinar hacia que áreas va a dirigir su cooperación; No obstante la lucha de los Estados receptores es que la cooperación sea orientada de acuerdo a las políticas y estrategias gubernamentales, pero no siempre es así, debido a que los países en desarrollo no son los suficientemente fuertes, para negociar las reglas de las relaciones de cooperación.

La cooperación ha sufrido retrocesos y transformaciones a lo largo de la historia, pero de cara a enfrentar el siglo XXI, solo existen metas y retos, cuyas estrategias e identificación de nuevas formas de cooperación han sido vinculantes para la continuidad de la cooperación por otros medios, ya no supeditada a la cooperación oficial entre Gobiernos y Estados, sino entre otros actores de la sociedad, que han obtenido protagonismo en el desarrollo de los países, en los cuales han influido diversos factores, algunos de tono más coyunturales, otros de efecto más duradero; lo que indica que la Cooperación Internacional es parte vital en las relaciones exteriores de los países, y que por lo tanto siempre puede que sufra transformaciones, adecuaciones a las necesidades imperantes del momento histórico, pero no se percibe su desaparición, siempre de una u otra forma existirá interdependencia.

Sin embargo, en la crisis que atraviesa actualmente la Cooperación Internacional a nivel bilateral, que algunos gobiernos donantes han anunciado su intención de recortar la Asistencia para el Desarrollo, pero de conformidad con el Banco Mundial, el objetivo de reducir a la mitad la pobreza extrema en los países en desarrollo para el 2015, meta aprobada por los Estados miembros de las Naciones Unidas durante la Cumbre del Milenio, en septiembre de 2000, está en peligro de no lograrse, por lo que Naciones Unidas se ve en la obligación de buscar nuevas estrategias para que los gobiernos que han anunciado estas medidas, busquen alternativas, como las planteadas durante y posteriormente a la Conferencia de la financiación, detalladas en el Capítulo III de esta tesis, y las que podrían ser las promotoras de incentivos para mejorar los indicadores de pobreza en países en desarrollo.

Además muchos países potencialmente donantes como Japón, los países de la Unión Europea, y la Unión Europea como tal, han establecido la estrategia de financiamiento de proyectos regionales, disminuyendo la cooperación a nivel bilateral, pues a nivel regional, la distribución de los fondos es equitativa, pero el monto de ejecución de los proyectos se reduce, ya que dividido entre los países regionales beneficiarios, la cooperación se vuelve mínima.

Esta crisis también es atravesada por la cooperación multilateral, que se ha traducido en una significativa y progresiva disminución de los recursos obtenidos, en parte se debe también a la falta de respuesta del PNUD que sea aceptable para los países contribuyentes y para los receptores de esa ayuda. En efecto, la necesidad urgente de reforma institucional del PNUD, se debe a la falta de orientaciones de estrategias, objetivos y programas, que sean reales y viables, así como por el excesivo crecimiento burocrático de las instituciones de cooperación, las mismas que históricamente han tenido una estructura centralizada que burocratiza una gestión que debería ser dinámica y reflejada, en la superación de necesidades en el ámbito local, y que éstas propicien resultados de estructura y no tendientes a conservar un sistema determinado.

Además, el PNUD no ha sido capaz de concienciar e incentivar a todos aquellos países que han alcanzado la capacidad para cumplir con el porcentaje del 0,7% de donación del PIB a los países subdesarrollados y en vías de desarrollo, lo que se refleja es un resultado a la inversa.

En el caso de países especialmente de América Latina, como Ecuador, deben diseñar sus políticas de desarrollo con estrategias nacionales propias, basándose en las características productivas, sociales, políticas y culturales de cada país, no para atraer recursos en calidad de asistencia financiera, sino en calidad de inversiones que tienen beneficios mutuos, tanto para el país receptor, como para los Estados y empresas inversoras en proyectos de desarrollo específicos, con alto grado de impacto social y

económico, sin duda, esto se debe a que la cooperación desde organismos internacionales multilaterales, especialmente de Naciones Unidas en América Latina, se reduce cada vez más, tanto que los rubros actuales registrados son insignificantes, proyectando su reducción en el futuro cercano, pues las prioridades en este campo están dirigidas a los países orientales, Africanos, a Europa del Este y algunos países de Oceanía.

Por tanto, el trabajo debe ser conjunto, el gobiernos estableciendo políticas, cumpliendo y haciendo respetar las normas establecidas, y además facilitando las condiciones de infraestructura adecuadas, propiciando la participación de los actores civiles/ONG's, Empresas Privadas, y justificando con creatividad y con la responsabilidad de hacer sentir su presencia con enfoques de eficacia y eficiencia, con miras de ser autosostenibles a largo plazo, no solo utilizando a los beneficiarios como objetos para sus proyectos de corto plazo, más bien desarrollando responsabilidad social y empresarial.

