

KATTYA CASCANTE HERNÁNDEZ
JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO

Política de cooperación internacional para el desarrollo



POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO

Colección:
Estudios y Relaciones Internacionales

Coordinador:
PEDRO A. MARTÍNEZ LILLO



Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de la propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) vela por el respeto de los citados derechos.

POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO

KATTYA CASCANTE HERNÁNDEZ
JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO



Consulte nuestra página web: **www.sintesis.com**
En ella encontrará el catálogo completo y comentado

Reservados todos los derechos. Está prohibido, bajo las sanciones penales y el resarcimiento civil previstos en las leyes, reproducir, registrar o transmitir esta publicación, íntegra o parcialmente, por cualquier sistema de recuperación y por cualquier medio, sea mecánico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o por cualquier otro, sin la autorización previa por escrito de Editorial Síntesis, S. A.

© Katty Cascante Hernández
José Ángel Sotillo Lorenzo

© EDITORIAL SÍNTESIS, S. A.
Vallehermoso, 34. 28015 Madrid
Teléfono: 91 593 20 98
www.sintesis.com

ISBN: 978-84-1357-348-9
Depósito Legal: M. 14.550-2024

Impreso en España - Printed in Spain

Índice

PRÓLOGO	9
---------------	---

PARTE I

DINÁMICAS DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

1. ORIGEN, EVOLUCIÓN Y MARCO ANALÍTICO DE LA COOPERACIÓN	15
1.1. Aproximación teórica	16
1.1.1. <i>La definición de la cooperación internacional para el desarrollo</i>	17
1.1.2. <i>Las teorías de las relaciones internacionales y la cooperación para el desarrollo</i>	24
1.2. La evolución del sistema de cooperación: del final de la Segunda Guerra Mundial al compromiso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	32
1.2.1. <i>La ayuda al desarrollo en un mundo globalizado</i>	37
2. CLAVES DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN	41
2.1. La estructura del sistema internacional de cooperación	41
2.2. El proceso de transnacionalización y la deriva securitaria de la cooperación	45
2.3. Liderazgos, visiones y modelos del sistema	49

3. CRISIS SISTÉMICAS GLOBALES	57
3.1. La geopolítica del desarrollo	57
3.1.1. <i>Riesgos y desafíos</i>	58
3.1.2. <i>La expansión antropocénica</i>	59
3.2. La nueva geografía de la pobreza y la desigualdad	61
3.3. Agendas: consensos de la cooperación para el desarrollo	65
3.3.1. <i>Multilateralismo</i>	66
3.3.2. <i>Las agendas de desarrollo en el siglo XXI</i>	70

PARTE II

ACTORES DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

4. ACTORES DE LA COOPERACIÓN: EL SECTOR PÚBLICO	81
4.1. Organismos multilaterales de desarrollo	82
4.1.1. <i>Instituciones financieras internacionales</i>	84
4.1.2. <i>Instituciones multilaterales</i>	89
4.1.3. <i>Instituciones regionales</i>	96
4.2. Agencias nacionales, otros organismos descentralizados, universidades y centros de investigación	104
4.3. El sector público del sur global	108
5. ACTORES DE LA COOPERACIÓN: EL SECTOR PRIVADO Y LA SOCIEDAD CIVIL	113
5.1. ¿Por qué le interesa al sector privado la cooperación?	114
5.1.1. <i>Avances en la agenda de financiación para el desarrollo del sector privado</i>	116
5.2. Actores privados relevantes en la cooperación	117
5.2.1. <i>Empresas y filantropía</i>	118
5.2.2. <i>Sociedad civil</i>	120
5.3. Las alianzas necesarias de la cooperación	122
6. EL ECOSISTEMA DE LA COOPERACIÓN	127
6.1. El compromiso de la coherencia de políticas para un desarrollo sostenible	129

6.1.1. <i>¿Cómo se aplica la coherencia de políticas?</i>	132
6.2. El tejido social solidario en la cooperación	136
6.2.1. <i>La vinculación de la ciudadanía</i>	140
6.3. La arquitectura de la cooperación y sus instrumentos	142
6.3.1. <i>La arquitectura obsoleta y sin embargo vigente de la cooperación</i>	144
6.4. Incursiones en el modelo dominante: la cooperación sur-sur	153
6.5. Las controversias entre el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y el Foro de Cooperación de la ONU	157

PARTE III

EL NUEVO ESCENARIO GLOBAL DE UNA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

7. EL CAMBIO DE PARADIGMA DE LA AGENDA DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	163
7.1. El legado del siglo xx de la ONU para el desarrollo	164
7.2. La agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015)	168
7.3. La agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030)	173
7.3.1. <i>Financiación</i>	180
7.3.2. <i>Mecanismos de seguimiento</i>	182
7.4. El modelo de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 y su gobernanza	185
8. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN EL SIGLO XXI	191
8.1. <i>¿Es necesaria una política de cooperación para el desarrollo?</i>	193
8.1.1. <i>El apoyo institucional a la cooperación</i>	196
8.1.2. <i>La necesidad de invertir en la estabilidad del desarrollo</i>	197
8.1.3. <i>El desafío climático y el desarrollo</i>	198
8.2. Las tendencias de la cooperación en el siglo XXI	200
BIBLIOGRAFÍA	203

2

Claves del sistema de cooperación

En este capítulo se ofrecen las claves para entender la estructura que configura el sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Caracterizado por el dinamismo (transformación constante), este sistema integra relaciones que conforman varias estructuras, en las que confluyen la corriente globalizadora (ralentizada y fragmentada) y la organización en función del poder (unipolar, bipolar o multipolar).

