

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION IN LATIN AMERICA: A HISTORICAL PERSPECTIVE

Adriana Paniagua Sánchez¹

ORCID: 0000-0002-9395-2080



RESUMEN

A menos de diez años de que la Agenda 2030 termine, y a más de siete décadas del surgimiento de las primeras estrategias de cooperación para el desarrollo, emergen cuestionamientos y retos sobre sus alcances. Este artículo plantea recuperar el proceso histórico de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) desde 1945 hasta el presente, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe. Para lo cual pretende recuperar la contribución latinoamericana en la construcción de este proceso para repensar una cooperación capaz de afrontar los desafíos presentes, tales como los planteados por la pandemia de la COVID-19 y prever situaciones futuras, como una aproximación para avanzar en el proceso de transformación y búsqueda de alternativas para generar relaciones estructurales más equitativas desde y para la región sin depender de la ayuda tradicional Norte-Sur.

Palabras clave: Agenda2030, América Latina, cooperación internacional, desarrollo, pandemia, subdesarrollo.



ABSTRACT

Less than ten years after the 2030 Agenda ends, and more than seventy years after the emergence of the first development cooperation strategies, questions and challenges regarding its scope are emerging. This article proposes to recover the historical process of International Development Cooperation (IDC) from 1945 to the present, from the perspective of Latin America and the Caribbean. For which it aims to recover the Latin American contribution in the construction of this process to rethink a cooperation capable of facing present challenges, such as those posed by the COVID-19 pandemic and anticipate future situations, as an approach to advance the process of transformation and search for alternatives to generate more equitable structural relations from and for the region without depending on traditional North-South aid.

Keywords: Agenda2030, development, international cooperation, Latin America, pandemic, underdevelopment.

¹ Área de especialización: Formación estructural, desarrollo e integración de América Latina, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Estudiante del Doctorado en Estudios Latinoamericanos. Correo electrónico: paniagua.sadriana@gmail.com

Adriana Paniagua Sánchez



Introducción

La incertidumbre creada por la pandemia de la COVID-19 durante el año 2020, evidenció la vulnerabilidad de la vida ante eventos que pueden aparecer en cualquier momento, así como el desafío para resolver distintas crisis al mismo tiempo en temas tan amplios como el cuidado de la salud, el ambiente y la economía. En este sentido, la cooperación internacional jugó un papel primordial en el despliegue de la ayuda durante la situación de emergencia, sin embargo, de manera desigual para los países del Sur.

Por ello, el objetivo de este artículo es recuperar el proceso histórico de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID, en adelante) desde 1945 hasta el presente, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe. Para ello, parte de la hipótesis de que se requiere recuperar la contribución latinoamericana en la construcción de este proceso para repensar una cooperación capaz de afrontar los desafíos presentes, tales como los planteados por la pandemia de la COVID-19 y prever situaciones futuras, como una aproximación para avanzar en el proceso de transformación y búsqueda de alternativas para generar relaciones estructurales más equitativas desde y para la región sin depender de la ayuda tradicional.

Metodológicamente, este trabajo parte de la revisión de los principales hechos históricos que han producido y reproducido la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina, con base en el marco de las estrategias de desarrollo generadas en los organismos y conferencias internacionales desde 1945, parte de la ruptura y continuidad de las estrategias de la cooperación actual. Así como de la literatura que ha analizado el impacto de su construcción en la región. Para posteriormente, centrar el análisis en la vigencia de la contribución latinoamericana en la transformación de la geopolítica de la cooperación entre los países del Sur.

El artículo se presenta en cuatro partes: la primera de ellas plantea el marco en que emerge la Cooperación Internacional para el Desarrollo al final de la Segunda Guerra Mundial y desde qué ámbito de las relaciones internacionales es entendido. La segunda parte menciona la construcción de las estrategias de cooperación para el desarrollo en las cuales interviene América Latina y el Caribe.

En la tercera parte se incluye el desarrollo de las estrategias de la cooperación entendidas dentro de un proceso de crisis y evaluación. Finalmente, se incluye un análisis sobre la necesidad de transformar la cooperación en América Latina frente a los desafíos que evidenció la pandemia de Covid-19 y que se reflejan en los procesos de cooperación latinoamericanos.

La emergencia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial la cooperación internacional se convirtió en el instrumento político de mayor utilización para preservar la paz y la seguridad internacionales. La creación de las Naciones Unidas (ONU, en adelante) en 1945, permitió coordinar la institucionalización de sus prácticas en las relaciones internacionales.

La construcción de la cooperación internacional supuso la suma de una serie de esfuerzos y disputas que incluyó un nuevo paradigma tanto de planificación de políticas e instituciones como de inclusión y voluntad en todos los niveles. Algo que la Sociedad de Naciones², como primera propuesta de cooperación de magnitud internacional, en 1919 cumplió apenas de manera general.

