

COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA JUSTICIA GLOBAL

Repensar el sistema ante el fracaso
del paradigma desarrollista



OXFAM
Intermón



COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA JUSTICIA GLOBAL

Informe de Oxfam Intermón 2023

© Oxfam Intermón octubre 2023

Coordinación del informe: Pablo José Martínez Osés.

Colaboración en la revisión de textos, búsqueda de fuentes y elaboración de gráficos: Raquel Martínez-Gómez López y Shirley Yamilet Ospina.

En la elaboración del informe han participado: Beatriz Novales, Carlos Botella, Lourdes Benavides, Nerea Basterra, Beatriz Lantero, Cristina Fernández-Durán, Margalida Massot, Estefanía Sánchez-Vasconcellos y Franc Cortada.

Han contribuido con la incorporación de tribunas: Violeta Assiego, Arbie Baguios, Tania Sánchez Montaña, Alejandra Franco, Naomi Tulay-Solanke, Ignacio Martínez.

Han contribuido con la lectura de borrador, participación en la sesión de contraste y envío de aportaciones: Maite Serrano, Mercedes Ruíz-Giménez, Irene Bello, Isabel Miguel, Jorge Gutiérrez, Marta Pajarín, Ignacio Martínez, Marisa Ramos, Arturo Angulo, Christian Freres, Beatriz Novales.

Maquetación: Elvira Rojas.

ISBN: 978-84-8452-751-0

PRÓLOGO

FRANC CORTADA

Director General de Oxfam Intermón

#SeAcabó, #RebootTheSystem, #JusticiaClimáticaYA, #NiUnaMenos... Se puede decir más alto, pero no más claro. Personalidades científicas, comunidades indígenas, economistas, grupos de estudiantes, ONG, sindicatos, activistas y movimientos sociales ecologistas, feministas o de defensa de derechos de todos los rincones del planeta han hecho sonar la alarma de incendios. Y no es para menos.

Sobran evidencias para saber que vamos camino a un precipicio, cuesta abajo y sin frenos. Necesitamos cambiar nuestro rumbo como sociedad de manera profunda, movilizarnos colectivamente para dejar atrás un modelo económico capitalista voraz, que trabaja para el crecimiento económico ilimitado de una élite reducida a costa de la opresión, la falta de derechos y la destrucción de los ecosistemas. No es sólo nuestra economía lo que tiene que cambiar. Tenemos que cambiar nuestra forma de ver el mundo y el lugar que ocupamos en él.

Decía el diseñador y arquitecto Buckminster Fuller que “no puedes cambiar las cosas luchando con la realidad existente. Para cambiar algo construye un nuevo modelo que haga que el existente sea obsoleto”. Es hora de imaginar un futuro distinto y de inyectar esperanza, de establecer un nuevo contrato social que coloque a las personas en el centro y deje atrás los abusos y desastres del neoliberalismo. Apostar con determinación por un cambio de modelo de sociedad que revierta desigualdades, distribuya bienestar, garantice derechos para todas sin excepción y nos coloque en la senda de la descarbonización total, asegurando la sostenibilidad ambiental.

El momento es ahora: lo que está en juego no podría ser mayor. La crisis palpable y evidente del paradigma desarrollista —ya innegables sus límites y contradicciones—, las crecientes desigualdades y las evidentes consecuencias que amenazan la sostenibilidad de la vida que ya sufren, de manera desproporcionada, millones de personas en el Sur Global, nos advierten que el tiempo para reaccionar se agota. Demasiados años escuchando demandas y demasiados años posponiendo las respuestas.

Es justo en este paradigma desarrollista donde nació —marcado por los procesos de independencia en África— y evolucionó el actual sistema de cooperación internacional. Un sistema que ahora estamos obligados a examinar con lupa y que, ineludiblemente, nos obliga a hacernos preguntas incómodas y a reflexionar críticamente sobre las grandes dosis de arrogancia y autocomplacencia que han rodeado al sistema. Exige reconocer, con humildad, una crisis de legitimidad y de resultados. No se equivoquen: la cooperación internacional puede y debe jugar un papel fundamental. Pero para ello, resulta inaplazable emprender cambios de calado en un sistema de cooperación que no está a la altura de los desafíos que nos plantea nuestro tiempo.

El histórico incumplimiento del 0,7 % de la Renta Nacional Bruta (RNB) a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es, tal vez, el símbolo más obvio de la falta de responsabilidad y empatía de los países ricos. Acumulamos 50 años de promesas rotas: cinco décadas después los países ricos apenas invierten de media un 0,3 % de su RNB. Este incumplimiento ha generado una deuda histórica que, en 2020, Oxfam cifró en más de cinco billones de euros, una deuda nueve veces mayor que toda la deuda que el conjunto de África Subsahariana tenía ese

mismo año con gobiernos, organismos internacionales y el sector privado. No es un problema de recursos, sino de que los gobiernos entiendan y asuman las verdaderas prioridades de nuestro tiempo. Los gobiernos destinan más del doble de fondos a subvencionar combustibles fósiles que a la AOD.

Estructurado en cuatro grandes capítulos, en este informe de 2023 seguimos con la reflexión iniciada el año pasado, desbrozando nuevos cursos de acción para dibujar y concretar esta transformación. Una transformación que debe devolver la cooperación al espacio de lo político, reconociendo que no es un sistema neutral y que, hoy por hoy, sigue reproduciendo estructuras de poder e intereses en beneficio del Norte Global.

Proponemos que la cooperación internacional se construya como una política de acción colectiva para la Justicia Global. La cooperación debe trascender el marco de la ayuda y debe convertirse en un sistema global de reparación de los daños causados, asumiendo la deuda histórica contraída y convirtiéndose en un mecanismo de responsabilidad global con la justicia, en beneficio de las personas y comunidades más vulnerables. Un mecanismo que debe ir de la mano de una gobernanza global más democrática y transparente. En el primer capítulo esbozamos cuál debería ser la nueva agenda política de la cooperación y subrayamos las tres dinámicas que reproducen esas desigualdades que atraviesan la vida de todas las personas. Una economía centrada en las finanzas más que en procesos productivos y en las relaciones sociales que reproducen o destruyen; un machismo integrado en el tuétano de las decisiones económicas que prima la rentabilidad y el poder relegando los cuidados y la reproducción de la vida; y una herencia colonial que se expresa en un desequilibrio de poder entre países del Norte y el Sur Global.

Los siguientes capítulos proponen un marco de fundamentos y principios para esta renovación y profundizan en su traslación al marco financiero internacional, a la gobernanza global y a su relación con el resto de políticas. El capítulo final está focalizado en la AOD española. En suma, reivindicamos una renovación que no se quede en el marco de la retórica de una "cooperación sostenible, feminista, antirracista y decolonial", sino que acabe de verdad con las prácticas y las inercias habituales del sistema, en una transformación que tiene que permear todo el sistema e impregnar toda la acción de gobierno. Y en este repensar la cooperación, sugerimos tres principios básicos: justicia como propósito básico de las transformaciones que se persiguen, integralidad de los objetivos y acciones como respuesta a las interdependencias, y coherencia en el diseño de las acciones políticas.