En la estructura internacional del siglo xx, el predominio de la dinámica de los conflictos basada en las relaciones internacionales de seguridad y defensa ha sido notable. Sin embargo, de la Segunda Guerra Mundial (1945) emerge el ámbito de la negociación para definir la dinámica de la sociedad internacional. En la negociación, la característica principal viene de la mano de las relaciones internacionales que evitan conflictos entre los Estados. El principal instrumento es la Carta fundacional de la ONU (1945), que define la paz como, además de la ausencia de guerra, algo que debía prevenir los conflictos y crear situaciones políticas y económicas de paz suficiente entre los actores internacionales. Estas relaciones evolucionaron hacia la cooperación, con el fin de atraer mejoras en los niveles de eficacia. Su consagración se hace evidente en los procesos de integración y el regionalismo.

En el siglo xxi, la dinámica de la cooperación se integra en una estructura internacional diferente a la que se originó, y lo hace con una globalización menos acelerada y una distribución de poderes distintos. Se torna urgente, por tanto, actualizar las claves del sistema internacional en el que la cooperación debe entenderse y analizarse.

2.1. La estructura del sistema internacional de cooperación

La estructura del sistema internacional de cooperación para el desarrollo responde a elementos tangibles, como el territorio o la población en los que se comparten principios e intereses y otros vínculos societarios para establecer el poder y la jerarquía. Sin embargo, en el actual

sistema globalizado los elementos de polarización, el grado de heterogeneidad y de institucionalización (Calduch, 1991) destacan en una sociedad internacional determinada por las nuevas tecnologías, la digitalización y las relaciones de poder entre muy distintos actores.

El poder, su difusión y su transformación en las relaciones internacionales condicionan la estructura internacional en la que el sistema de la cooperación al desarrollo se origina y evoluciona. Para conocer las claves de la cooperación hay que entender primero la estructura en la que se desenvuelven los actores de la sociedad internacional y los procesos a los que se exponen. Cabe preguntarse si la estructura internacional facilita o dificulta que los actores cooperen y si sus relaciones son resultado de las interdependencias, el libre mercado o la ideología. Para ello, este apartado se aproxima tanto a la estructura del sistema internacional de cooperación para el desarrollo como a las teorías que explican las fuentes del poder, sus cambios y su difusión en la sociedad internacional del siglo XXI.

La definición de los procesos de interdependencia que Robert Keohane y Joseph S. Nye formulaban en su libro *Power and interdependence* hacía referencia a “las situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países” (Keohane y Nye, 1988, p. 8). Según la fuente de poder, el control de los resultados o de los recursos conlleva respuestas diferentes. Estos autores consideran que una estructura de poder solo se verá abocada a cambiar de política si la relación de interdependencia provoca asimetría en la respuesta, debido a una mayor vulnerabilidad ante los costos externos que asume un actor con respecto a otro. Explican que, durante la crisis de 1973, un país como Estados Unidos –que también sintió la presión del alza de los precios de los alimentos, al igual que Japón– no aumentó, a diferencia de este, la dependencia de las importaciones alimentarias, ya que pudo aplicar medidas internas que amortiguaron las consecuencias (Keohane y Nye, 1988). Por tanto, la relación de interdependencia no es suficiente para explicar el comportamiento de todos los actores.

Debido a la centralidad que en esta obra se otorga al Estado, no se contemplan los procesos de transformación y distribución del poder que realmente se han producido en la sociedad internacional por el impulso de la globalización. Para analizar los efectos de este aumento de las interconexiones, hay que ampliar la perspectiva institucional y enfrentarse al desplazamiento del Estado por otros actores (actores no territoriales, como las corporaciones empresariales, los movimientos sociales transnacionales y diversas organizaciones internacionales). Tampoco esta obra repara en las nuevas formas de difusión y distribución del poder en el nivel internacional. La nueva relación de dependencia entre los actores implicados obliga a repartir los costes para evitar asimetrías que, a su vez, afectan a la capacidad de los Estados (Keohane y Nye, 1988). En una situación de dependencia asimétrica, un actor posee una mayor influencia sobre el resto de los participantes; de ahí que el manejo de las interdependencias asimétricas se constituya como una importante fuente de poder (Keohane y Nye, 1988; Del Arenal, 2002).

Esta transformación del poder en las relaciones internacionales supone un cambio en los condicionamientos de la realidad social. De un poder basado exclusivamente en

la capacidad coercitiva (y, en particular, en la militar), se transita a formas de poder político y económico más complejas, basadas en recursos materiales diversos, sean las materias primas, la capacidad tecnológica o la financiera. De hecho, tras el *shock* petrolero de la crisis de 1973, países como Francia y Japón reforzarán la base nuclear de su matriz energética, y algunos mercados adaptarán su organización en función de la disponibilidad –que no el acceso– de materias primas, independientemente de su origen. La necesidad de compartir los cada vez más escasos recursos naturales obligó a los Estados a renunciar a sus estrategias de autosuficiencia nacional, en aras del comercio, a través de la multiplicidad de canales que conectan las sociedades, desde las élites gubernamentales hasta las no gubernamentales, los bancos, las corporaciones, etc.