Con base en esa experiencia, las conferencias formuladas por los aliados en el transcurso de la Segunda Guerra se basaron en generar un programa de cooperación a través de dos instituciones para lograrlo, una de ellas, las Conferencias de Bretton Woods en 1944, que reorganizó el sistema monetario; y, en segundo lugar, las Naciones Unidas, con la tarea de conformar un organismo capaz de reunir, a través de la cooperación, el interés por la paz y la seguridad en vez de dirigirse de manera unilateral.

Sin embargo, la reconfiguración en la posguerra, aunque basada en la cooperación, se generó dentro de una disputa entre las potencias ganadoras por dirigir los programas de reconstrucción que terminó por generar el contexto de Guerra Fría entre los dos bloques dominantes.

Por un lado, los Estados Unidos (EE. UU.), del bloque capitalista, al haber participado en momentos concretos de las dos guerras mundiales, y lograrla rendición de Alemania de manera incondicional (con ayuda de la Unión Soviética y la Gran Bretaña, entonces como aliados durante la guerra); permitió que en 1945 emergieran como única y mayor potencia industrial sin pérdidas mayores en su territorio, lo cual fortaleció su expansión durante la época entre guerras y, posibilitó durante los casi treinta años siguientes, producir los principales productos industriales con mayor eficiencia que otras potencias, esto le permitió consolidar una hegemonía en todos los campos en el nivel mundial (Wallerstein, 2009).

2 El fracaso de la Sociedad de Naciones se vincula, en parte a las disputas crecientes en Europa y la entrada tardía de algunos actores a la Sociedad, entre ellos los Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), en 1926 y 1934 respectivamente. Evidenció que no bastaba institucionalizar la cooperación para asegurar la paz sin una normatividad y voluntad política de hacerla cumplir.

Por el otro lado, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), del bloque socialista, había participado en ambas guerras, en una revolución interna y en los procesos de negociación tras 1945, con innumerables pérdidas económicas y humanas en su territorio, las cuales no le permitieron adaptarse de la misma manera en los procesos de reconstrucción.

El giro en las propuestas se manifestó en el área económica a través del Plan Marshall, un programa de reconstrucción de infraestructura y del sistema industrial europeo por parte de los EE. UU., el cual funcionó también como propaganda ideológica de contención del comunismo, principalmente, enfocada hacia los países europeos que podían tener un acercamiento con la URSS. De 1947 a 1952, los EE. UU. destinaron una inversión de casi 13 000 millones de dólares (aproximadamente un 2.5 % del PIB de la época) (Prado, 2014: 294).

El amplio éxito del Plan Marshall generó un creciente interés por crear programas similares para otras regiones, por lo que se convirtió en un referente de cooperación. Se trata pues de una propuesta de cooperación iniciada en la creciente hegemonía estadounidense tras la posguerra que incluyó la creación de nuevas estrategias de atracción para todas las regiones del mundo.

En este contexto, el 20 de enero de 1949, Harry S. Truman, presidente de los EE. UU., pronunció el discurso que sentó las bases del desarrollo, conocido como el Punto IV, en el cual tomó de ejemplo el progreso industrial de su país y de los países europeos, y el momento único de paz tras las guerras para hacer un llamado, para compartir su progreso con las áreas más atrasadas del planeta, los subdesarrollados, para que fueran parte del progreso económico y social.

El Punto IV, fundó una nueva era, la del desarrollo (Mendoza, 2021), y con ello dividió al mundo en dos categorías: desarrollo y subdesarrollo, para no separarse de las cuestiones sociales hasta la actualidad. Sus palabras transformaron la perspectiva del mundo en dos aspectos.

Según Gilbert Rist (2002: 90): “la nueva dicotomía desacreditaba el sistema colonial del siglo XIX, incluyendo al mundo en un paradigma del desarrollo, con ayuda de la descolonización”, como propaganda tras el final de la guerra. Y, en segundo lugar, “le permitió crear un nuevo imperialismo anticolonial”, “al justificar la intervención si no se pudiera permanecer pasivo ante la miseria”, pero diferente a los métodos que utilizaban la fuerza como instrumento común de poder (Rist, 2002:90).

El discurso del desarrollo cambio la forma de ver el mundo, en la medida en que para acceder a sus demandas había que reconocerse como parte de esa narrativa. Al respecto, Esthela Gutiérrez y Édgar González (2010:15) mencionan que

la connotación de desarrollo³ implicó reconocer una desigualdad de condiciones de atraso. La creación de instituciones, escuelas y asesorías que no existían. Para su comprensión surgió la teoría del Desarrollo, o Economía del Desarrollo para dar respuesta a esas interrogantes y cuyo momento es responsable de constituir un nuevo sujeto político conocido como “subdesarrollo” o Tercer Mundo.

Desde esta perspectiva, la visión de la cooperación se transformó en las relaciones internacionales para vincularse con los principios del desarrollo al crear la Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuyo objetivo final es conseguir el desarrollo. La CID se basó en dos pilares: 1) el Plan Marshall, como la forma de ejercer la cooperación, y 2) el Punto IV, que creó el paradigma de la distribución de la ayuda en el nivel mundial, dentro de las relaciones Norte (mundo desarrollado) - Sur (mundo subdesarrollado), desde donde las cuestiones de la ayuda se han ampliado para incorporar nuevos temas y actores internacionales.