Además, analizamos cómo el sistema de cooperación trabaja para proteger los intereses de los países donantes, facilitando e incentivando el uso de operaciones reembolsables más allá de lo pertinente. Así, por ejemplo, la actual financiación climática no es coherente con los principios de justicia climática. Más incumplimientos sólo justificados en los intereses de las élites de los países con más poder.

Para que la cooperación sea efectiva y genuinamente inclusiva, es imprescindible comprender las causas de las problemáticas, investigar y analizar tendencias y hechos, escuchar e incorporar las voces, experiencias y propuestas de quienes las sufren y de las organizaciones y movimientos sociales. De ellas escuchamos el potencial de feministar la cooperación, de repensarla en términos antirracistas en términos antirracistas y trabajar para generar alternativas a partir de pensamientos y visiones ecofeministas y decoloniales. La transformación de la cooperación brota a borbotones desde los márgenes, en toda esa práctica colectiva que atesora muchas de las respuestas.

El camino que tenemos por delante no es sencillo, pero es estimulante y muy necesario. Como organización, desde Oxfam Intermón abrimos todas nuestras capacidades y reflexiones para contribuir, junto con muchísimas otras organizaciones, personas e instituciones, a la construcción de procesos de empoderamiento y de justicia global.

No escogemos el tiempo que nos toca vivir, pero sí podemos escoger cómo respondemos. Podemos y debemos imaginarnos un mundo distinto, más justo y sostenible, para nosotros y para las generaciones que nos siguen. Afortunadamente, somos millones las personas que, desde nuestro día a día, de manera tenaz y constante, compartimos el mismo compromiso.

ÍNDICE

Prólogo.....	03
Resumen Ejecutivo	07

CAPÍTULO 1. UN CAMBIO DE PARADIGMA QUE OBLIGA A REPENSAR LA COOPERACIÓN.....13

Introducción: el problema es el desarrollo, idiotas.....	13
La crisis del paradigma de desarrollo	14
Emergencia de los límites del Sistema Tierra	15
La relación maldita: desarrollo y huella ecológica.....	18
Dimensión política de las emisiones antropogénicas y sus efectos	21
Impactos en desigualdades y consecuencias para el sistema internacional de cooperación	23
Dinámicas de reproducción de la desigual distribución del poder.....	25
El poder del capital financiero transnacional para evitar regular sus impactos en la vida.....	26
El patriarcado como sistema obturador de propuestas cuidadoras y reproductoras de la vida	27
Colonialidad del conocimiento y la cooperación.....	30
Conclusión: nueva agenda política para la cooperación.....	31

CAPÍTULO 2. PRINCIPIOS Y PERTINENCIA DEL NUEVO MARCO DE JUSTICIA GLOBAL..... 35

Introducción: un profundo cambio inaplazable.....	35
Fundamentos y principios para la renovación de la cooperación	36
Las desigualdades como problema y la justicia como principio.....	37
La cuestión de las escalas y las dimensiones y la integralidad como principio	37
La complejidad y la interseccionalidad como desafíos y la coherencia como principio	40
La Justicia Global como marco para la renovación de la cooperación.....	44
Cursos de acción de la cooperación para la Justicia Global	47
Abrir en canal las tripas de la cooperación: descolonizar y despatriarcalizar las prácticas.....	47
Repolitizar la cooperación: la acción colectiva por el interés común	50
La agenda política de la Justicia Global.....	55
El poder de quienes se encuentran abajo: democracia y poderes para descolonizar la cooperación	56

CAPÍTULO 3. DEBATES Y PERSPECTIVAS PARA LA RECONFIGURACIÓN DE LA COOPERACIÓN 57

La cooperación reconociendo sus propios límites y paradojas.....	57
Los límites del abordaje de un nuevo marco financiero	58
Nuevo cálculo de AOD que en realidad incentiva a los donantes a preferir los préstamos	59
El TOSSD: todavía sin concretar pero ¿algún cambio?	63
Financiación climática: justo lo contrario de justicia climática	64
Algunas primeras conclusiones: redefinición del marco de financiación para la Justicia Global.....	66
La cuestión de la gobernanza del sistema de cooperación.....	69
El debate sobre la gobernanza del sistema de cooperación	69
Los riesgos de captura política en la nueva gobernanza global.....	71
La contestación antidemocrática de una parte de las élites globales.....	72
La agenda y la agencia de una cooperación decolonial e interseccional.....	74
Consecuencias políticas de la mirada decolonial, feminista y antirracista	78

CAPÍTULO 4. LA AOD ESPAÑOLA: NUEVO MARCO DE ANÁLISIS SOBRE EL ESFUERZO FINANCIERO Y DESAFÍOS DE LA REFORMA EN MARCHA 83

Propuestas concretas para una cooperación decolonial, feminista y antirracista en España	83
La AOD española analizada desde el nuevo marco de financiación	84
La AOD española declarada y la AOD genuina	92
Explorando un marco de análisis decolonial para analizar la AOD	94
El incumplimiento del 0,7 %: cálculo y reconocimiento de una deuda histórica	95
Análisis y perspectivas de la reforma regulatoria española	97
Avance discursivo, culminación reglamentaria pendiente y desafíos por abordar	97

NOTAS 101

RESUMEN EJECUTIVO

CAP. 1. UN CAMBIO DE PARADIGMA QUE OBLIGA A REPENSAR LA COOPERACIÓN

- Vivimos en un tiempo de **crisis múltiples interrelacionadas**: la crisis ecológica es una crisis ecosocial, la crisis económica es una crisis de recursos y de gobernanza política, la crisis política es una crisis de redistribución y de amenazas medioambientales. Asistimos, en consecuencia, a **una crisis del paradigma del desarrollo** que orientó a los países en las últimas siete décadas. Hoy en día, **ningún país del mundo está adecuadamente desarrollado**, puesto que aquellos que consideramos más avanzados son los que mayores daños producen en los ecosistemas del planeta. **La cooperación internacional ha de revisar sus fundamentos** en estos tiempos de cambio paradigmático para enfrentar los desafíos globales.
- La ciencia nos advierte con alarma: **seis de los nueve ciclos planetarios fundamentales para la sostenibilidad de la vida están sobreexplotados y el resto se aproximan a los límites**. El cambio climático es sólo uno de esos nueve ciclos, y las variaciones de temperatura en el planeta nos indican que hemos entrado en una etapa de incertidumbre. **Hemos abierto las puertas del infierno**, afirma el Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, estos días. Sin un proceso rápido y eficaz de descarbonización de las actividades económicas y sociales, las consecuencias para la sostenibilidad de la vida son funestas.
- La descarbonización no puede abordarse sin comprender que es una problemática íntimamente ligada al modelo de desarrollo que persiguen aún hoy todos los países y sociedades. Hemos de observar una **correlación maldita** que muestra cómo **los países considerados más avanzados son los países con mayor huella ecológica y mayor responsabilidad en el desbordamiento de los límites planetarios**. Por ejemplo, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), España ocupa el puesto 25 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), *y con el cálculo de sus presiones planetarias descendería 24 puestos más en el ranking*.
- **Las desigualdades están en el corazón de la crisis climática. La desigual relación entre las responsabilidades de las emisiones y sus efectos nos muestra que asistimos a una crisis política de magnitud planetaria**. El 1 % más rico del mundo tiene una huella de carbono per cápita 30 veces superior al nivel compatible con el Acuerdo de París para evitar que el aumento de la temperatura global supere los 1,5° C este siglo. En cambio, la mitad más pobre del planeta presenta una huella mucho más pequeña, mientras sufre las peores consecuencias del cambio climático.
- Es preciso investigar **las dinámicas que logran reproducir esa estructura de desigualdad** y cómo operan e interactúan entre sí y en el sistema terrestre. En el texto se exploran las dinámicas de **financiarización económica, el funcionamiento del patriarcado y la herencia colonial del pensamiento y la cooperación**.
- El desarrollo, tal y como se ha concebido hasta el momento, sigue generando **una huella ecológica inaceptable, extractiva y explotadora de territorios y cuerpos que los habitan**, muy particularmente los de las mujeres, objetivamente ecocida y, muy probablemente, en cierto plazo suicida.