Los llamados “regímenes internacionales” ofrecen un marco teórico que permite comprender el comportamiento de un Estado bajo cierta presión, en un área o un tema internacional, regulada por ciertas normas. La definición de régimen internacional es de Stephen D. Krasner (1983), quien lo considera como un “conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos alrededor de las cuales convergen en un área de las relaciones internacionales” (pp. 3-4). Para la teoría de los regímenes internacionales, el fenómeno de la globalización ha constituido una estructura internacional con mayores costes de coordinación y transacción, y mayores riesgos globales asociados (Krasner, 1986). Los regímenes los afrontan mediante el establecimiento de reglas e instituciones que permitan hacer más predecible el comportamiento de otros actores (públicos y privados), al tiempo que generan BPG que hagan posible esa interacción. Los regímenes internacionales consideran las instituciones a las que dan lugar como la forma más efectiva de lograrlo. Sin embargo, esta regla vendría legitimada por ideologías, como el libre mercado, la libertad empresarial y la modernización de la ayuda al desarrollo, que no gozan de un pleno consenso. Para los interdependentistas de los años setenta y los cosmopolitas de principios de siglo, la cooperación es el resultado de la elección racional de los actores a través de diferentes regímenes. Para los neorrealistas de las décadas de los años ochenta y noventa, en cambio, solo habrá cooperación y regímenes si un *hegemon* los sostiene, tal y como mantiene la teoría de la estabilidad hegemónica (Keohane y Nye, 1988).

No resulta factible, por tanto, explicar desde la tesis de los regímenes el actual sistema de cooperación al desarrollo, dado que el poder de las fuerzas de mercado también contribuye a configurar la sociedad internacional. El poder está disperso en estructuras transnacionales en las que ni el Estado ni otros actores, basados en una lógica territorial, pueden ejercer una jurisdicción o influencia decisiva. Todos los actores deben atender demandas transnacionales, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, que desde hace décadas construyen posiciones y narrativas sobre los intereses de las poblaciones vulnerables y sistemáticamente excluidas del denominado proceso de globalización.

Autoras como Susan Strange (1991, 1996 y 2001) analizan las fuentes de autoridad de estos actores con el argumento de ser concomitantes a una retirada del Estado. De

ahí que consideren las empresas transnacionales como algo externo a las sociedades nacionales, y no como parte de una transnacionalización de las relaciones nacionales de Estado-sociedad. Este sería el argumento de Robert Cox (1981), que, elaborado a partir del concepto de Estado de Gramsci, hace referencia a que las relaciones transnacionales nacen en las fronteras nacionales. Al centrar la mirada sobre “la tensión entre los Estados y multinacionales” (Eden, 1991, p. 197), o sus intereses contrapuestos en un entorno competitivo a nivel mundial (Stopford y Strange, 1991), se establece un marco donde la transnacionalización es un “contrapunto adecuado del Estado para influir en el exterior, y en menor medida desde el interior” (Eden, 1991, p. 197). Gill y Law coincidían en que “el poder de las transnacionales aparece (solo) como una fuerza externa, de la que no se sabe cómo internamente su poder estructural tal vez haya crecido, especialmente en el plano ideológico” (Gill y Law, 1988, p. 205).

Keohane, Nye, Krasner y Strange coinciden en reconocer nuevos tipos de relaciones internacionales debidos al fenómeno de la globalización, con efectos que debilitan el papel del Estado, como la emergencia de nuevos actores en la sociedad internacional. Sin embargo, las diferencias aparecen cuando, en su interpretación del poder, formulan explicaciones sobre su origen, naturaleza y distribución, elementos fundamentales para desvelar cómo los actores responden a los condicionantes del orden social, a favor o emancipándose (Cox, 1998). De ahí que los autores que se sitúan entre el institucionalismo y el neorrealismo —como Keohane (1988), Nye (1988) y Krasner (1986)— consideren que el principal efecto de la globalización sobre el poder ha sido fundamentalmente una cesión del Estado al mercado, aunque sigan imperando principios y reglas de los Gobiernos. Estos autores no contemplan que las nuevas fuerzas sociales transnacionales operen al margen de los Estados, sino dentro de diferentes Estados al mismo tiempo. Tampoco consideran que tengan capacidad para moldear las estructuras de la sociedad internacional, fundamentalmente de la economía política internacional, en las que se desenvuelven otros países, empresas, instituciones internacionales u otros actores no estatales. Pero, además, disintiendo de Susan Strange (2001), afirman que son parte de una transnacionalización de las relaciones nacionales del Estado-sociedad.

Los cambios en la distribución del nuevo poder internacional, su dispersión y su difusión entre actores, responden cada vez más a una lógica transnacional que a las relaciones tradicionales de poder entre los diferentes Estados (Strange, 1994, 2001; Cox, 1996). En palabras de Strange:

El poder estructural configura y determina las estructuras de la economía política global en las que los Estados, sus instituciones políticas, sus empresas, sus científicos y gente de otras profesiones tienen que operar. Más allá de los actores concretos, la Teoría del Poder Estructural pone el acento en la estructura económica, en concreto a los patrones de inversión, la producción, el intercambio y la distribución, la ubicación de la facultad de tomar decisiones económicas y el impacto de todos estos patrones (Strange, 2001, pp. 16, 30).

Este poder es mucho más importante que el poder relacional de un Estado sobre otro y está abocado a una concepción más amplia de la tradicional división entre el poder económico y el poder político. Sin embargo, el poco recorrido que dedica al poder productivo basado en las ideas hace que la teoría crítica le tome la delantera.

