

Artículo

terroristas, en función de justificar el cambio de prioridades.

En tercer lugar, se pretende dilucidar y describir el estado actual de la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo en un escenario global donde ambos instrumentos parecerían estar cada vez más condicionados por los objetivos de seguridad.

Finalmente, se expondrá brevemente el lugar que le corresponde a América Latina en general, en tanto región receptora de AOD, y a Colombia en particular, por tratarse del único país de la región que desde el año 2005 viene percibiendo un aumento de ayuda, principalmente proveniente de Estados Unidos.

Evolución de la Cooperación Internacional

Los primeros antecedentes de la cooperación internacional pueden ser ubicados en la segunda mitad de la década del 40 en el siglo pasado, tras el fin de la segunda guerra mundial, la firma de la Carta de San Francisco y la creación de la Organización de Naciones Unidas. Velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, era la razón de ser de las Naciones Unidas y para alcanzarlo se debía fomentar el desarrollo económico, social, político, cultural, ambiental y humano de la sociedad internacional, al tiempo que disminuir las desigualdades, todo a través de la cooperación internacional. Es así como, según lo explica el Profesor Sanahuja (2005), seguridad y desarrollo han sido cuestiones que han estado estrechamente entrelazadas desde que aparecen las políticas de ayuda tras el fin de la segunda guerra.

En dicho contexto, surgió hacia 1945 el denominado “Pan Marshall” orientado a brindar ayuda y asistencia a los países devastados y damnificados por las consecuencias de la guerra. Se trató pues, del primer gran programa de asistencia externa, diseñado por los Estados Unidos, con claros objetivos económicos y de seguridad, vinculados al incipiente conflicto bipolar que conllevaría necesariamente a la protección y/o contención ante la expansión del comunismo soviético.

En este sentido, durante todo el período de guerra fría, la importancia que se le atribuía a todos aquellos países donde existía la posibilidad latente de que los sectores comunistas y socialistas crecieran significativamente - siempre y cuando no estuviesen ya bajo la órbita soviética -, era prioritario al momento de que un país recibiera ayuda internacional.

Consecuentemente, puede advertirse que en los preludios de la cooperación internacional, la ayuda al desarrollo aportada por los países donantes, ya se regía por los intereses geoestratégicos, políticos e ideológicos, cuyo *leitmotiv* se encontraba directamente vinculado con cuestiones de seguridad nacional, definidas entonces, en clave anticomunista. Seguidamente vale destacar que la lógica de la cooperación en el bloque comunista se manejaba según criterios no muy diferentes a los occidentales.

Durante los años '60¹ y ante lo que implicó el fenómeno de los incipientes procesos de descolonización en el continente africano, se pusieron en marcha las primeras políticas de Ayuda Oficial al Desarrollo (RACI, 2010:19).

Seguidamente vale señalar que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) supone la transferencia de recursos, ya sea mediante donaciones o préstamos blandos, realizados por un país desarrollado a otro menos desarrollado, en función de la lista en la que figuran los países que pueden recibir ayuda oficial de gobiernos extranjeros y agencias multilaterales. De modo que la AOD en tanto cooperación internacional al desarrollo, se encuentra inexorablemente supeditada a la acción unilateral y discrecional de los países donantes de ayuda. No menos cierto es que dicha acción voluntaria y “generosa” forma parte en definitiva, ni más ni menos, que de las políticas exteriores de los países proveedores de ayuda y por esa razón, es importante conocer tanto los intereses como los incentivos de los mismos (Sanin Betancourt y Schulz, 2009).

Consecuentemente, resulta interesante advertir que en el caso de la AOD otorgada a los recientemente independizados países del África, se apuntó a afianzar las relaciones bilaterales de las naciones más poderosas con sus antiguas colonias, al tiempo que se evitaba que las mismas fueran captadas por las dádivas soviéticas.

En el año 1970, las Naciones Unidas propuso -- en el marco de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo --, que los países desarrollados destinasen a los países del Sur el 0,7% de su PBI en calidad de AOD, con el propósito de financiar actividades de cooperación internacional para el desarrollo (Prado Lallande y Ochoa Bilbao, 2010:40). Dicha cuantía en la actualidad sólo la cubren 5 países: Noruega 1,1%; Luxemburgo 1,09%; Suecia 0,97%; Dinamarca 0,9% y los Países Bajos 0,81%.