En esta idea, [Citlali Ayala \(2012:13\)](#), recupera que la comprensión de la cooperación es polisémica, no puede entenderse dentro de un solo concepto. Su área de acción es creada al amparo del sistema de las Naciones Unidas desde donde la CID se ha entendido, en general, como aquella destinada a mejorar las condiciones de vida de la población de los países subdesarrollados en principio, de menor renta relativa y de combate a la pobreza, y por esta naturaleza se ha incluido a todo tipo de instituciones encargadas de velar por la seguridad y condiciones de bienestar general.

Sobre este aspecto, [Bruno Ayllón \(2007: 29\)](#), menciona que parte del problema de no tener un solo concepto de la CID tiene que ver con el uso del término dentro de la literatura sobre el desarrollo, principalmente de origen estadounidense. En donde las referencias hacia la “ayuda exterior” (con cualquier tipo de interés: económico, cultural o militar, etc.), “asistencia para el desarrollo” o “cooperación para el desarrollo” (que sí reconocen la asistencia con una relación de desigualdad), se utilizan como sinónimos; sin importar que entre ellos tienen matices diferentes.

Este artículo retoma por ello el concepto de CID con el reconocimiento de una desigualdad estructural presente desde el momento en que América Latina se asumió dentro de las regiones subdesarrolladas, sin un proceso industrial

3 El término desarrollo era muy poco utilizado fuera de la biología y las ciencias naturales, tomó autoridad con el discurso Truman. La conversión del término de desarrollo a lo social ocurrió en la última parte del siglo XVIII con la palabra alemana *Entwicklung* (desarrollo o desenvolvimiento), utilizada por el fundador de la historia social Justus Moser. Y adquirió mayor peso social con el concepto hegeliano de historia y el aura científica de Marx sobre los sujetos. A principios del siglo XX, el uso dado al término se reflejó en una serie de legislaciones sobre la ciudad y la producción masiva, principalmente, en torno a su relación con las colonias ([Esteva, 1996:55-57](#)).

consolidado. Desde esta consideración, su participación se adaptó en el nuevo orden del desarrollo, con una contribución crítica a los aspectos que el propio discurso del desarrollo emprendió.

De esta manera, la historia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en América Latina, inserta en la historia del subdesarrollo y, al mismo tiempo, del proceso de desarrollo mundial es parte de un proceso más complejo que el de la ayuda internacional.

El subdesarrollo, como refiere [Celso Furtado \(2008\)](#), debe entenderse como un proceso autónomo, solo entendido por su proceso histórico, puesto que “la visión del mundo que prevalece en nuestra época está dominada por la idea del desarrollo” ([Furtado, 2008: 76](#)), ello no quiere decir que sea totalmente aceptado, para reproducir sus estructuras tradicionales tiene necesidad de defensa y adaptación, de resolver problemas y tomar decisiones frente a la incertidumbre, de ahí “hacer crecer el campo de lo posible” para transformar lo que existe con creatividad ([Furtado, 2008:77](#)).

Por ello, es importante señalar el reconocimiento de la desigualdad estructural que permea la cooperación, expresada como proceso histórico desde la posición de los países del Sur, como América Latina. Como menciona [Rafael Domínguez \(2017:111\)](#), sin perder de vista su pasado colonial y su herencia, la desmemoria sobre las experiencias de “negociación y demandas de los receptores de ayuda”, forma parte de uno de los problemas del estado de estancamiento de la cooperación. Lo cual es preciso recuperar para poder transformar los procesos de la cooperación hacia relaciones de poder más equitativas.

La construcción de las estrategias de cooperación desde la perspectiva latinoamericana

La emergencia del discurso de la Cooperación para el Desarrollo en América Latina significó reconocerse dentro del paradigma del desarrollo, aunque asimilado en el discurso, también fue retroalimentado y reconstruido por la posición crítica de los países del Sur.

En este sentido, entre 1947 y 1948, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), instaurada como parte de los organismos regionales creados en el seno de las Naciones Unidas, cuestionó la condición de desigualdad con la que la región se insertaba en el sistema internacional, liderado por los países industrializados con los parámetros construidos por el desarrollo e instalados por ellos mismos.

Raúl Prebisch (1949), quien encabezó la CEPAL junto con un equipo de intelectuales y economistas latinoamericanos, planteó esta propuesta de desigualdad, conocida como el deterioro de los términos de intercambio, entre los países periféricos y centrales, desde donde los primeros giraban en torno a los intereses industriales de los segundos, razón que limitaba alcanzar los mismos niveles de industrialización y, posterior desarrollo. Por lo que esta propuesta fue recibida como un manifiesto por parte de los países periféricos-subdesarrollados para participar activamente, tanto de manera regional como internacional, en la revisión de los programas de ayuda externa.

El posicionamiento de la CEPAL sobre la desigualdad para la región latinoamericana se vinculó a otras respuestas sobre su posición estructural en el desarrollo. Así, en 1955, la Conferencia Afroasiática de Bandung⁴, en Indonesia, abogó, entre otras peticiones, por una revisión de las políticas del desarrollo y crítica del colonialismo para los países afroasiáticos en proceso de descolonización.