- **El nuevo paradigma no puede limitarse a promesas tecnológicas ni tecnocráticas.** Debe tener en cuenta el carácter eminentemente político de los conflictos que emergen y se recrudecen en el contexto actual, expresado en las diferentes dimensiones de las desigualdades: de renta e ingresos, de género y de raza, entre otras. El horizonte es lograr despatriarcalizar las sociedades para poner en el centro los cuidados y feministar la cooperación, lo que exige cuestionar radicalmente la idea de desarrollo.
- **La revisión y renovación de la cooperación requiere enfrentar esas dinámicas reproductoras de desigualdades con el principio de justicia como eje vertebrador** de los análisis y las acciones renovadas. Una propuesta de Justicia Global que permita superar el antropocentrismo, el machismo, el racismo y los rasgos coloniales mediante una redistribución de los poderes, tanto los materiales como los simbólicos. Nadie está a salvo hasta que todas las personas estén a salvo.

CAP. 2. PRINCIPIOS Y PERTINENCIA DEL NUEVO MARCO DE JUSTICIA GLOBAL

- Necesitamos **reimaginar un sistema de cooperación internacional centrado en la lucha contra las desigualdades** en sus múltiples dimensiones y sus causas, lo que incluye una revisión de los fundamentos y las prácticas del propio sistema a partir del análisis de las relaciones de poder que lo configuran.
- Asumir las desigualdades como objetivo de las políticas de cooperación supone **incorporar las relaciones de poder entre las personas, colectivos o países, proponiendo su transformación y situando el principio de justicia en el centro de la acción política.** No se trata sólo de actualizar los discursos y teorías, es preciso revisar las prácticas desde una óptica transformadora de las relaciones entre el Norte y el Sur Global.
- Repensar la cooperación para incorporar esta visión integradora y multidimensional de las desigualdades entre sus objetivos primordiales permite representarnos el mundo a partir de **las interacciones entre las escalas local y global.** Todo lo que sucede en los territorios y a sus poblaciones no puede explicarse únicamente como consecuencia de asuntos locales ni como resultado exclusivo de dinámicas globales. Las dos se influyen y relacionan entre sí.
- La emergencia del paradigma de justicia global permite sintetizar una mirada comprehensiva sobre el conjunto de conflictos que caracterizan el tiempo que vivimos subrayando su naturaleza política y multidimensional. Desde unos **diagnósticos y estrategias que partan de la justicia climática, de género y socioeconómica, así como de las transiciones justas,** las respuestas a las crisis profundizarán en las causas de las desigualdades y actuarán contra las injusticias. El reconocimiento de las interdependencias entre países y dimensiones de los procesos sociales, económicos y ambientales nos permite comprender que **las soluciones que se promuevan no pueden limitarse a una mirada metodológica nacional.**
- Proponemos dos cursos de acción para repensar y renovar la cooperación: abrirla en canal para descolonizar sus prácticas y repolitizarla para situarla en el centro de las transformaciones como una acción colectiva por el interés común.
- Siguiendo las reflexiones y recomendaciones expresadas por actores del Sur Global, la primera recomendación es reconocer la situación de quien habla y actúa. Es decir, **reconocer que la cooperación no es un sistema horizontal y ajeno a las relaciones de poder que histórica y geográficamente configuran el mundo,** sino parte intrínseca de las mismas. Se trata de una suerte de **racismo estructural que atraviesa las relaciones de la cooperación** y que se reproduce en los lenguajes, objetivos, estrategias e instrumentos de manera sistemática.

- Reconocer una situación de privilegio en un sistema desigual no trae consigo ninguna modificación de las relaciones en el sistema, salvo que ese privilegio comience a dejar de serlo. **El abandono de la neutralidad discursiva es sin duda un primer paso**, en tanto que desnuda una máscara que sirve a la vez para justificar la necesidad de la cooperación desde el punto de vista de los privilegiados y que oculta las relaciones de poder y el racismo estructural.
- **Entender el sistema de cooperación como un sistema de reparación sería más apropiado desde una perspectiva descolonizadora y feminista de la cooperación.** Si decolonizamos la cooperación una consecuencia puede predecirse: la pérdida de poder relativo que los actores privilegiados dentro del sistema han de tener en favor de los actores menos privilegiados. **De la verticalidad a la horizontalidad no se transita con discursos e intenciones: tan sólo se certifica en la medida en que los recursos y poderes hayan sido redistribuidos efectivamente**, de tal manera que los intereses y valores predominantes hayan dejado de serlo.
- Lo que se propone es **devolver al espacio de lo político el trabajo en materia de cooperación** que, por diversos motivos, ha ido desplazándose hacia entornos de apariencia más tecnocrática y, por consiguiente, generando lenguajes y propuestas difíciles de comprender por personas no especializadas. En términos generales se construyen narrativas despolitizadas de los problemas que la cooperación pretende resolver, situándose esta como una acción neutral. Parece una consecuencia normal que en este desplazamiento la cooperación haya perdido atractivo para la movilización social.
- La **repolitización de la cooperación** apunta a varios aspectos centrales de las prácticas más comunes en la actualidad, ya sea a las acciones de los actores, a las estructuras, estrategias y contenidos o resultados de la política de cooperación. La repolitización servirá para sostener la tensión necesaria entre actores, contenidos y resultados de la política, de manera que permita equilibrar el conjunto de la acción. La tensión pretendida podría definirse como **“la devolución de la cooperación a la política”, para revertir la despolitización de la política que ha estrechado el margen de actuación de todos los actores en espacios técnicos y ha evitado el análisis de las causas de las problemáticas.**
- La ausencia de propuestas que superen el estrecho marco de los intereses nacionales, mezcla de cortoplacismo electoral y de inercias tecnocráticas y conservadoras de continuidad, **restringe el potencial de la incidencia política a una suerte de espacios e interlocuciones formales cargadas de tecnicismos y procedimientos administrativos que tan sólo puede ofrecer resultados en el nivel discursivo:** introducen matices, declaraciones y aspiraciones que poco reflejo tienen en el devenir de la práctica política, apresada en el mismo marco.