1.- La década de los años '60 fue designada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, como el primer decenio de Naciones Unidas para el Desarrollo..-



Artículo

tereses egoístas más inmediatos, y la ayuda, ahora sí, respondería a sus objetivos declarados de desarrollo y lucha contra la pobreza que la globalización haría más perentorios...”.

El nuevo siglo parecía haber alineado las expectativas y esperanzas de la comunidad global, la cual finalmente había podido plantear el mapa y las prioridades estratégicas de la cooperación internacional en el mediano y largo plazo. Pero tan sólo un año después de establecidos los ODM, el 11-S llegó para echar por tierra todos los logros conquistados tras una década de profundos esfuerzos.

El entonces Presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, redefinió la Estrategia de Seguridad Nacional, dio a conocer la nueva doctrina estratégica - denominada “Doctrina Bush” - basada en la acción preventiva, identificó al nuevo enemigo en la figura del “terrorismo internacional” y lanzó “la guerra contra el terror”, cuyo primer flanco fue Afganistán y posteriormente Irak.

Tal como se observa en el párrafo precedente, los atentados terroristas perpetrados contra las Torres Gemelas y el Pentágono el 11 de septiembre de 2001 y el consecuente redireccionamiento de la política exterior -- con eje en el antiterrorismo -- de la Casa Blanca en principio, pero al que luego se sumaron otros Estados, alteraron la agenda de las relaciones internacionales y por consiguiente trastocaron la agenda de cooperación internacional, la cual se vio fuertemente afectada a la luz del nuevo escenario geopolítico que comenzaba a configurarse. Así fue como, desde principios del S. XXI, las problemáticas vinculadas a los temas tradicionales de seguridad recobraron mayor importancia en la agenda internacional, condicionando la cooperación e instaurando una tendencia -- ahora sí más explícita y visible -- hacia la “securitización” de la ayuda.

Fundamentos ideológicos de la Ayuda

Los temas de seguridad han ido adquiriendo cada vez más relevancia en desmedro de la lucha contra la pobreza global y los problemas de desarrollo. Dicha alteración de las prioridades se ha dado tanto en la agenda internacional como en las agen-

das de cada uno de los países donantes de AOD, provocando un desplazamiento de las problemáticas de desarrollo en general y de los ODM en particular. Esto ha implicado en gran medida una posposición de los debates en torno a las consecuencias negativas de la globalización, las cuales han quedado, según lo explica el profesor Sanahuja (2005), marginadas o bien, se las ha reinterpretado en clave antiterrorista.

En este sentido, es interesante observar que tras los atentados terroristas del 11-S, los países donantes así como las organizaciones internacionales, han apelado a la relación causal que, según éstos, existe entre el terrorismo global, los fundamentalismos y la desesperiación causada por la pobreza y la desigualdad como argumentos en pos de los cuales justificar y condicionar la asignación de ayuda.

De modo que, tras emplear la ayuda externa como parte de sus políticas exteriores y de seguridad, se han abocado a elaborar o reelaborar los fundamentos doctrinales y políticos así como la justificación de las políticas de ayuda a Estados que no necesariamente son tan sensibles a las problemáticas de desarrollo (Sanahuja, 2005: 35-36).

En este sentido, un ejemplo muy esclarecedor, se lo puede hallar en la Unión Europea⁶, la cual adoptó por primera vez, en diciembre de 2003 su propia Estrategia de Seguridad: “Una Europa segura en un mundo mejor”. A través de dicho documento, Europa identifica aquellas amenazas que ponen en riesgo su seguridad⁷, al tiempo que señala el amplio consenso que existe en torno a la necesidad de garantizar un multilateralismo efectivo, construir relaciones vecinales estables y resolver las causas de los conflictos, con el fin de hacer frente a esas amenazas (Solanas, 2003).

Seguidamente, dicha Doctrina sostiene que “en la mayoría de los países en desarrollo, la pobreza y las enfermedades como el sida provocan problemas de seguridad y, en muchos casos, el fracaso económico está vinculado a problemas políticos y a conflictos violentos. La seguridad es, pues, una condición necesaria del desarrollo”. A las claras se puede advertir cómo la Unión Europea ha logrado hacer converger las agendas de la paz, la seguridad y el desarrollo.

Ese mismo año (2003), los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo, tras casi dos años de intensos debates y profundas reflexiones en torno a cuál sería la mejor manera de apoyar los esfuerzos mundiales para combatir el terrorismo, firmaron un documento que se denomina: “A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention” (“Los Objetivos de la Cooperación en la Prevención Contra el Terrorismo”).