En este sentido, tanto Cox (1996) como Gill (2008) se refieren a un poder que incluye la capacidad de dominar el mundo de las ideas y de imponer una interpretación de la realidad hegemónica e incontestable y que, por tanto, determina indirectamente tanto las decisiones que se adoptan en política económica como las prioridades sobre las que se debate. Un poder difícil de percibir y tremendamente efectivo, debido a que no es necesario actuar continuamente para ejercerlo, ya que quien lo despliega no es percibido como un actor que impone sus intereses continuamente, cuando en realidad es lo que hace, aunque sea de forma indirecta.

Entre los estudios para la gobernanza global y, con un poder normativo diferente, emerge la visión cosmopolita de las relaciones internacionales. Centrada en los cambios estructurales que la globalización generalmente promueve, esta perspectiva proclama un orden social y político diferente que cuestiona profundamente el concepto de Estado-nación (Calhoun, 2002). No solo reconoce al individuo más allá de su nacionalidad, etnia y religión (Nussbaum, 1999); lo hace en un marco universalista, fundamentado en los derechos humanos (Habermas, 2000; Pogge, 2005). Proclama, por tanto, un Estado cosmopolita donde, sin disolver las identidades locales, se generen instancias de gobernanza multinivel, local, nacional, regional y mundial (Held, 1997). Esta perspectiva supone un cambio de paradigma en tanto que permite explicar las relaciones de poder entre los diferentes actores de una sociedad internacional con otra realidad global (Beck, 2005).

Esta visión parece ajustarse a la necesidad de comprender estos cambios y sus riesgos, derivados de la propia acción humana en la sociedad global. Pero, al mismo tiempo, su carácter universalista no ha estado exento de críticas, debido a su planteamiento netamente occidental y eurocéntrico. En este sentido, esta aproximación a las transformaciones en el sistema global a través del poder y las relaciones de los distintos actores no sería viable si no se dota de un carácter posoccidental basado en el diálogo, sin exclusiones ni jerarquías, en una comunidad inclusiva.

2.2. El proceso de transnacionalización y la deriva securitaria de la cooperación

Las estructuras internacionales superan los condicionamientos del tiempo y el espacio y provocan nuevas interdependencias, conformando una sociedad nueva (Del Arenal, 2002, 2009). Se “crean vínculos y espacios transnacionales” (Beck, 1998, p. 30), donde destacan estos últimos como un aspecto constitutivo de la globalización de finales del siglo xx, diferente de otras etapas globalizadoras anteriores. Al igual que Held (2005) y Del Arenal

(2009), Beck destaca una globalización que integra la “translocalización” del trabajo, la comunidad y el capital, la reconfiguración del poder del Estado-nación, la transnacionalización de los riesgos, la internacionalización de las culturas y la reconfiguración de los actores transnacionales. Los cambios en las dinámicas globales superan los espacios locales y nacionales, por lo que los Estados ya no pueden aislarse a la hora de afrontar sus procesos políticos y económicos (Latouche, 2003). Las fronteras son cada vez más difusas y porosas, y las dinámicas económicas, políticas y sociales adquieren un carácter transnacional en el que las soluciones nacionales no son suficientes.

Tras finalizar la Segunda Guerra Mundial, la internacionalización del capital se reanudó gracias al respaldo de Estados Unidos y la puesta en marcha de un nuevo concepto hegemónico de control.

Un compromiso entre capital y trabajo y una síntesis entre las fracciones industriales y financieras de la burguesía estadounidense, clase trasatlántica que se unificó en su extensión por la región atlántica durante la Guerra Fría. Cuando el sistema liberal corporativo entró en crisis, el capitalismo global entró a su vez en una fase de transnacionalización sostenida, tanto de la producción como de las finanzas (Van der Apeldoorn, 2004, p. 151).

En este sentido, Stephen Gill (2014) explica este proceso a través de tres estructuras constitutivas: el “neoliberalismo disciplinario”, el “nuevo constitucionalismo” y la “civilización del mercado”. En la primera estructura advierte una superposición de la esfera pública y la privada tanto en el plano local como en el transnacional y en los ámbitos macro y micro de la agencia que se ejerce, siempre al servicio de los intereses de un bloque histórico transnacional. Según este autor, el neoliberalismo es una disciplina que impone una “mirada vigilante sobre el sistema siempre presente, internacionalizando de esa manera y reproduciendo normas y valores referidos al papel del individuo, el mercado, lo público y lo privado y las relaciones de intercambio” (Gill, 2014, p. 34). En una segunda estructura, constata un proceso institucionalizador en el nivel macro del poder que reestructura el Estado y sus funciones a través de las normas legales o *semilegales* de organismos multilaterales. Se trataría de un nuevo constitucionalismo al servicio del neoliberalismo en el que se reduce el espacio político de los Estados. La tercera estructura vendría definida a través del proceso contradictorio que genera la ideología neoliberal en los países. Por un lado, con una finalidad integradora, el neoliberalismo promueve la unificación de los mercados y obliga para ello a los Estados a orientar sus estructuras hacia la racionalización (eficacia y productividad). Las necesidades dejan de ser un derecho para interpretarse como un simple gasto. Para minimizar los costes, se impone la vía de la privatización y la desregulación, lo que en la actualidad constituye un prerrequisito para aumentar la competencia potencial en los mercados y así restaurar la supuesta eficiencia perdida. Solamente el mercado parece poseer la virtud de asignar eficazmente los recursos y fijar el acceso. De este modo, en el plano ideológico

discursivo se han difundido concepciones. Por otro lado, esto genera unas lógicas de desintegración y exclusión social (Gill, 2014).