En la responsabilidad económica de los países, la transición a un mercado integrado globalmente, ha puesto de manifiesto dos tipos de deficiencias en los acuerdos institucionales para la gestión de los mercados, cuya acción limita el accionar de la cooperación internacional. Por un lado, los mercados globalizadores han deteriorado la autonomía e inutilizado los instrumentos de las políticas que ejercen los países. Por otro lado, las instituciones y las reglas internacionales para medirse con los desafíos emergentes han demostrado ser inadecuadas.

En ambos casos, hay una mayor vulnerabilidad ante las fuerzas impredecibles del mercado, además, tanto a nivel nacional como internacional, existe la percepción de que se están modelando nuevas reglas de juego en terrenos no nivelados, y que los ideales de equidad y justicia parecen bastante alejados de las preocupaciones de los tecnócratas y responsables de las políticas nacionales e internacionales. Por lo tanto, es probable que,

a las preocupaciones acerca de la vulnerabilidad económica, se sumen las inquietudes sobre la legitimidad política y la democracia efectiva, a las que le apuesta la cooperación internacional.

En cierto sentido, éstos son aún los primeros pasos de la integración global, gran parte de la población y de la economía mundial siguen marginadas, y aún sigue abierta la pregunta de si la integración global conseguirá incluir a esta población. Por otro lado, parece razonable suponer que los sectores dinámicos de las economías en desarrollo y en transición experimentarían un crecimiento rápido de la economía y las exportaciones. Este crecimiento de las exportaciones, especialmente cuando se produce en países como Brasil, China e India, probablemente producirá grandes desajustes en los países de la OCDE en términos de salarios y de desigualdades generales.

El mundo no sólo necesita un gran impulso hacia una mayor Cooperación Internacional, para establecer reglas e instituciones adecuadas para la emergente economía global, sino que la creación de estos bienes públicos globales debe prestar especial atención a los criterios de equidad, legitimidad y Democracia. La estabilidad, la Seguridad, la Democracia y la Paz Mundial, no pueden fundarse en un sistema de reglas que deja a los arbitrios del mercado demasiados aspectos importantes en las vidas de las personas, las comunidades y de todo un país.

La legitimidad, la equidad y la Democracia, no son sólo medios importantes para llevar a cabo la cooperación entre los países, sino también fines válidos. Aún parece lejano el momento en que los países hayan alcanzado un alto nivel de desarrollo, que estén plenamente integrados, que los precios de los factores ecualizados y la unidad nacional no este esencialmente olvidada.

Sin embargo, también ha llegado a su fin la época en que se podían tratar las desigualdades como un asunto exclusivamente nacional, dado que la mayor desigualdad trasciende la frontera social y económica existente entre los países. De manera que la

atención se pueda dirigir a la desigualdad individual a nivel mundial.

No obstante, como ya se ha dicho a través de los diferentes mecanismos de financiación la cooperación internacional se ha planteado metas ambiciosas, retos que únicamente son obstáculos del momento, difíciles pero posibles de superar con la participación activa del financiamiento de todos los actores públicos y la participación de los actores sociales, civiles, concientizados de los compromisos consensuados, adquiridos por los países, convencidos del objetivo de alcanzar el desarrollo, a través de la Metas del Milenio planteadas por la ONU.

RECOMENDACIONES

Para los países receptores de cooperación:

1. Se insta a los Gobiernos a recurrir a mecanismos de financiación, para implementar medidas tendientes a reducir los problemas del desarrollo, a través de la presentación de proyectos altamente competitivos, pues la demanda de proyectos de cooperación para los países en desarrollo es alta.
2. Se recomienda a los Gobiernos, implementar las nuevas formas y modalidades de cooperación como es el caso de la triangulación con países desarrollados, así como la cooperación horizontal, para desarrollar la tecnología y el conocimiento, como bases para el desarrollo humano.
3. A retomar las bases teóricas de la cooperación internacional, dadas en la presente investigación, que en esencia propone la creación de un sistema de cooperación de acuerdo a la evolución y los constantes cambios a los que esta expuesta como mecanismo cambiante de la política exterior de los Estados. Como se ha dicho en este trabajo la cooperación puede sufrir cambios sustanciales pero no desaparecer, lo que puede contribuir a formular una teoría de la cooperación internacional como elemento de cohesión en las relaciones internacionales.
4. La responsabilidad en el uso y optimización de la cooperación recae directamente en los Gobiernos receptores, pero también en la influencia del ente donante, pues muchas veces la cooperación es orientada donde el donante selecciona no donde los gobiernos receptores indican, por lo que se insta a establecer un trabajo conjunto y consensuado.
5. Los gobiernos de países en desarrollo deben adoptar estrategias de desarrollo suficientemente ambiciosas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015, que podrían denominarse como “estrategias para la reducción de la pobreza basadas en los ODM”. Se recomienda cada país

que elabore su estrategia para la reducción de la pobreza antes del 2006.