6.- En el mismo sentido que la Unión Europea, en términos de cooperación estatal, Japón, España, Australia, Dinamarca, sólo por citar algunos países, han direccionado los objetivos declarados de su política de cooperación en pos de la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, sólo se plantea explícitamente el caso de la Unión Europea y de la Comisión de Ayuda al Desarrollo a modo de ejemplificar empíricamente lo que se pretende sostener y por ser los casos más representativos.

7.- La estrategia de seguridad define como principales amenazas para Europa: el terrorismo; la proliferación de armas de destrucción masiva; los conflictos regionales; el debilitamiento de los Estados y la delincuencia organizada (Estrategia Europea de Seguridad, 2003).

Artículo

América Latina

América Latina ha sido, históricamente receptora de AOD, pero la misma ha ido fluctuando en función de los criterios preponderantes que regían y rigen en cada momento como determinantes en la asignación de ayuda.

En el año 2009, Latinoamérica se ubicaba en tercer lugar entre las regiones que más ayuda recibía, por debajo de África y Asia, tal como se puede observar en el siguiente cuadro. No obstante, en la actualidad, la región sólo recibe el 8% del total mundial destinado a la AOD.

Regiones receptoras de AOD en 2009

	Net ODA USD million
Africa	47 609
Asia	38 333
America	9 089
Europe	5 788
Oceania	1 647
Aid unspecified by region	25 060
All ODA recipients	127 527

Fuente: OCDE

Lo cierto es que la importancia relativa de América Latina como región receptora de AOD, ha ido disminuyendo simultáneamente en relación a la relevancia que han ido adquiriendo otras regiones, como por ejemplo es el caso de África y Asia. Esto se ha debido en buena medida a que la región ya no es una prioridad para los países cooperantes, quienes “aparentemente” vienen concentrando su ayuda en regiones con mayores índices de pobreza - tal como es el caso del África subsahariana -, con mayores niveles de conflictividad y más relevantes en función de los propios intereses geopolíticos y de seguridad nacional de los donantes. Tal es el caso de las nuevas prioridades que los Esta-

dos cooperantes le otorgan a países como Irak y Afganistán en el marco de la lucha contra el terrorismo global, hacia los cuales se destinan importantísimos fondos.

Por lo antedicho, América Latina -- una de las regiones más pacíficas, con bajos niveles de conflictividad social y un entorno signado por la cooperación regional --, no representa actualmente peligro alguno a los intereses vitales de seguridad nacional de los países donantes, con la sola excepción de Colombia.

Por otro lado, el hecho de que las naciones latinoamericanas pertenezcan a la categoría de países de “renta media”¹⁰, ha condicionado y, en gran medida, reducido la ayuda que desde entonces reciben dichos países.

En otro orden de cuestiones, resulta interesante observar cuáles son aquellos países que se encuentran entre los mayores donantes de AOD a la región. En primer lugar se ubica Estados Unidos, el cual siempre ha tenido motivaciones bien definidas para cooperar con la región. Durante el período de guerra fría, la prioridad estaba vinculada con el anticomunismo, posteriormente fue la política antinarcoóticos y actualmente el narcoterrorismo.

Los 10 mayores donantes de AOD a América Latina

	2007	2008	2009	3-year average	% of DAC countries
1 United States	1 399	1 871	2 032	1 767	29%
2 Spain	1 181	1 976	1 502	1 553	25%
3 Germany	474	818	918	737	12%
4 Canada	462	482	458	467	8%
5 France	360	213	233	269	4%
6 Netherlands	269	230	262	254	4%
7 Japan	226	269	143	213	3%
8 Sweden	203	200	166	190	3%
9 Norway	277	148	138	188	3%
10 Switzerland	115	107	123	115	2%
Other DAC countries	-133	693	599	386	6%
Total DAC countries	4 832	7 008	6 573	6 137	100%

Fuente: OCDE

10.-De acuerdo a la definición que ofrece el Banco Mundial (2005), el estrato de ingreso medio está compuesto por aquellos países cuya renta per cápita se encuentra entre los 766 y los 9.385 dólares (de 2003). En ese rango se localizan 93 de los 208 países y territorios de cuya evolución económica da cuenta el Banco Mundial. Es decir que, el colectivo de países de renta media, agrupa cerca del 60% de los países tradicionalmente considerados en desarrollo. En lo que respecta a América Latina, la región cuenta con un 79% de sus países como pertenecientes a ese estrato de renta (Alonso, 2009:13-14).