Van der Apeldoorn (2004), miembro de la escuela de Ámsterdam, trata de teorizar lo transnacional más allá de lo que el discurso institucional de las relaciones internacionales (RI) ofrece. Para este autor, la estructura de poder del capital transnacional tiene una dimensión material (capacidad) y otra ideológica (propósito). Aunque muy interrelacionadas, la dimensión material se refiere a la mayor opción de salidas de capital (movilidad transnacional) que la que se posibilita a través de las fronteras, mientras que la dimensión ideológica del capital transnacional debe concebirse como un ejercicio de poder de clase –colectivo–. Esto hace referencia al proceso de formación de la clase transnacional, determinante en los vectores de la política global contemporánea (Van der Apeldoorn, 2002).

Ya sea en el ámbito europeo o dentro del espacio atlántico, el poder de la clase transnacional rompe con el compromiso de clase alcanzado en la posguerra, a la vez que reestructura las relaciones sociales a favor de la empresa privada y los intereses de la propiedad. El concepto neoliberal de control sería:

... una articulación hegemónica de las visiones del mundo de los sectores industriales más transnacionalizados, así como de un capital financiero global liberalizado, y como tal diseminado a través de la agencia de esta clase capitalista transnacional a través de foros de élite (Van der Apeldoorn, 2002, p. 55).

Debido a un contexto de crisis del liberalismo corporativo, “el capitalismo global entró en una nueva fase de transnacionalización sostenida y global tanto productiva como financiera” (Van der Apeldoorn, 2002, p. 56). En relación con la producción, fue una respuesta a la crisis de acumulación por la que muchas grandes empresas optaron, ya que el capital se enfrentaba a la pérdida de la rentabilidad y la disminución de la productividad, así como al estancamiento de la demanda. Esto supuso dar salida parcialmente al capital de regulación nacional, que se había llegado a considerar como una carga, para mejorar su capacidad de negociación con la fuerza de trabajo y cambiar el equilibrio de clases. Una cuestión que afectó a la mayor parte de la reestructuración de la economía política mundial de finales de siglo xx (Gill y Law, 1993).

Esta transnacionalización de la sociedad internacional configura un multilateralismo regulado verticalmente sin que refleje las interacciones necesarias para ordenar una sociedad global. Un multilateralismo carente de representación de fuerzas sociales antihegemónicas que contrarresten la posición dominante de los Estados en el proceso de la globalización, construyendo alianzas y coaliciones con la variedad de movimientos sociales existentes. Un fenómeno que Falk (2002) denominó la “globalización desde abajo”.

Con el fin de poner orden en la sociedad global, se abre paso una dinámica securitaria. Frente a los nuevos factores de riesgo en el escenario global, se definen nuevos marcos de seguridad, que van a condicionar no solo el ámbito multilateral, sino también el

ámbito nacional y la agencia de los Estados frente al mercado. Desde finales de los años setenta se incrementa la desregulación y liberalización económica, financiera y comercial, creando un sistema internacional de mercados sin apenas control internacional. En la sociedad internacional los riesgos son una amenaza a la seguridad humana, adquiriendo una dimensión en la que ya no resulta posible controlar los potenciales daños a los que se enfrenta el planeta (Beck, 2005). Estos riesgos globales son una cualidad inherente al proceso globalizador (Giddens, 2000). No solo trascienden los conceptos tradicionales que separan las dimensiones “locales” y “globales”; también, siguiendo a la escuela de Copenhague, los riesgos globales han servido para “securitizar” las nuevas formas de interconexión (Verdes-Montenegro, 2015). La falta de control adicional ha beneficiado a la clase transnacional, ya que persigue intereses encontrados ante el desarrollo.

En esta dirección, la propuesta de Saskia Sassen (2007, 2008, 2010) analiza, por un lado, la globalización desde una dinámica “global”, constituida por los papeles y las prácticas de las diversas instituciones globales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), los mercados financieros internacionales, los tribunales penales internacionales, etc. Por otro, se refiere a la dinámica que surge dentro del espacio y las instituciones nacionales que conectan y articulan múltiples escalas nacionales y locales de procesos y actores. Para otros autores se impone la sobredimensión de instituciones a su vez participantes en la consolidación de una economía global de mercado, la división internacional del trabajo y la conformación de un sistema internacional de Estados. Ambas dimensiones ayudan a definir las directrices políticas de los Estados y a legitimar ciertas instituciones y prácticas, en el nivel nacional, que al fin y al cabo reflejan las orientaciones favorables a las fuerzas sociales y económicas dominantes, es decir, la naturaleza capitalista de la sociedad.

La emergencia de nuevos factores transformadores del escenario global ha ampliado las nociones de seguridad –compartida, ambiental, ecológica, societal, planetaria, humana–. Desde la percepción de nuevas amenazas globales de naturaleza cambiante (no necesariamente relacionadas con el núcleo militar) a la existencia de diferentes destinatarios o referentes de la seguridad (personas, grupos de personas o Estados, entre otros), pasando por la ampliación del campo semántico de la noción dominante, considerando unidades mayores y menores que el propio Estado, hasta cierta aproximación hacia la dimensión política característica de las definiciones propias de los países del sur global (Grasa, 1995).