CAP. 3. DEBATES Y PERSPECTIVAS PARA LA RECONFIGURACIÓN DE LA COOPERACIÓN

- En 2018, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) **cambió las normas para el cálculo de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)**, que afecta particularmente a las operaciones reembolsables como préstamos e inversiones. Desde entonces, los cambios en los niveles globales de AOD son modestos, ya que en 2020 el nuevo equivalente de subvención sólo difiere en un 0,09 % de la obtenida con el cálculo anterior.
- Sin embargo, la nueva metodología puede estar constituyendo **un incentivo para que los países donantes engorden de manera poco genuina las cifras de AOD mediante operaciones reembolsables.**
- Desde que en 2018 se puso en marcha el nuevo sistema de cómputo basado en la subvención equivalente, **los préstamos bilaterales de los miembros del CAD han crecido enormemente, un 38,7 % entre 2019 y 2020, y un 36,1 % entre 2021 y 2022, mientras que la AOD total había crecido en términos reales, en esos mismos periodos, un 3,5 % y un 13,6 % respectivamente.** En el último periodo con datos disponibles (2021-2022) los préstamos de las Instituciones de la UE han pasado de representar el 15 % al 24 % de su ayuda bilateral total después de que sus préstamos hayan crecido un 110 %, obviando en qué circunstancias

es más adecuado operar con préstamos y cuándo con subvenciones. Lo que muestran las tendencias es **una vertiginosa entrada de capital financiero en la cooperación**, a pesar de los riesgos de incremento de la deuda externa de muchos países en un contexto marcado por la subida global de la inflación y los tipos de interés.

- **La arbitrariedad, la imprevisibilidad y la falta de transparencia**, problemas ya clásicos de la AOD, se mantienen y acaso se extienden a los nuevos marcos concebidos para financiar los desafíos globales. Pareciera que la comunidad internacional persiste en dar la razón al pensamiento decolonial cuando éste pone el foco en el carácter asimétrico de las relaciones de poder que configuran el sistema internacional. **La extracción de recursos continúa** —se amplía, diríamos— con la reacción de las principales economías tras la crisis financiera global de 2008, al proporcionar nueva legitimidad y poderosos incentivos a los gobiernos para responder a los desafíos con operaciones financieras reembolsables. El auge que ha experimentado en los últimos años la denominada cooperación financiera —reembolsable— entre las agencias de cooperación, estela que sigue la española, es funcional a estos intereses.
- **La financiación climática actual se contradice con los principios de la justicia climática.** El continuo incumplimiento de los países desarrollados del objetivo de los 100.000 millones de dólares, la escasa transparencia y credibilidad de los fondos informados que permiten duplicidad de cómputos, la inclusión de actividades de *greenwashing* y que están desviando recursos de áreas críticas para la reducción de la pobreza son los principales problemas observados. Se suma el predominio del capital financiero, dado que **más del 70 % de la financiación se realiza mediante préstamos, estando España a la cabeza de los países con mayor proporción financiación reembolsable.** El principio de “quien contamina paga” está muy lejos de orientar el actual marco de financiación climática.
- **El desafío de lograr una gobernanza democrática e inclusiva del sistema de cooperación permanece aún pendiente de resolver.** La demanda de mayor representación de los países del Sur Global se enfrenta a las resistencias de sectores más preocupados por los estándares técnicos que facilitan la homogeneización de los cálculos de la AOD y la agilidad en la toma de decisiones. Esta tensión se expresa en las dos propuestas de gobernanza sobre la mesa, el Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC) y el Foro de Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas (FCD), dependiente del Consejo Económico y Social (ECOSOC), que supone una representación clara de los conflictos entre representatividad y eficacia. Mientras tanto, el marco financiero vigente sigue priorizando la lógica de trasvase de países del Norte a países del Sur Global, sin contemplar los esfuerzos que realizan estos últimos como contribución a los bienes globales.
- La gobernanza global del sistema también refleja los cambios en la distribución del poder en la comunidad internacional, con la entrada de actores transnacionales privados en los ámbitos de diálogo. Las dificultades de financiación de las Naciones Unidas abrieron la posibilidad a **acuerdos con actores privados que reciben una contestación de organizaciones sociales internacionales preocupadas por los riesgos de cooptación de las instituciones públicas por parte de los intereses privados.** El paso del multilateralismo al *multistakeholderismo* debe ser también revisado y analizado desde la perspectiva de las consecuencias políticas y el deseado horizonte de democratización de la gobernanza global.
- En los últimos años ha emergido con más fuerza un discurso explícitamente contrario al multilateralismo y a las agendas políticas de cooperación. Son discursos que procuran reconstituir proyectos políticos en clave nacionalista y que encuentran en el desprecio y el rechazo de cualquier iniciativa cosmopolita soporte para la defensa de sus intereses e identidades. **Tras el evidente agotamiento y desbordamiento del paradigma democrático liberal**, son precisamente una parte de sus élites las que reaccionan ahora que estamos en la era de las consecuencias, con lo que se impone **una era de reparto de los restos y los efectos negativos.** Un tiempo de reparto que les impulsa a generar muros y discriminaciones para expulsar excedentes de población, que exige para ello nuevos autoritarismos.

- Los análisis del marco financiero y de la gobernanza del sistema de cooperación motivan la necesidad de revisar toda la estructura desde una perspectiva decolonial, feminista y antirracista. Se impone un ejercicio de deconstrucción de la cooperación que puede iniciarse a partir de criterios como **a) revertir la cadena de la ayuda apostando por relaciones horizontales y equilibradas, b) repolitizar la cooperación en forma de reparación, c) salir de su consideración de política sectorial para aspirar a influir en cambios, d) mediante una agenda mixta de políticas sistémicas y políticas activas, e) adoptar un marco eficaz de coherencia de políticas, f) apostar por transformar la AOD en un fondo público global de contribuciones obligatorias y g) incorporar imaginarios ecofeministas para la generación de paradigmas alternativos.**