6. Los gobiernos de países en desarrollo deben preparar y ejecutar las estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM, en estrecha colaboración con organizaciones de la sociedad civil, el sector privado nacional y los asociados internacionales para el desarrollo como son las Agencias de Cooperación.
7. Fortalecer los mecanismos de gestión interna de la cooperación en los países receptores, para aumentar los niveles de eficiencia, así como garantizar que la AOD se vincule más estrechamente a las metas nacionales del desarrollo y a fin de dar continuidad a la ejecución de la misma.
8. Promover la presencia de nuevos actores de la cooperación internacional en las actividades de la región, en particular el sector privado, la sociedad civil y los gobiernos municipales, en apoyo a los planes nacionales de desarrollo económico, de cada uno de los países integrantes de la región.
9. Los gobiernos de países en desarrollo deben trabajar bajo el mecanismo del consenso, a fin de no solo fortalecer las relaciones bilaterales de cooperación, sino que reciba apoyo para la ejecución de proyectos regionales.

A los países y entes donantes de cooperación:

1. Instar a los países de ingresos altos a incrementar la Asistencia Oficial para el desarrollo (AOD) del 0,25% del PIB del donante en 2003 a aproximadamente el 0,44% en 2006 y el 0,54% entre el 2010- 2015 como niveles mínimos para apoyar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular en países de bajos ingresos, con una calidad mejorada de la AOD (incluida la asistencia armonizada, previsible y principalmente en forma de apoyo presupuestario sobre la base de subsidios). Sin descuidar la aspiración que cada donante debe llegar al 0,7% a más tardar en el 2015, para apoyar los ODM y otras prioridades de asistencia para el desarrollo.

2. Los donantes internacionales deben identificar por lo menos una docena de países que están en la “vía rápida” respecto de los ODM para un incremento rápido de escala de la AOD en el 2005, reconociendo que muchos países están ya en condiciones de incremento de escala considerable sobre la base de su buena gobernanza y capacidad de absorción.
3. Los países de altos ingresos deben abrir sus mercados a las exportaciones de países en desarrollo y ayudar a los países menos adelantados a aumentar su competitividad en materia de exportaciones mediante inversiones en infraestructura de importancia crítica relacionada con el comercio y el empleo.
4. Los donantes internacionales deben movilizar el apoyo a las actividades globales de investigación científica y de desarrollo, para atender a las necesidades especiales de los pobres en las esferas de la salud, la agricultura, la gestión ambiental, la energía y el clima. Naciones Unidas estima que el total de esas necesidades asciende a unos 7.000 millones de dólares al año.
5. Las fuentes de financiamiento, ya sean públicas o privadas, deben de reducir las condiciones de la cooperación, y más bien enfocarse a la medición de impacto de las estrategias de desarrollo implementadas, ya se ha dicho que son los gobiernos receptores los responsables del uso de la cooperación, por lo que deben rendir cuentas a la fuentes cooperantes.
6. La Organización de las Naciones Unidas debe reforzar la coordinación de la labor de los Organismos, Fondos y Programas de las Naciones Unidas en apoyo de los ODM, a nivel de la sede y a nivel de país. Con el fin de trabajar en estrecha colaboración con las instituciones financieras internacionales para apoyar los ODM, para que los países en desarrollo alcancen el anhelado desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

- Agenda de la Política Exterior de Estados Unidos de América. Publicaciones.
- Centroamérica: Deuda Externa y Cooperación Internacional. INCEP.
- Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, CEID. Pág.2
- Conferencia Internacional sobre la financiación para el Desarrollo.
- COX, R. W., 1994. "Global restructuring: making sense of the changing international political economy." En: Richard Stubbs y Geoffrey R. D. Underhill, (eds). *Political Economy and the Changing Global Order*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Documentos básicos: Cooperación Horizontal en la OEA, Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, CIDI. Organización de Estados Americanos, OEA.
- Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1998. Declaración Universal de Derechos Humanos. Nueva York, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas.
- Diccionario Filosófico. Pelayo García Sierra.
- Dixon, John A. y Fallon, Louise A.; "El Concepto de Sustentabilidad: Sus orígenes, alcances y utilidad en la formulación de políticas". *Society and Natural Resources*, Vol. 2, 1989.
- Electrónicas del USIS, Vol.1, No.19, Diciembre de 1996.
- El Plan Colombia
- El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo: Una aproximación a sus actores e instrumentos. CIDEAL, Madrid, España.
- Estrategia de Asistencia Económica para Centroamérica 1991-2000, enero 1991, Agencia para el Desarrollo Internacional, Washington, D.C.
- Foro Académico: "La Realidad Internacional: Los desafíos y el nuevo rumbo de la Organización de las Naciones Unidas en el Siglo XXI"
- Folletos La Cooperación Técnica Internacional.