La conferencia logró el reconocimiento del desarrollo como término económico, que se plasmó en la Carta de las Naciones Unidas en la reforma al Artículo 55. La cooperación como instrumento para generar el desarrollo quedó establecida en respeto al principio de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos para alcanzar los niveles de vida más elevados. Además de brindar espacios para la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, en las cuales los países subdesarrollados participarían activamente como parte de la toma de decisiones y de su implementación (Carta de las Naciones Unidas, Artículo 55).

Los acuerdos de Bandung⁵ plasmaron un nuevo paradigma de solidaridad, que generó una serie de reuniones entre los países del Sur, de las cuales emergió en 1961, el Movimiento de los Países no Alineados (MNOAL), al que se unieron después algunos estados latinoamericanos, con el objetivo de modificar la perspectiva del desarrollo hacia relaciones más equitativas.

Con una mayor participación en el ámbito del desarrollo, el secretario de las Naciones Unidas, U. Thant, proclamó la Década para el Desarrollo, con el propósito de incentivar el compromiso de los demás países a reconocer la integración de los países recién independizados al desarrollo [Resolución A/RES/1710 (XVI) (ONU, 1961)].

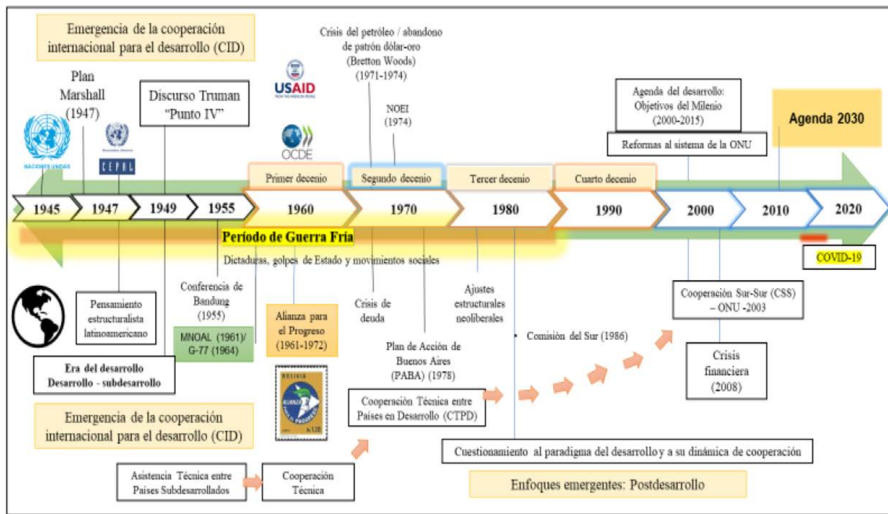
4 La Conferencia de Bandung fue organizada por Birmania (hoy Myanmar), Ceilán (hoy Sri Lanka), India, Indonesia y Pakistán, en 1955.

5 El legado de Bandung es reconocido como base de la actual cooperación “Sur-Sur”, al que suele llamarse como “el espíritu de Bandung” (Ayllón, 2013) por la influencia y los foros que crearon para transformar la visión del desarrollo hacia una perspectiva más equitativa.

La idea original intentó crear un objetivo común en los programas de desarrollo nacionales, basado a su vez en un programa sometido al Congreso de los Estados Unidos por el presidente John F. Kennedy en 1961, el *Act for International Development* (Rist, 2002: 8), con el cual comenzó la creación de las primeras agencias especializadas en el desarrollo.

Siguiendo la Línea del Tiempo “Proceso histórico de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y la Cooperación Sur-Sur (CSS) (1945-2020)”, se puede ubicar en el año de 1961 la creación de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyo Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) contabiliza los recursos utilizados en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)⁶ y categoriza qué países son candidatos para recibir financiamiento al desarrollo. Ambas instituciones, el CAD y la USAID, generan cerca del 90 % de la ayuda internacional total (OCDE, 2011).

Línea del tiempo: Proceso histórico de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y de la cooperación Sur-Sur (CSS) (1945-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en el proceso histórico de la CID.

6 La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) comprende una parte de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. A diferencia de otras modalidades de ayuda, la AOD solo puede ser ejercida por los miembros del CAD con una normatividad específica, a diferencia de otra forma de ayuda que no necesariamente debe ser registrada por la OCDE.

En tal sentido, la declaración de la Década para el Desarrollo llevó a la implementación de programas de cooperación regionales de una manera más profesionalizada, es decir a través de asesorías, intercambios e inversiones guiadas por las agencias del desarrollo. En América Latina, la Alianza para el Progreso (ALPRO) en 1961, representó las propuestas de implementar un plan para la región, similar al Plan Marshall, sin embargo, sin las mismas consideraciones.

En principio, la ALPRO destinaría veinte mil millones de dólares en una década, por la vía de la asistencia y de inversiones (80 % de cooperación directa), si la región a su vez destinaba cien mil millones a programas de desarrollo social y económico (aproximadamente un 20 % de la responsabilidad del programa) (Sepúlveda, 1967:72).