CAP. 4. LA AOD ESPAÑOLA: NUEVO MARCO DE ANÁLISIS SOBRE EL ESFUERZO FINANCIERO Y DESAFÍOS DE LA REFORMA EN MARCHA

- Tras la ejecución de la AOD en 2021, **España alcanzó el 0,26 % de su RNB, con lo que ocupa la posición 21 en esfuerzo, muy por debajo del 0,7 % y del promedio del CAD, que se sitúa en el 0,37 %.** Desciende un puesto respecto al año anterior, al haber sido superada por Italia. Sólo nueve países del CAD presentan cifras inferiores a la AOD española. En los datos preliminares correspondientes al 2022, Italia alcanzó el 0,32 %, manteniéndose por delante de España, que se sitúa en el 0,30 %. Alemania asciende hasta el 0,83 % y Francia, hasta el 0,56 %, lo que pone de manifiesto la lejanía de España respecto a los países de su entorno..
- En términos absolutos, **en 2021 España superó los 3.500 millones de euros, cifra similar a la ejecutada en 2006.** El incremento del 23 % observado entre 2020 y 2021 no muestra un cambio en la estructura del gasto.
- En los ejercicios de 2022 y 2023, el Gobierno presupuestó 3.507 y 4.419 millones de euros respectivamente, que suponían el 0,28 % y el 0,34 % de AOD/RNB. Este incremento no está a la altura de los compromisos, dado que el acuerdo del Gobierno de coalición establecía alcanzar el 0,5 % al final de la legislatura, y lo presupuestado para 2023 tan sólo llegó hasta el 0,34 %.
- **En 2020-2021, la mitad del incremento realizado se debía al cómputo de los excedentes de vacunas para la COVID-19, y el incremento de 2021-2022, según los datos preliminares, se debía en su práctica totalidad a que los gastos en personas refugiadas en España crecieron un 412 %.** Ambas cuestiones son consideradas como AOD no genuina por las organizaciones sociales europeas vinculadas a la Confederación Europea de ONG (CONCORD).
- Los datos de la ayuda ejecutada **en 2021 indican que uno de cada seis euros computados por los Estados miembros de la UE como AOD correspondía a gastos que la AOD no genuina.** En 2021, prácticamente la mitad de la AOD inflada correspondía a los excedentes de vacunas por la COVID-19. Según Aid Watch la AOD genuina española fue del 0,19 % y no del 0,26 %, como se declara oficialmente.
- Un nuevo marco de análisis de la financiación para el desarrollo desde el enfoque decolonial y feminista requiere **considerar la AOD como contribución obligatoria a un fondo público global propiedad de las comunidades destinatarias, de carácter reparador y redistribuidor de recursos globales.** Su motivación no son la generosidad ni la voluntad política de los donantes, sino la contribución a un instrumento de Justicia Global.
- El cambio de perspectiva permite considerar que **los donantes tienen una deuda histórica con los países del Sur Global por el incumplimiento continuado del 0,7 %** como umbral mínimo imprescindible. En 2020 se calculó que el montante de esta deuda era de cinco billones de euro que los países donantes habían dejado de aportar.

- **La deuda histórica que España ha acumulado entre 2000 y 2021 asciende a 113 mil millones de euros, aproximadamente el 11 % de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2023. Los donantes no cumplen desde el primer euro que destinan a la AOD, más bien al contrario: por cada euro que falta para el cumplimiento del 0,7 % están negándose a asumir su responsabilidad en la reproducción de la desigualdad global. El principal objetivo de la incidencia en materia presupuestaria será impedir que esta deuda histórica siga ampliándose y comenzar a reducirla cuanto antes.**
- Tras la aprobación de la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y Solidaridad Global a inicios de 2023, se aprecia una actualización relevante en el ámbito declarativo de esta legislación, aunque el final anticipado de la legislatura impidió completar los desarrollos reglamentarios que habrían de concretar cambios sustanciales en la cooperación española. **El texto legal no avanza muchos cambios más allá del ámbito discursivo.**
- Destacamos tres elementos esenciales para hacer efectivos dichos cambios que están pendientes de abordar: **la autonomía estructural de la política de cooperación respecto de los objetivos de la política exterior, la adopción de mecanismos ambiciosos y concretos para la Coherencia de Políticas y la consideración de la agenda decolonial de la cooperación, imprescindible junto al enfoque feminista para contribuir a balancear la desigual distribución del poder que aún reproduce el sistema de cooperación internacional.**

CAPÍTULO 1. UN CAMBIO DE PARADIGMA QUE OBLIGA A REPENSAR LA COOPERACIÓN

INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA ES EL DESARROLLO, IDIOTAS

El mundo se caracteriza por estar sufriendo una crisis sistémica y fundamental, en la que las diversas tendencias críticas que observamos en la economía, en la sociedad, en los ecosistemas y la política, operan de forma interrelacionada. No podemos, por ejemplo, hablar de crisis ecológica sin tener en cuenta que en realidad siempre es una crisis ecosocial que, además, desafía también los ámbitos económico y político. Todas las dimensiones de los denominados procesos de desarrollo están imbricadas e interrelacionadas, generándose de manera igualmente interrelacionada y sistémica impactos múltiples, diversos y complejos.

Hay que referirse tanto a los fundamentos materiales que proporciona el ecosistema terrestre como a los fundamentos e ideas que proporcionaron las bases de lo que entendemos por desarrollo, democracia y solidaridad. Asistimos a una crisis civilizatoria en tanto que se siguen desbordando los límites planetarios¹, siguen creciendo las desigualdades² y vuelven a emerger de manera preocupante propuestas políticas que cuestionan la igualdad de derechos de todas las personas, independientemente de su origen, raza, clase, género o condición.

Estas tendencias presentan diversas causas relacionadas entre sí: dinámicas responsables de los procesos de degradación y degeneración de las condiciones de posibilidad de un mundo justo y saludable. Un mundo donde seguir pensando y aspirando a extender los Derechos Humanos y de la naturaleza para proporcionar condiciones suficientes para que todos los seres disfruten de una vida digna. Las tensiones a las que están sometidos los ciclos planetarios vitales³ están amenazando seriamente las posibilidades de mantener el deseo ilustrado de universalidad, representado en los últimos 70 años en el paradigma de desarrollo para todos los pueblos y territorios.

En nuestro informe del año pasado⁴ dedicamos dos capítulos a mostrar las principales tendencias de cambio que observamos en la realidad con el objeto de reflexionar sobre las oportunidades que el convulso contexto

internacional y las amenazas a la sostenibilidad de la vida ofrecían para una cooperación internacional enmarcada por la Justicia Global.

El sistema de cooperación internacional para el desarrollo, y con él las políticas públicas e iniciativas privadas relacionadas, vive esta época de crisis profunda de paradigma entre la irrelevancia y la falta de resultados. A lo largo de las más de siete décadas transcurridas desde el famoso discurso presidencial de Harry S. Truman en 1949⁵ —hito fundacional del modelo de desarrollo que da lugar al sistema internacional de cooperación—, las denominadas teorías del desarrollo han sido objeto de discusión académica y de una notable evolución en las prácticas que han ido inspirando. No es este el lugar para dar cuenta de dicha evolución teórica que ha sido analizada ampliamente en la literatura⁶ que ha contado también con importantes perspectivas críticas casi siempre procedentes de enfoques originados en los países receptores de la ayuda⁷.

Los cambios acaecidos en la realidad y la creciente capacidad del conocimiento para comprenderlos han puesto de manifiesto, en la última década, que se impone revisar los fundamentos del sistema de cooperación internacional, comenzando por cuestionar una idea del desarrollo que ha finalizado por evidenciar sus límites: en su naturaleza colonial y extractiva, en su fundamento basado en la preeminencia del reduccionismo económico —que resultó ser ecológicamente suicida— y en su anclaje a una sociedad patriarcal insuficientemente reconocido y criticado.