En este contexto destaca la teoría de la securitización (Buzan *et al.*, 1998), que se pregunta “qué hace que un asunto determinado sea considerado como una cuestión de seguridad, es decir, cómo un asunto pasa de ser un asunto político ordinario y adquiere una naturaleza diferente y específica que se considera como una amenaza para la seguridad” (Verdes-Montenegro, 2015, p. 114). Para la escuela de Copenhague, la seguridad desplaza la política a un ámbito que se encuentra más allá de las reglas de juego establecidas y, por ello, requiere medidas excepcionales. Esto expulsa del control democrático ordinario al debate político, al tiempo que permite, dada su consideración de amenaza, priorizar ciertas cuestiones y justificar la vulneración de determinados procedimientos y

garantías. Además, se legitima la asignación de recursos (jurídicos, políticos y económicos) para darle respuesta (Buzan *et al.*, 1998).

De esta forma, ciertos asuntos, como la migración, la alimentación, etc., han adquirido una naturaleza diferente, adoptando la percepción de una amenaza para la seguridad. Las relaciones internacionales de estos asuntos se transforman y adquieren un carácter prioritario en la agenda y también en las agendas de la cooperación. La tendencia securitaria de la ayuda –más evidente todavía tras los atentados del 11S– aparece en los documentos estratégicos de los donantes tradicionales, aunque de forma más asertiva entre los socios europeos.

Para aumentar la eficacia de su AOD, la UE alineó a sus Estados miembros en torno a una visión: ser más fuerte en las cuestiones de gobernanza y seguridad. En su Estrategia Global de Seguridad (2016) planteó una actitud más defensiva ante un mundo más complejo, interconectado (Sanahuja, 2020) y adverso (Barbé, 2014). Para su vertebración, y con la pretensión de profundizar en sus causas, esta estrategia integró las prioridades que generan inestabilidad en la acción exterior y la seguridad de la UE. La presión migratoria, la cooperación en la lucha contra el terrorismo y el apuntalamiento de sus Gobiernos se focalizaron en la AOD como herramienta de solución. Los marcos de asociación de la UE con países emisores de migración incluyeron incentivos (en realidad, condicionalidades), como el comercio, la movilidad, la cooperación en ciencia y tecnología, y la cooperación al desarrollo para el control de flujos migratorios y acuerdos de repatriación forzosa (Lavenex y Kunz, 2008). La AOD europea se focalizó en salvaguardar los objetivos europeos ante las amenazas y los cambios geopolíticos de sus vecinos más próximos (África y Balcanes Occidentales), creando un antecedente peligroso si se tiene en cuenta el valor normativo de la UE.

La teoría de la securitización permite interpretar la lucha contra el terrorismo que impulsa la UE en torno a los flujos migratorios del Sahel y explicar las medidas excepcionales y urgentes que se han tomado al respecto desde la política europea de cooperación. La Estrategia Global de Seguridad es un marco propicio en el que la UE ha articulado su política de AOD a través de intervenciones en torno a la contención migratoria mediante el refuerzo de fronteras, la estabilidad y la resiliencia de terceros Estados y la lucha contra el terrorismo. Se puede afirmar que, al menos en los últimos años, no ha habido ni hay cabida para las causas más profundas de la migración desde la acción exterior europea.

A continuación, se caracterizan los liderazgos y visiones que conforman los modelos del sistema internacional de la cooperación para el desarrollo en la tercera década del siglo XXI.

2.3. Liderazgos, visiones y modelos del sistema

El club de los donantes tradicionales ha organizado la cooperación en torno al régimen internacional del CAD de la OCDE. Creado en el contexto de la Guerra Fría y bajo la

configuración de los principios e intereses de Estados Unidos, ha sido y es el régimen dominante de la cooperación. No exento de críticas, tanto por su excesivo carácter técnico como por cobijar los intereses ocultos de sus principales integrantes, ha tenido también un amplio poder normativo. Se puede considerar el principal actor de la cooperación durante el siglo xx.

En la primera década del siglo xxi emerge el Foro de Cooperación para el Desarrollo (FCD, 2007), dentro del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC), con el propósito de ser la principal plataforma mundial para el diálogo político sobre cooperación para el desarrollo. Se trata de un foro más político e inclusivo, ya que integra todos los países miembros de la ONU y congrega a los responsables de adoptar decisiones de los países donantes y receptores, los parlamentarios, pero también las organizaciones de la sociedad civil, los Gobiernos locales y las fundaciones privadas. Pero quizá su mejor baza sea la de analizar de manera más abierta las tendencias recientes de la cooperación internacional para el desarrollo y fomentar la coordinación entre los diversos agentes y actividades. A diferencia del CAD, el FCD se centra en estimular las políticas nacionales de cooperación y potencia la CSS y CT. Si bien el CAD ha suavizado su negativa a considerar la CSS como una modalidad de la cooperación, dado que está incluida en su nueva métrica de apoyo oficial total de ayuda al desarrollo sostenible, sigue teniendo reticencias frente a la cooperación norte-sur (CNS).