- Folleto la Acumulación en escala mundial.
- Güimaraes, Roberto P.; "El nuevo paradigma de Desarrollo Sustentable". Revista Encrucijadas, UBA, N° 10, agosto del 2001.
- HIRSCHMAN, A., 1970. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- <http://www.ceid.edu.ar/biblioteca/desafio.pdf>. "Los Cinco de Shangai"
- <http://lanic.utexas.edu/-sela>.
- <http://summit-americas.org/esp/cumbrebolivia.htm>
- <http://usembassy.state.gov/lima/wwwsop6fron.shtml>
- <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1296/ijps/pj19zart.htm>
- <http://www.summit-amerucas.org/miamiplan-spanish.htm#22>
- <http://www.campus-oei.org/revista/rie31a00.htm>
- <http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/confmujer.htm#mas5>
- <http://www.cinu.org.mx/biblioteca/docuemtnos/dh/nuemedbeij.pdf>
- <http://www.cinu.org.mx/eventos/Conferencia/johannesburgo/documentos/declaración.pdf>
- http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/sos_civil/delincuencia.htm#paler
- <http://www.cita.es/textos/recons.html>
- <http://www.geocities.com/WallStreet/Floor/9680/smith-robbins.htm>
- http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/itam/estudio/letras19/notas1/sec_4.html
- <http://www.mv.helsinki.fi/inkorhon/kutok3.htm.-cooperación>
- <http://www.sela.org>
- <http://www.summit-americas.org/chileplan-spanish.htm#Desarrollo%20Sostenible>
- <http://www.summit-americas.org/documentosforQuebecCitysummit/planofaction-template-span.htm#DesarrolloSostenible>
- <http://www.summit-americas.org/esp/cumbrebolivia.htm>
- http://www.udec.cl/-aldea/nro6/concepto_de_desarrollo.htm
- <http://www.unesco.org/issj/rics162/raospa.htm>

- <http://www.unesco.org/issj/rics162/raospa.htm#r3#r3>
- http://www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport_spanish.htm
- Informes de la Agencia Internacional para el Desarrollo, AID.
- Informes del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Integración y Comercio en América. III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Introducción a la Solidaridad Internacional: Gonzalo Andrés López-Ignacio Molina de la Torre.
- La Cooperación Internacional y el proceso de desarrollo.
- La Lucha por el Poder y la Paz, autor Hans Morgenthau.
- La Política de Estados Unidos en Centroamérica. Walter LaFeber.
- Leff, Enrique; "Saber Ambiental". Siglo veintiuno editores, en coedición con el centro de investigaciones interdisciplinarias en ciencias y humanidades y con el Programa de Naciones Unidas para el Ambiente, 1998.
- Manual de Gestión de la Cooperación INTERNACIONAL PROYECTO CHI /87/034 GESTION TECNOLOGICA. CINDA/ PNUD. Centro Ínter universitario de Desarrollo. Santiago, Chile.
- Matteucci, Silvia Diana; "La creciente importancia de los estudios del medio ambiente". Editorial EUDEBA, 1998.
- Países en Desarrollo
<http://www.cita.es/textos/recons.htmlgeocities.com/rafabolsamuel/DICFINM.htm>
- Perspectivas del Desarrollo Económico Mundial, AID.Biblioteca FUSADES.
- Programas de cooperación Triangular y Horizontal. Agencia de Cooperación Internacional de Chile, AGCI.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Informe de Desarrollo Humano, 1994. Nueva York.
- PNUD, Informe de Desarrollo de Centroamérica, 2003.
- PNUD, Informe de Desarrollo de El Salvador, 2003.

- POLANYI, K., 1944. *The Great Transformation*. Nueva York, Farrar and Rinehart.
- RAO, J. M., 1998a. "Culture and economic development." En: *World Culture Report: Creativity and Markets*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- RAO, J. M., 1998b. "Development in the time of globalisation." Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Vigésima edición, 1984.
- Reportajes ACCI, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional
- SPETH, J.G., 1997. "Freedom from Poverty: A Fundamental Human Right". Seminario abierto en el Foro Sueco para el Desarrollo, Estocolmo.
- STRANGE, S., 1988. *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*. Nueva York: Basil Blackwell.
- Tendencias y Perspectivas de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo en América Latina y el Caribe. AGCI.
- THURLOW, L., 1971. "The income distribution as a public good." *Quarterly Journal of Economics* 85: 327-36.
- WOLLSTONECRAFT, M., 1792. *A Vindication of the Rights of Woman*. Londres: J. Johnson.