LA CRISIS DEL PARADIGMA DE DESARROLLO

Aunque es indudable que, al menos en las sociedades occidentales, han existido logros del paradigma del desarrollo en materia de acceso a derechos básicos (educación, salud, protección social...), hoy ningún país del mundo está *adecuadamente* desarrollado, ni siquiera aquellos que consideremos más avanzados ni donde mayor calidad de vida se disfruta. Ninguno de ellos nos sirve en la actualidad de modelo ni de ejemplo a seguir. La causa es sencilla: hemos caminado por la vía equivocada, sin tener en cuenta algunos aspectos que pensábamos como avances pero que ahora se evidencian llenos de riesgos y amenazas inherentes. La visión hegemónica del desarrollo que se ha impuesto, con su ideología, intereses y poder asimétrico, no atendió a discursos críticos que venían advirtiendo las contradicciones y los límites desde hace décadas.

No se tuvieron en cuenta los impactos medioambientales ni los límites planetarios, tampoco los impactos en género ni en colectivos vulnerables, dado que no se consideraban importantes. Ahora emergen como amenazas, las consecuencias del desbordamiento de los ecosistemas y del incremento de las desigualdades en todas las latitudes como amenazas, reconociendo por fin que de ellos depende la sostenibilidad de la vida. El paradigma de desarrollo que ha servido de orientación para los países en las últimas siete décadas se enfrenta ahora a sus límites y contradicciones. Por eso, desde distintos ámbitos se viene afirmando que estamos en un tiempo de cambio de paradigma y que este cambio llega con la última bombona de oxígeno.

En los últimos años ha aumentado la información y el conocimiento sobre los problemas del medioambiente a la par que ha crecido la divulgación y popularización de sus orígenes y consecuencias. El cambio climático, la

**LA IDEA DE DESARROLLO
HA FINALIZADO POR
EVIDENCIAR SUS LÍMITES:
EN SU NATURALEZA
COLONIAL Y EXTRACTIVA,
EN SU REDUCCIONISMO
ECONÓMICO Y EN SU
ANCLAJE PATRIARCAL**

pérdida de biodiversidad, la contaminación del aire, la tierra y el agua son ya lugares comunes en el debate social, y el combate para revertir estos problemas forma parte de múltiples acciones, tanto desde la política pública como desde las iniciativas privadas. Algunos gobiernos —aunque en los últimos años observamos una reacción creciente y específica contra regulaciones medioambientales— tienen áreas de medioambiente y aumentan las regulaciones y políticas para promocionar nuevos hábitos, mientras algunas empresas anuncian su compromiso con la sostenibilidad y se esfuerzan por competir para ofrecer productos más ecológicos ante una demanda cada vez más concienciada. Sin embargo, los avances son insuficientes puesto que los problemas ambientales no hacen más que aumentar al tiempo que contamos con más evidencias sobre su gravedad: el cuerno de África sufre la sequía más aguda de los últimos 40 años, los incendios incontenibles aumentan en todo el planeta, se incrementa la contaminación marina por los desechos plásticos y por los combustibles fósiles vertidos, las fuentes energéticas escasean mientras los precios se disparan, la relación entre la pérdida de biodiversidad y la transmisión de virus de origen zoonótico a humanos pone a prueba la sanidad a nivel mundial y las cuencas de los ríos se secan.

La sensación de que no se hace lo suficiente se ve acompañada por la búsqueda de nuevas pócimas mágicas que, ayudadas por las nuevas tecnologías, puedan conseguir lo que no somos capaces de entender desde un punto de vista integral. Nadie puede poner soluciones con una mano a problemas que alimenta con la otra. La paradoja no es tal si la abordamos de manera multidimensional, entendiendo que toda crisis ecológica es una crisis ecosocial. Vayamos por partes.

EMERGENCIA DE LOS LÍMITES DEL SISTEMA TIERRA

Los estudios que vienen advirtiendo sobre el peligroso acercamiento a los límites materiales del planeta adquieren cierta relevancia y difusión global a partir de la publicación del informe del Club de Roma en 1972⁸. En 1987, el Informe Brundland⁹ contesta las nociones basadas en el desarrollo económico instaurando el concepto de *desarrollo sostenible* como apelación a la necesidad de revisar sus límites. La Cumbre de la Tierra en 1992 inaugura las publicaciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) que, desde su creación en 1987, comienza a alertar a la comunidad política internacional sobre los riesgos de la inacción climática. Las evidencias son actualizadas de forma difícilmente discutible, en estudios publicados por el Centro de Resiliencia de Estocolmo en la primera década del siglo XXI, que describen los principales ciclos planetarios afectados y establecen los umbrales que no deben ser desbordados¹⁰. El nuevo enfoque trata de dar cuenta de las *precondiciones* para el desarrollo humano, basadas en el mantenimiento de los ciclos planetarios dentro de los límites que han proporcionado la estabilidad de los ecosistemas terrestres desde hace 11.700 años, durante el periodo geológico que denominamos Holoceno.

En 2009, tres de los nueve ciclos se mostraban ya desbordados; a finales de 2021 eran ya seis los ciclos que presentan datos por encima de los umbrales, que siguen aumentando en la actualización de 2023. Tan sólo

**SEIS DE LOS NUEVE
CICLOS PLANETARIOS
FUNDAMENTALES PARA
LA SOSTENIBILIDAD
DE LA VIDA ESTÁN
SOBREEXPLOTADOS
Y EL RESTO SE
APROXIMAN A LOS
LÍMITES**

el ciclo del ozono parece controlado después de la prohibición del uso de gases de clorofluorcarbono (CFC) adoptada con la ratificación del Protocolo de Montreal en 1987.

TABLA 1. TABLA DE LOS CICLOS PLANETARIOS Y SUS LÍMITES (2017)¹¹

CICLOS	PARÁMETROS	LÍMITE PROPUESTO	SITUACIÓN ACTUAL	VALOR PREINDUSTRIAL	SÍNTESIS EVALUACIÓN
Cambio climático	Concentración de CO ₂ (ppm).	350	387	280	Límite desbordado 
	Forzamiento radioactivo (vatios/m ²)	1	1,5	0	
Extinción biodiversidad	Ritmo de extinción (número de especies por millón de especies y año)	10	100	0,1-1	Límite desbordado 
Ciclo nitrógeno + ciclo fósforo	N ₂ extraído de la atmósfera para uso humano (millones de toneladas al año).	35	121	0	Límite desbordado Tendencia al desbordamiento 
	Cantidad de P que se incorpora a los océanos (millones de toneladas al año)	11	8,5-9,5	-1	
Ozono estratosférico	Concentración de ozono (Unidades Dobson)	276	283	290	Dentro de los límites 
Acidificación océanos	Saturación media global de aragonitas en aguas superficiales	2,75	2,90	3,44	Tendencia al desbordamiento 
Agua dulce	Consumo de agua dulce por ser humano (km ³ anuales)	4.000	2.600	415	Tendencia al desbordamiento 
Uso del suelo	Porcentaje mundial de tierras convertidas en cultivos	15	11,7	Bajo	Tendencia al desbordamiento 
Contaminación atmosférica por aerosoles	Concentración de partículas en la atmósfera por regiones			Sin determinar	
Contaminación química	Sin determinar			Sin determinar	

Fuente: C. Folke, a partir de J. Rockström, *Planetary Boundaries, con inclusión de síntesis de evaluación propia.*

Para explicar el carácter novedoso de estos desbordamientos, se denominó la *gran aceleración*¹² al periodo que se inicia en 1950: un periodo en el que los ecosistemas terrestres han sido alterados de manera más rápida y profunda que en ningún periodo anterior. En el año 2000, Paul J. Crutzen, premio Nobel de Química en 1995, popularizó el término *Antropoceno* para subrayar la acción humana como principal productor de los cambios en los ecosistemas terrestres¹³.