En esta disputa de poder normativo avanza con decisión la cooperación china, que, en términos de financiación pública, se enfrenta al liderazgo estadounidense (alineado con el CAD) con un modelo muy distinto de hacer cooperación. En un momento en el que la globalización parece más fragmentada que nunca, debido al desacoplamiento que hay entre proyectos políticos y geoestratégicos tan dispares, no resulta descabellado considerar la emergencia de nuevos regímenes de cooperación. De hecho, la Belt and Road Initiative (Iniciativa de la Franja y la Ruta), que es una estrategia adoptada por el Gobierno de China –y que abarca desde 2013 hasta 2049– para invertir en alrededor de setenta países y organizaciones internacionales, se desmarca de la Agenda del Milenio y la Agenda 2030, que se encuadran en un contexto de hiperglobalización. Estas agendas están siendo desbancadas por una arquitectura internacional de la cooperación con ascenso de poderes regionales (Benedetto, 2020) y de grupos de economías emergentes. Los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), los MINT (México, Indonesia, Irán y Turquía) y los Next 11 (Bangladesh, Corea del Sur, Egipto, Filipinas, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Turquía y Vietnam) son grupos que han proliferado después de la crisis financiera de 2008, tras la que las economías más avanzadas sufrieron una gran recesión.

¿Pero hasta qué punto hay un relevo entre el régimen de cooperación china y la línea dominante del CAD? En este debate se encuentran autores que hablan de superación del régimen del CAD por el chino (Domínguez, 2020) y otros que consideran que en realidad se da una convergencia. Los defensores de esta segunda opinión opinan que la cooperación china se acerca a fórmulas más tradicionales y que el CAD, que no

parece alejarse de los principios de la OCDE y de la UE, incorpora instrumentos menos ortodoxos, como podría ser la nueva iniciativa europea Global Gateway (Puerta hacia el Mundo). Esta estrategia persigue invertir en un modelo europeo para reconstruir el mundo a través de conexiones entre los sectores claves y a través de inversiones tanto en infraestructura física como blanda, buscando un “un entorno propicio que garantice la igualdad de condiciones”. Con la estrategia Global Gateway, la UE anuncia una nueva visión de la cooperación, más cercana al régimen chino y su estrategia de la nueva Ruta de la Seda que a la hasta ahora promovida por el CAD.

Como se señalaba en el capítulo introductorio, la nueva métrica del CAD recoge la aportación del apoyo total para el desarrollo sostenible y representa las nuevas tendencias sobre la naturaleza y la finalidad de la ayuda (OCDE, 2018). La financiarización, la privatización y la militarización se han incorporado al ecosistema de la AOD bajo el paraguas del CAD, y esta circunstancia, lejos de aumentar la brecha con la cooperación china, permite una convergencia del sistema de la cooperación.

La narrativa, la institucionalidad y los instrumentos de la cooperación se han ido transformando. Las agendas han ampliado sus prioridades de desarrollo, al tiempo que las instituciones son mucho más diversas no solo por el origen de los fondos, sino también por su nivel de descentralización. En consecuencia, los instrumentos también han virado hacia fórmulas de financiación mixtas (público-privadas) (Alonso *et al.*, 2019), que permiten mayor capacidad y adaptación a las intervenciones ambiciosas y predominantemente reembolsables. Todo ello, en un contexto en el que la financiación al desarrollo no es suficiente a través de la AOD, y en el que se precisa una mayor movilización de recursos locales, pero, sobre todo, una mayor alineación de los fondos con las metas del desarrollo.

Las nuevas claves del sistema internacional de la cooperación estarían precisamente en los cambios de narrativa –y, por tanto, de agendas– de instrumentación e institucionalidad (Domínguez, 2020). En relación con la narrativa, se ha dado el paso del altruismo al realismo. De hecho, los resultados de las agendas de la cooperación –la Agenda de Eficacia de la Ayuda (2033, 2005, 2008 y 2011) y la Agenda 2030– no han significado una mayor eficacia para el desarrollo, y sus estrategias han condicionado la movilización de los recursos de los donantes a la capacidad de los países en desarrollo. El enfoque de coherencia de las políticas ha virado estratégicamente hacia el desarrollo sostenible: desde “el paradigma altruista sobre el que se fundó después de 1949 (la obligación moral de ayudar a los países que se ayudasen a sí mismos) y que está en los orígenes del CAD” hacia “el paradigma realista propio de China y la CSS, según el cual se coopera en interés mutuo” (Domínguez, 2020, p. 41). La estrategia *win-win*, promovida por la OCDE (2016), hace referencia a los intereses y responsabilidades comunes entre todos los países para el mantenimiento y la provisión de los BPG. Sin distinción alguna, esta estrategia, propia de la cooperación china, se instala en el corazón del régimen de los donantes tradicionales, desvelando el carácter de autoayuda por encima del *common but differentiated responsibilities* (responsabilidades comunes, pero diferenciadas) que preconiza la CSS.

Sin embargo, otros autores ponen en entredicho que la intencionalidad del poder blando sea exclusivamente fortalecer los intereses nacionales de los principales donantes, ya que entre las iniciativas de países como Estados Unidos, Reino Unido, Japón y los países escandinavos también se han apoyado proyectos con verdadero impacto global sobre las metas del desarrollo. La mayoría de las veces, los motivos de la ayuda al desarrollo son contingentes y no excluyentes. De hecho, se considera que los cambios que se advierten en los comportamientos de los donantes se vinculan a la permisibilidad internacional imperante (Olivié y Pérez, 2019). Es decir que, cuando se da una coyuntura de crecimiento sostenido, el esfuerzo hacia la ayuda aumenta, mientras que ocurre lo contrario ante constreñimientos estructurales. La explicación del discurso securitario orientado a fortalecer las estrategias nacionalistas de autoayuda tiene sus mimbres en la permisibilidad. Sin restar presencia a China e India en el escenario de la ayuda, se considera que todavía no han alcanzado una mayor capacidad para tomar decisiones en el sistema internacional de cooperación. Los cambios que ya se están produciendo en el *statu quo* irán dando paso a una creciente convergencia ideológica entre los donantes del norte y del sur, favoreciendo la consolidación de un marco normativo híbrido (Olivié y Pérez, 2019).