Artículo

Conclusiones

A lo largo del presente ensayo ha quedado de manifiesto que indefectiblemente las agendas de la paz, el desarrollo y la seguridad, van de la mano. En gran medida, porque tras los atentados del 11-S, la problemática de la seguridad, entendida en su sentido más militarista, ha vuelto a permear las agendas políticas de los países donantes y ha condicionado la cooperación internacional, la cual más que nunca es utilizada como herramienta de política exterior.

Tal como se ha afirmado en la hipótesis presentada en la introducción y trabajada a lo largo del ensayo, la lucha contra el terrorismo internacional desatada tras los atentados del 11-S ha contribuido a distorsionar y reorientar los fondos de la AOD y ha relegado las prioridades de desarrollo plasmadas en los ODM, fortaleciendo así una tendencia ya existente, pero quizás menos explícita hasta entonces, de posicionar en primer lugar y de manera visible los intereses estratégicos y de seguridad vitales de varios Estados donantes como criterio determinante en la asignación de ayuda.

Pero la confusión, o las expectativas sobredimensionadas, vinieron de la mano del nuevo orden internacional y de la aceptación de los países desarrollados de su responsabilidad para con la pobreza, el hambre y la inequidad social en el mundo, al tiempo que reconfirmaron sus compromisos para con semejante lucha. De modo que en aquel entonces se auguraban un escenario internacional donde todo era posible, y donde el 2015 estaba muy lejos de parecer - como sí lo parece en la actualidad - una fecha mítica.

Pero, lo cierto es que no sólo seguridad y desarrollo han estado estrechamente entrelazadas desde que aparecen las políticas de ayuda, sino que en definitiva, parecería ser que las cuestiones vinculadas con la seguridad nunca han abandonado totalmente la agenda de desarrollo y siempre han sido un objetivo manifiesto en las políticas de desarrollo, aunque la diferencia parecería radicar en la forma más o menos explícita y prioritaria que, en función de la coyuntura internacional, aparecían en la agenda internacional y en las agendas de cada uno de los países donantes.

Sin embargo, no se puede desconocer el hecho de que en los años `90, al redefinir el concepto de seguridad, la “seguridad humana” vino a establecer un nuevo paradigma de seguridad alejado de las visiones más o menos militarizadas, donde el individuo y no el Estado era el eje central de las decisiones. No obstante, el componente militar de la seguridad nunca desapareció, sólo se vio desplazado y solapado ante la necesidad de encontrar nuevos conceptos e instrumentos que habiliten un abordaje más acabado del cada vez más complejo sistema internacional.

Es precisamente por lo antedicho, que se ha pasado a sostener la multidimensionalidad de la seguridad a razón de que, a las amenazas militares se le han sumado aquellas vinculadas a la estabilidad política, el bienestar económico, la armonía social o problemas ambientales de diversa índole. De este modo, se asiste a un sistema internacional cada vez más complejo.

En definitiva, la visibilidad que vuelven a adquirir las cuestiones vinculadas con la seguridad - en su sentido más tradicional -, de la mano del 11-S, ha impregnado la agenda de la cooperación internacional, la cual desde entonces se orientó a promover la seguridad en aquellos países y regiones más vulnerables a los intereses estratégicos y de seguridad de los países donantes.

Cuál es o cuáles son los escenarios posibles frente a las actuales circunstancias - con amenazas globales, donde si bien el terrorismo es la más importante, no es la única -, es por el momento muy difícil de prever. De modo que aquí se está frente a variables importantes, que deben ser seguidas en su evolución a través de nuevas y más complejas investigaciones.



Artículo

...continuación

Informes y Documentos

- CAD, "A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention", Key Points for Action, OCDE, París, 2003, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/4/16085708.pdf>.
- OCDE, *Development aid at a Glance Statistics by Region: Africa*, edición 2011, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/27/42139250.pdf>
- OCDE, *Development aid at a Glance Statistics by Region: America*, edición 2011, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/39/50/42139289.pdf>.
- OCDE, *Development aid at a Glance Statistics by Region: Europe*, edición 2011, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/30/42139409.pdf>.
- ONU, *Declaración del Milenio, Resolución aprobada por la Asamblea general*, 13 de septiembre de 2000, disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>.

Recursos digitales

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
<http://www.oecd.org>.
- Organización de Naciones Unidas (ONU)
<http://www.un.org/>.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
<http://www.undp.org/>.
- Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>.