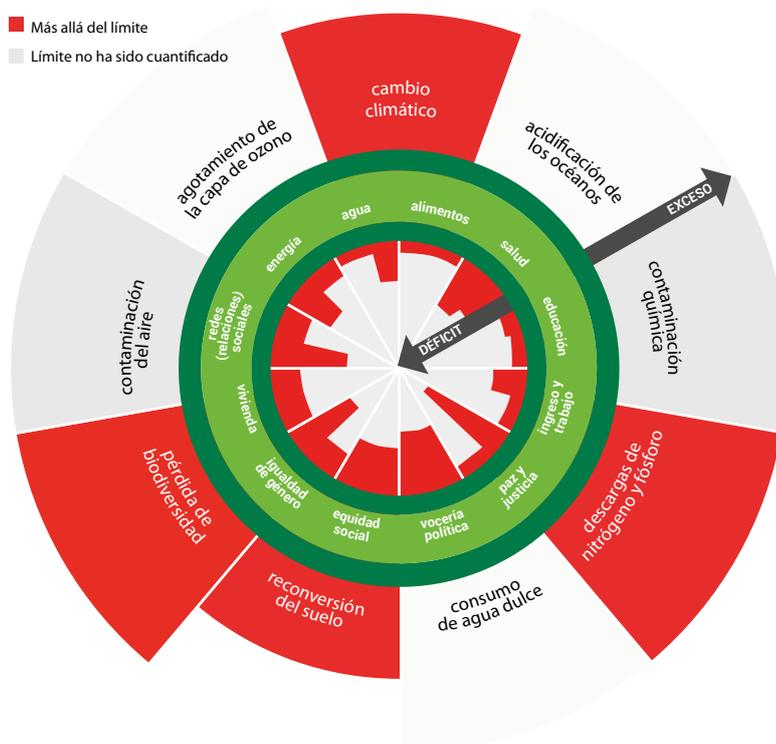
Los límites planetarios se han constituido en un elemento de urgente incorporación al análisis y estudios de los diferentes procesos que hemos denominado hasta ahora como desarrollo. En este sentido, la economista

británica Kate Raworth¹⁴ propuso con cierto éxito en ámbitos académicos e institucionales la representación gráfica de la *rosquilla* (o *donut*) para delimitar el espacio seguro y justo para la humanidad, conformado por una serie de mínimos sociales y limitado por los umbrales que representan los nueve ciclos planetarios. La representación ayuda a constatar tanto la necesidad de repensar de manera multidisciplinar el desarrollo, como a reconocer el desbordamiento actual que, en términos globales, sufren tres de los ciclos que sostienen la reproducción de la vida. Los estudios destinados a describir *ese espacio seguro y justo para la humanidad* están utilizando como punto de partida los indicadores propuestos para medir los ciclos planetarios y tratan de abordar el desafío de cuantificarlos de manera que puedan combinarse con las magnitudes con las que las ciencias miden las relaciones sociales. El ejercicio más reconocido y difundido en este sentido es la *huella ecológica*, que pretende relacionar las magnitudes que expresan los desbordamientos de los ciclos planetarios con aquellas que miden los procesos de producción y de consumo.

Se establece así la denominada *Biocapacidad del planeta*, que permite sintetizar en unos patrones de producción y consumo determinados cuáles son aquellos responsables del desbordamiento de los ciclos y qué otros no superan los techos de biocapacidad. Son herramientas del conocimiento muy relevantes creadas y pensadas en términos globales, para presentarlas en términos nacionales o regionales. Este ejercicio es una piedra angular para promover la redefinición de los objetivos de las políticas, motivo por el que su utilización en los estudios del desarrollo, particularmente de la gobernanza del mismo, ha crecido notablemente en los últimos años.

**LOS PAÍSES
CONSIDERADOS MÁS
AVANZADOS SON LOS
PAÍSES CON MAYOR
HUELLA ECOLÓGICA Y
MAYOR RESPONSABILIDAD
EN EL DESBORDAMIENTO
DE LOS LÍMITES
PLANETARIOS**

GRÁFICO 1. BIOCAPACIDAD DEL PLANETA



Fuente: Raworth, K., *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*. White River Junction, Vermont: Chelsea Green Publishing, 2017.

Asistimos por lo tanto a un momento crucial de cambio de paradigma en los estudios del desarrollo. La atención a la economía y la sociedad humanas, entendidas ahora como *desarrollo sostenible*, es una colección de sistemas complejos basados en los principios de justicia, sostenibilidad y comunidad. Es el resultado de la interacción de los sistemas económico, social y medioambiental hasta el momento considerados y analizados por separado.

LA RELACIÓN MALDITA: DESARROLLO Y HUELLA ECOLÓGICA

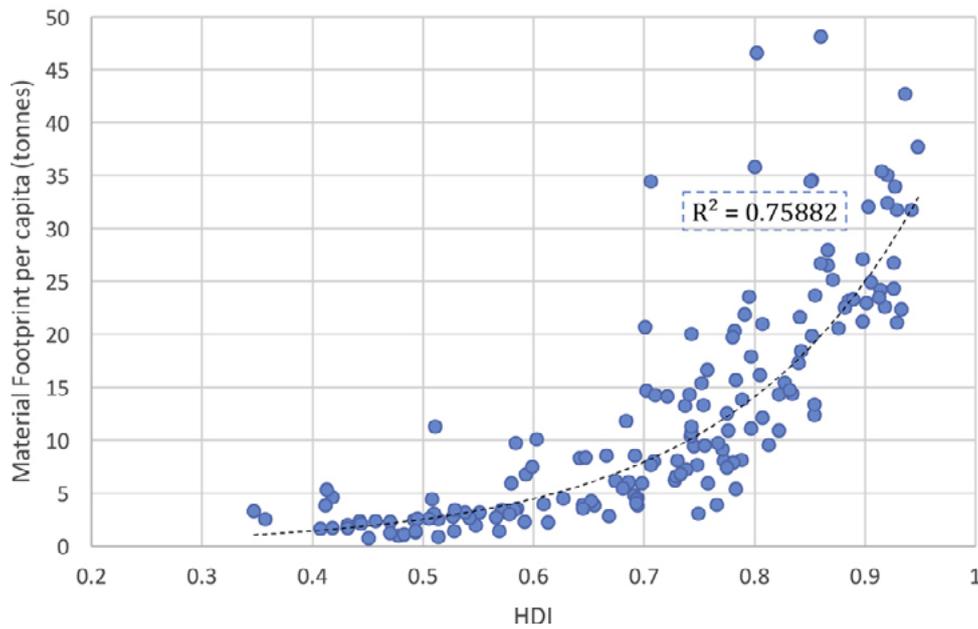
Estamos ante un problema fácil de expresar: cuanto más exitosas hemos considerado a sociedades y países, mayores impactos y responsabilidad han mostrado en el desbordamiento de los ciclos planetarios, poniendo en peligro la sostenibilidad de la vida estrechando los márgenes seguros para la humanidad.