En relación con los instrumentos, los cambios vienen de la reforma emprendida por el CAD en 2014, que busca modernizar las condiciones de concesionalidad de la ayuda sin variar el concepto de AOD. Movido por la necesidad de articular una financiación más amplia para el ODS 16 –orientado al mantenimiento de la paz y seguridad–, en 2019 el CAD ajusta la tasa de descuento hacia los países destinatarios de la ayuda graduada en función de las primas de riesgo. En principio, dado que aumenta la concesionalidad de los créditos, este cambio se tradujo en mayores beneficios para estos países. Pero, al mismo tiempo, supuso un estímulo para los donantes, ya que favorecía la proliferación de créditos computables como AOD. Este efecto colateral trajo otro más perverso, pues el cambio aumentaba la dependencia de los países con mayor prima de riesgo a instrumentos reembolsables de mayor imposición condicional en un momento en el que el endeudamiento de estos países se ha visto desbordado por la pandemia.

Respecto a que, a diferencia de en las prácticas chinas, se sigan contabilizando los programas de alivio de la deuda como AOD, ha habido peores consecuencias para los países en desarrollo (Domínguez, 2020). Si bien desde la cooperación china se han criticado las trampas en su ruta hacia las infraestructuras físicas, que responden a su estrategia de la nueva Iniciativa de la Franja y la Ruta, no computa como cooperación el alivio de deuda y “ha condonado o reestructurado la deuda externa al menos de 33 Países Menos Adelantados [...] entre 2000 y 2018” (UNCTAD, 2019, en Domínguez, 2020, p. 49). Por el contrario, la estrategia de destinar entre un 0,15% y un 0,2% del PIB de los donantes a este grupo de países ha afianzado el perfil crediticio de la AOD, que ahora prima “la menor concesionalidad sobre la mayor y las reestructuraciones sobre las condonaciones” (Domínguez, 2020, p. 49). Estos cambios, y otros que hacen referencia a las maniobras de la nueva métrica para cambiar el destino de los fondos y su naturaleza,

sin perjudicar la imagen de los donantes tradicionales, se unen a la financiación, que combina instrumentos concesionales y reembolsables, conocida como *blending*. Desde la OCDE se ha promovido que el sector público pueda contabilizar como AOD la promoción de fuentes de financiación adicionales (de origen privado), pero sin atar todos los cabos. Es decir, sin terminar de cerrar cuestiones tan necesarias como la definición de estándares sociales para las empresas implicadas en la cooperación y otras limitaciones que permitan no desvirtuar su finalidad.

En esta cuestión, Olivié y Pérez (2019) consideran que es solo cuestión de tiempo que el concepto de AOD transite hacia algo mucho más universal, dada la nueva arquitectura instrumental de la cooperación.

Por último, y desde una dimensión institucional, cabe detenerse en la autonomía de la política de cooperación en el conjunto de la política exterior de los Estados. En su vertiente más tradicional, y como instrumento de geopolítica, la ayuda siempre ha estado alineada con los objetivos e intereses de la política exterior de los Estados. Según los países, esta autonomía es menor (como, por ejemplo, en Estados Unidos y España) y resulta un compromiso más generalizado o mayor y particularizado (países nórdicos). Incluso hay países entre estos últimos que consideran el desarrollo una parte esencial del Estado en sus relaciones con los países en desarrollo. La institucionalización de la cooperación en este caso es fuerte, con una gran capacidad orgánica (como es el caso de las agencias NORAD y SIDA) y con porcentajes de financiación que alcanzan y superan el 0,7% y que, además, están garantizados por leyes.

Por otro lado, cabe señalar la influencia de los ministerios de comercio, economía y hacienda en la materia. De hecho, el eje de la financiación es dominante a la hora de vertebrar orgánicamente la ayuda. No es difícil descubrir que el peso principal de las decisiones sobre su destino y su modalidad no está precisamente en los ministerios de exteriores de los Estados. Los ministerios del interior toman las decisiones políticas, y las económicas descansan en los de economía y hacienda, fundamentalmente para controlar el déficit público y manejar la arquitectura financiera. Este esquema hace que quienes ejecutan la AOD sean instituciones representativas y no sustantivas en las decisiones que finalmente definen esta política.

Entre 2000 y 2017 se incrementaron los fondos de las instituciones financieras nacionales de desarrollo entre los donantes del CAD –de 12 000 a 87 000 millones de dólares– y se crearon 240 vehículos colectivos de financiación estructurada a través de créditos que priorizan el sector privado nacional. Se podría decir que estas instituciones son el “tercer pilar de la cooperación internacional para el desarrollo”, junto con las agencias de cooperación de los donantes y los organismos multilaterales no financieros. Por otro lado, el CAD destaca que estas instituciones y sus productos tienen un claro mandato de desarrollo y están alineados con la nueva generación de buenas prácticas al respecto (los principios de la OCDE sobre financiación combinada, aprobados en 2017), en los que se evalúa el impacto de los resultados financieros y de desarrollo.