Al contrario del Plan Marshall, la cooperación fue limitada, implementada como un programa de créditos y, a la muerte de Kennedy en 1963, a la llegada de Lyndon B. Johnson al gobierno de los EE. UU., decayó en sus objetivos por generar una alianza de desarrollo e industrialización en la región. En su lugar desencadenó el endeudamiento de los países latinoamericanos y reforzó la propaganda de contención comunista, por ejemplo, al expulsar a Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) (apenas creada en 1948), después de la invasión de Bahía de Cochinos por los Estados Unidos.

A pesar de los esfuerzos, la crisis de endeudamiento latinoamericano se unió a otras de alcance mundial: la del petróleo (1973) y el abandono del patrón oro establecido en Bretton Woods. Las cuales evidenciaron el impacto de la creciente interdependencia mundial, tanto para las cuestiones comerciales, como de conflictos geopolíticos, lo cual hizo necesario replantear las bases de la cooperación frente al cuestionamiento del paradigma del desarrollo que comenzó a mostrar sus límites sobre las estrategias de crecimiento económico, como sobre las cuestiones naturales rebasadas por las exigencias del estilo de vida capitalista (Furtado, 1976).

En adelante, el desarrollo tanto como la cooperación destinada a este fin continuaron dentro de la estrategia por decenios, el sistema de las Naciones Unidas consideró replantear la estrategia y declarar tres décadas más en favor del desarrollo, cada una de ellas a propósito de nuevas temáticas que experimentaron una crisis estructural de diferente amplitud en el contexto de la Guerra Fría.

La crisis de la cooperación internacional

La Declaración de las Décadas para el Desarrollo reforzó el reconocimiento de que las estrategias debían transformarse para incorporar las necesidades

vigentes. En este contexto, en 1974 se presentó la Declaración Relativa al Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), una serie de recomendaciones para reformar el sistema de las Naciones Unidas, con el reconocimiento de que “para resolver los problemas del desarrollo, no bastan las ayudas por parte de los países industrializados, dado que las causas del subdesarrollo se encuentran en las relaciones económicas y comerciales desiguales entre centro y periferia” (Prado, 2014:300).

En suma, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados aprobada por la Asamblea General de la ONU en el mismo año del NOEI, intentó dar un giro a las relaciones verticales de la cooperación para trasladar un diálogo Norte-Sur para la resolución de la crisis.

El final de la década, sin embargo, tuvo un mayor protagonismo por parte de los países en desarrollo. Primero, en 1978 en Argentina, con la firma del Plan de Acción de Buenos Aires para la Promoción y la Aplicación de la Cooperación Técnica entre los países en Desarrollo (PABA).

La cual, al amparo de las Naciones Unidas, reunió a 138 delegaciones para plantear la problemática de definir qué proyectos estarían a cargo de la cooperación técnica (antesala de la cooperación Sur-Sur), y cómo esta cooperación podría ser utilizada para afrontar las crisis internas en los Estados a través del apoyo mutuo.

Sin embargo, el PABA⁷, aunque replanteó la condición equidad de la cooperación entre los países en desarrollo no fue aceptada en su totalidad. Parte de su crítica, según Rafael Domínguez (2019:23), no podía abstraerse del contexto geopolítico de la Guerra Fría, hospedada por la dictadura cívico-militar argentina (desde 1976), y bajo la doctrina de la Seguridad Nacional promovida por los EE. UU., y seguida por los gobiernos autoritarios de la región latinoamericana. El plan dictó la reconfiguración de la cooperación entre países del mismo desarrollo, y la redujo a una cooperación técnica.

La Tercera Década para el Desarrollo, llamada la década pérdida para el desarrollo latinoamericano, reflejó una crisis general en los países en desarrollo. Según José Antonio Ocampo (2014:21) la crisis en escalada de 1981 en Costa Rica y en 1982 en México, afectó a 18 países de la región, que desde mediados

7 En 2019, el Plan de Acción de Buenos Aires cumplió 40 años, para conmemorarlo se reunió un PABA+40 (ONU, PABA, 2019) como recuerdo del plan original. El cual exhortó a todos los países a recuperar los esfuerzos por generar una cooperación dentro del respeto de la soberanía y los acuerdos comunes del desarrollo sostenible para afrontar los desafíos crecientes de los mercados internacionales, el cambio climático y los conflictos internacionales.

de la década de los setenta experimentaron complicaciones para mantener el ritmo del crecimiento económico anterior a 1974.

Aunado a ello, en 1986, la cooperación se vinculó a la resolución de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo (41/128), donde se reconoció al desarrollo como un derecho humano inalienable. Incorporado a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y en 1987 a la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, con el Informe Brundtland “Nuestro Futuro Común”, planteamiento de la actual agenda de desarrollo sostenible.

El reconocimiento del derecho al desarrollo se retomó en los foros realizados entre los países en desarrollo como contrapeso a las reuniones multilaterales organizadas desde el Norte. De esta manera la Comisión del Sur, constituida en torno al Movimiento de los Países No Alineados se integró en 1987 por expertos, intelectuales y expolíticos de países de la periferia, participantes desde las primeras estrategias del desarrollo para dialogar una salida a la crisis estructural de manera más estable con la propuesta de crear nuevas instituciones alternativas a los organismos financieros (Huitrón, 2019:196).

Sin embargo, las propuestas del Sur se vieron impactadas por la reconfiguración geopolítica del final de la Guerra Fría y la desintegración de la URSS, lo cual impactó en el paradigma de la cooperación. La CID basada en la contención, y en un eje de la ayuda Este/Oeste, se modificó para centrarse en un nuevo enfoque que tomó a la persona como sujeto de la cooperación.

La Cuarta Década para el desarrollo se inauguró con la antesala de la reconfiguración y la publicación del primer informe de Desarrollo Humano por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990, el cual retomó nuevos índices sociales, de calidad de vida y de pobreza, como generación de una estrategia de desarrollo que marcó un periodo de reflexión, desmantelamiento de las políticas de desarrollo y de reestructuración por parte de todos los aspectos de la cooperación.

En retrospectiva, las primeras cuatro décadas para el desarrollo, establecidas por las Naciones Unidas desde la década de los sesenta, sentaron un precedente para guiar y coordinar la práctica de la cooperación internacional por objetivos. Sin embargo, el deterioro de sus planteamientos y el aumento de la crisis requirieron evaluar las estrategias y necesidades hacia el cambio de milenio con una nueva idea de desarrollo que incluyó parte de las reformas pendientes al cuerpo de las Naciones Unidas.

El cambio de estrategia fue dado a conocer en septiembre del 2000, a través de las Naciones Unidas, con la Declaración del Milenio basada no en décadas, sino en objetivos más concretos, llamados los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con los primeros ocho objetivos y 18 metas a cumplir para 2015.

A pesar del impulso de la Declaración del Milenio, la crisis de seguridad por los ataques a las Torres Gemelas de Nueva York en 2001 comenzó un declive para su implementación. Sin embargo, en el mismo contexto, la Asamblea General de la ONU, reconoció en el 2003 el impacto de la Cooperación Sur-Sur (CSS) como parte importante de la práctica de la CID (ONUSSC, 2021).

Sin embargo, el reconocimiento de la CSS no ha sido precisamente un nuevo paradigma de inclusión para los países en desarrollo, su auge se debe en gran parte a la dificultad para encontrar financiamiento para los programas de desarrollo, una problemática que se amplió después de la crisis financiera del 2008, en la que los países desarrollados, principalmente los europeos, miembros del CAD de la OCDE, redujeron la ayuda hacia los países en desarrollo.

La nueva arquitectura de la ayuda dotó de una mayor presencia a la cooperación entre países en desarrollo, así como la inclusión de más actores tanto públicos como privados, como medios complementarios para vincular nuevas fuentes de financiamiento.

Esta renovada postura fue aprovechada por los gobiernos populares, o progresistas latinoamericanos, que llegaron al poder desde finales del siglo XX de la mano de los movimientos sociales, con la que implementaron políticas para fortalecer el papel del Estado, por ejemplo, en reconocer políticas en favor de los pueblos y el reconocimiento de la Naturaleza como Sujeto de Derecho en la constitución de algunos países como en Ecuador (2008) y en Bolivia (2009). Con lo cual, se fortalecieron visiones alternativas de bienestar como una nueva generación de estrategias de cooperación.

En continuidad con este tema, aún con otros procesos de ayuda, el financiamiento dentro de la nueva arquitectura de cooperación se abordó en una serie de conferencias de seguimiento a la evaluación de los ODM, como parte de uno de los retos para los países en desarrollo, poco clara y en cierto sentido estancada con el estado de las cuotas de cooperación.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro, celebrada en 2011, dio un paso hacia la generación de una nueva agenda en 2012, “El futuro que queremos”. La cual propuso brindar mayor énfasis al equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y ambientales para las

generaciones presentes y futuras, con miras a la construcción de los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La segunda estrategia del siglo XXI, por el desarrollo se dio a conocer el 25 de septiembre de 2015, a través de la resolución de las Naciones Unidas A/RES/70/1, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, reconociendo la convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (ONU, 2015), integrada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, para su cumplimiento en un periodo de quince años, hacia 2030.

La vinculación del desarrollo con las cuestiones ambientales y, en compromiso con las generaciones futuras, emergieron como desafío para los países latinoamericanos, con una serie de críticas sobre sus decisiones de cooperación. Una de ellas, respecto a la elección de los procesos de extracción de recursos, con lo cual se abren debates sobre cuál es la forma más adecuada de generar el desarrollo sin afectar a la naturaleza y reducir la desigualdad.

Los desafíos de la cooperación latinoamericana frente a la pandemia

El estancamiento de la cooperación, como se ha mencionado, no comenzó con la declaratoria de emergencia por la COVID-19 en el año de 2020. Su incursión en los países en desarrollo en Latinoamérica, y en general para los países del Sur, significó un grave retroceso en el alcance del desarrollo y, en particular, sobre las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Entre los desafíos latentes sobre el estancamiento de los objetivos de la cooperación latinoamericana pueden señalarse los siguientes, los cuales se han vinculado a tres de los problemas del desarrollo de la región latinoamericana más recurrentes desde décadas anteriores, pero recrudecidos por la situación de emergencia por la pandemia:

- Las cuestiones de bienestar social, como las del sector salud han quedado rezagadas como parte del desarrollo. Lo cual cuestiona la situación de los programas de ayuda desde la implementación de la primera estrategia de cooperación en 1960 a nivel regional.

Según datos vigentes de la Organización Mundial de la Salud (OMS), recuperados por la CEPAL: “en América Latina y el Caribe se encuentra el 8,4% de la población mundial”. “Al 28 de febrero de 2022, la región había sumado casi 66

millones de contagios (un 15 % del total mundial) y 1,65 millones de muertes (un 2 8% del total mundial)” (CEPAL, 2022:17).

Lo cual se reflejó, en 2021, después del periodo más cruento de la pandemia, en un aumento en los niveles de pobreza, la cual llegó a “86 millones (13,8% de la población en pobreza extrema)” y “201 millones de personas en pobreza (32,1% de la población)”. Dichas cifras rebasaron los límites alcanzados durante 2019, aún sin pandemia, “con 70 millones de personas en pobreza extrema y 187 millones de personas en pobreza respectivamente” (CEPAL, 2022:18).

Aunado a la perspectiva de estancamiento económico, la crisis sanitaria relegó otros ámbitos de la cooperación que han terminado por generar un impacto de mayor desigualdad en otros ámbitos sociales.

- Dificultad para rescatar los avances del desarrollo ante la vulnerabilidad de la región ante efectos externos y/o internos.

Sobre este señalamiento, la CEPAL, a través del “Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible”, que se celebra cada año en la región desde 2016, señaló en su última reunión en marzo de 2022 su quinto informe: “Una década de acción para un cambio de época”. Dicho informe presentó la evaluación que el impacto de la pandemia ha traído para los países de la región, considerada como una de las áreas más vulnerables ante los cambios recientes de la economía y las disputas geopolíticas que pudieran presentarse.

Una de estas vulnerabilidades, menciona la CEPAL, se encuentra en la debilidad de la región para afrontar los choques de la economía internacional, debido a que la mayoría de los sectores productivos no está diversificada, no cuenta con la tecnología, ni la inversión necesaria para competir en el nivel internacional. Por lo que se sigue manifestando un lento crecimiento y mayor heterogeneidad. Muchos países, entre ellos México, Centroamérica y el Caribe dependen fuertemente del financiamiento externo, el cual aumentó en 2021 (CEPAL, 2022b:14).

- El problema del financiamiento para el desarrollo, una de las oportunidades de gestión de la nueva arquitectura de la ayuda frente a la estructura estatocéntrica de la ayuda Norte-Sur.

El estancamiento de la ayuda ha requerido una diversificación del financiamiento y, una vigilancia más rigurosa sobre su eficacia. Con la Agenda 2030, surgió una nueva métrica de apoyo al desarrollo, la *Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)*, Apoyo Total Oficial para el Desarrollo

Sostenible, etiquetada por el CAD como “Financiación para el desarrollo sostenible”, con tendencias de financiación, privatización y militarización de la ayuda por la intervención del sector privado en áreas indiscriminadas del desarrollo (Domínguez, 2020: 23).

Esta nueva métrica ha causado un debate sobre la gestión de los recursos naturales y su contribución al desarrollo, cuyo conflicto se ha agudizado por la inclusión de nuevos actores en el financiamiento, la demanda social, los conflictos ambientales y la disminución de los gobiernos para atender las demandas.

Respecto a ello, la CEPAL ha propuesto una nueva gobernanza ambiental para mejorar la gestión pública en la explotación de los recursos (Domínguez, et. ál., 2019:169), en donde el financiamiento, una de las áreas clave de la cooperación es una de las preocupaciones para el desarrollo. Sin embargo, la falta de claridad para realizarlo pone en riesgo la contribución de América Latina hacia el desarrollo sostenible, como también a la región sobre el desafío de la reprimarización de su economía, como uno de los temas ampliamente tratados desde las primeras propuestas de la CEPAL, y que podría obstaculizar el cumplimiento de las metas hacia 2030 o más aún su estancamiento.

En estos términos, lejos de generar un desarrollo propio, América Latina y el Caribe sigue generando una fuerte dependencia hacia la ayuda exterior, que dificulta la recuperación de la región ante vulnerabilidades de cualquier tipo.

Conclusiones

El proceso histórico seguido por la Cooperación Internacional para el Desarrollo está en construcción desde la perspectiva de sus orígenes, como promotora del desarrollo. Sin embargo, su emergencia en medio del contexto de la posguerra y Guerra Fría enfrentan, para los países en desarrollo como los de América Latina y el Caribe, un desafío mayor por gestionar su propia agenda de desarrollo.

No cabe duda, que la cooperación debe seguir como mecanismo de resolución de conflictos, para dialogar y llegar a acuerdos para solucionar la crisis estructural actual, hasta que no se conformen mejores mecanismos de ayuda desde diferentes posiciones del desarrollo.

Desde la posición de América Latina y el Caribe, la cooperación retoma un significado aún mayor, tanto de ayuda como de desafío. Las relaciones de desigualdad y dependencia, generadas a lo largo de la historia de la región, requieren

centrar un diálogo entre las propuestas actuales y las alternativas locales, para generar nuevas prácticas más allá de solo una cuestión de emergencia.

En este sentido, la evaluación de la pandemia para la generación de nuevas formas de cooperación pone en el debate el diseño de nuevas políticas y espacios de diálogo entre los diferentes actores del desarrollo y gestores de la cooperación.

Referencias bibliográficas

- Ayala, C. (Coord.) (2012). *Manual de Cooperación Internacional para el Desarrollo: sus sujetos e instrumentos*. México: Instituto Dr. José María Luis Mora
- Ayllón, B. (2007). “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”. *Carta Internacional*, 2(2), pp. 32–47 <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/416>
- Ayllón, B. (2013). *La cooperación Sur-Sur y triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?* Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
- CEPAL. (2022). *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe (LC/CRPD.4/3)* https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47922/S2200159_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- CEPAL. (2022b). *Una década de acción para un cambio de época*. Quinto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/FDS.5/3), Santiago, Chile: CEPAL https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47745/S2100985_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Domínguez, R. (Coord.). (2020). “Ensayo introductorio. Isomorfismos de la cooperación internacional en tiempos de transición hegemónica y desglobalización”, en *Desglobalización y análisis del sistema de cooperación internacional desde una perspectiva crítica*. México: BUAP. pp. 13-74
- Domínguez, R. y Rodríguez, G. (2017). *Historia de la cooperación internacional desde una perspectiva crítica*. Barranquilla. Debates RIACI, Uniautónoma
- Domínguez, R.; Lo Brutto, H. y Surasky, J. (2019). *La constelación del Sur: Lecturas histórico-críticas de la cooperación Sur-Sur*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Editorial de la Universidad de Cantabria, México
- Esteva, G. (1996). “Desarrollo” en Sachs, Wolfgang (editor), *Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Lima

- Furtado, C. (1976). “La profecía del colapso”, en *El club de Roma*, Ediciones Síntesis, Buenos Aires, pp. 9 – 73
- Furtado, C. (2008). *Concepción del desarrollo y del subdesarrollo*. España: AECID
- Gutiérrez, E. y González, E. (2010). “La emergencia de las Teorías del Desarrollo y su delimitación histórica”, en *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable*, Siglo XXI - UANL, México, pp. 15 – 61
- Huitrón, A. (2019). “Del discurso a la institucionalización de la cooperación Sur-Sur” en Lo Brutto, G. y Domínguez, R. (2019) *La constelación del Sur: Lecturas histórico-críticas de la cooperación Sur-Sur*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Editorial de la Universidad de Cantabria, pp. 165-203
- Mendoza, A. (2021). “El postdesarrollo: contribuciones y alcances de una crítica al paradigma del desarrollo” en *Trayectorias y encrucijadas de las teorías del desarrollo en América Latina*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Capítulo: 4, pp: 174-213
- Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I., Bellosó, H. y Frenkel, R. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36761/S20131019_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- OCDE. (2011). *De la Ayuda al Desarrollo*, OECD Publishing. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264123571-sum-es/index.html?itemId=/content/component/9789264123571-sum-es>
- ONU. (1961). Resolución de la ONU, Declaración del Decenio para el desarrollo (A/RES/1710 (XVI)). [https://digitallibrary.un.org/record/204609/files/A_RES_1710\(XVI\)-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/204609/files/A_RES_1710(XVI)-ES.pdf)
- ONU. (2015). “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Resolución 70/1. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- ONU. Artículo 55. https://legal.un.org/repertory/art55/spanish/rep_orig_vol3_art55.pdf
- ONU. PABA+40. (2019). *Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur*. <https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2019/07/N1920952.pdf>
- ONUSSC. (2021). Sobre la cooperación Sur-Sur y Triangular. ONU. <https://un-southsouth.org/about/about-sstc/>

- Prado, L. (2014). “Cronología de la cooperación internacional para el desarrollo: pasado y presente” en Sotillo, J. (2014) *El Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Actores, formas y procesos*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Los Libros de La Catarata
- Prebisch, R. (1998 [1949]). “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas” en *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica/CEPAL) Vol. 1, pp. 63-129
- Rist, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Catarata
- Sepúlveda, C. (1967). “Reflexiones sobre la Alianza para el Progreso” en *Foro Internacional*, Vol. 8, 1 (29), pp. 68–79. <http://www.jstor.org/stable/27755476>
- Wallerstein, I. (2009). “Mudando a geopolítica do sistema-mundo: 1945-2025” en *América Latina e os desafios da globalização*. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial pp. 53 –78