El espacio seguro para la humanidad, definido por el umbral de biocapacidad del planeta, no es un espacio estático, sino que se estrecha o ensancha en función de las interacciones entre los impactos que se produzcan en los ciclos planetarios¹⁵. Es decir, los nueve ciclos planetarios no pueden ser comprendidos —ni se pueden modificar operando en ellos— de manera aislada ni independiente. Es preciso incorporar el análisis de las interacciones entre los ciclos planetarios, proporcionando mayor conocimiento sobre cómo se relacionan mutuamente, por ejemplo, el cambio climático y la acidificación del océano o la pérdida de biodiversidad.

En consecuencia, hemos de redefinir los procesos de desarrollo a partir de una concepción de los mismos como sistemas dinámicos, es decir, como ecosistemas. Las dimensiones económica, social o política de los procesos de desarrollo han de pensarse desde sus impactos en el sistema vivo terrestre. Para lo cual ha sido muy importante la comprensión general de la relación entre los procesos de desarrollo definidos y practicados por las políticas —también las de cooperación internacional— y sus impactos sobre los ciclos planetarios. Al observarlo nos enfrentamos a una *correlación maldita*, puesto que cuando más avanzan las sociedades y países, mayores impactos y responsabilidad muestran en el desbordamiento de los ciclos planetarios. En términos globales, es útil atender a la correlación existente entre niveles de desarrollo y huella ecológica que muestran los países, tal y como vienen advirtiendo desde hace algunos años el PNUD¹⁶ y diversos centros de investigación¹⁷.

**EL ESPACIO SEGURO
PARA LA HUMANIDAD,
DEFINIDO POR EL UMBRAL
DE BIOCAPACIDAD DEL
PLANETA, NO ES UN
ESPACIO ESTÁTICO, SINO
QUE SE ESTRECHA O
ENSANCHA EN FUNCIÓN DE
LAS INTERACCIONES ENTRE
LOS IMPACTOS QUE SE
PRODUZCAN EN LOS CICLOS
PLANETARIOS**

GRÁFICO 2. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Y HUELLA MATERIAL

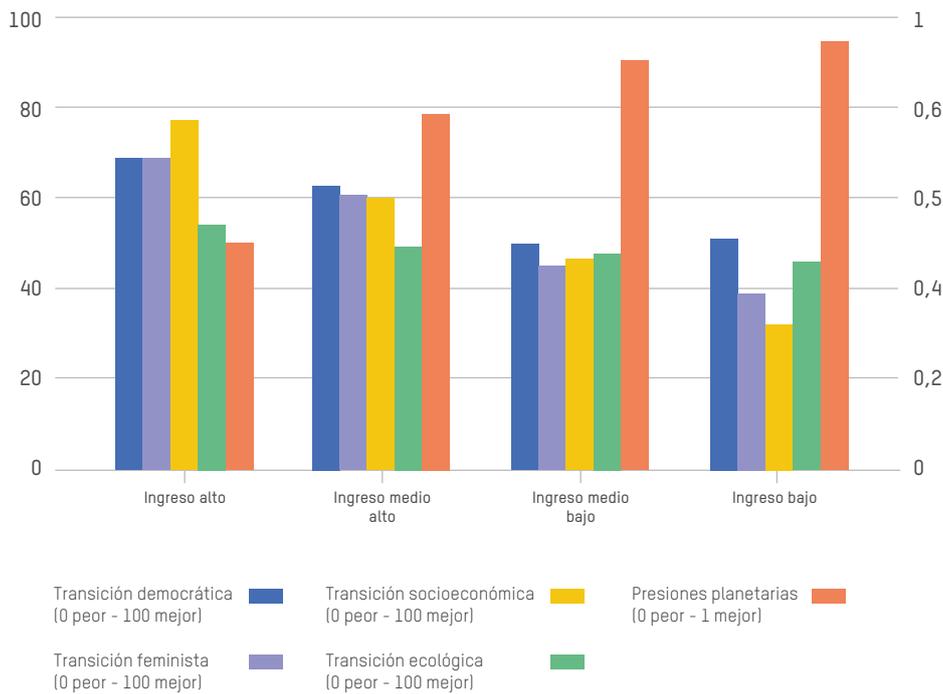


Fuente: Jason Hickel (2020), *The sustainable development index: Measuring the ecological efficiency of human development in the anthropocene*, *Ecological Economics*, Volume 167.

Con una metodología propia basada en similares datos, la Coordinadora de ONGD-España, la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES) y la plataforma multiactor Futuro en Común han publicado recientemente una herramienta precisa para comparar el comportamiento de la coherencia de las políticas de 153 países con este marco de desarrollo multidimensional que integra la sostenibilidad de la vida. Se trata del INDICO¹⁸, que incluye un marcador de presiones planetarias que muestra con claridad la mayor responsabilidad de los países que consideramos más desarrollados en el desbordamiento de los límites planetarios, con huellas ecológicas nacionales muy elevadas que impactan sobre todo el planeta y reducen notablemente la biocapacidad planetaria y las posibilidades de desarrollo para el resto de países.

GRÁFICO 3. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA, FEMINISTA, SOCIOECONÓMICA Y PRESIONES PLANETARIAS SEGÚN NIVEL DE INGRESO

HEMOS DE ASUMIR CON HUMILDAD QUE NO SABEMOS DESARROLLAR SOCIEDADES DE MANERA SOSTENIBLE



Fuente: INDICO, 2023

De lo anterior deberíamos anotar algunas conclusiones fundamentales para establecer el marco en el que debemos pensar el *desarrollo* en la actualidad. En primer lugar, asumir una ración de humildad epistemológica y política, dado que las formas en las que los países se han desarrollado históricamente han generado un desbordamiento de los límites planetarios que ponen en riesgo la sostenibilidad de la vida. Apelar como idea y como meta de las políticas al *desarrollo sostenible* tiene un importante valor comunicativo y sensibilizador, pero no resuelve la problemática de las prácticas, dado que en realidad *no sabemos* desarrollar sociedades de manera sostenible. Al menos no hemos sabido con la actual distribución del poder y en el marco del modelo económico liberal o neoliberal.

En este sentido, es importante no caer en la trampa de asumir estos *no-conceptos*¹⁹ como si describieran una realidad, cuando aún pertenecen —en el mejor de los casos— al dominio de lo aspiracional. En otras palabras, la cuestión ya no es arrancar transiciones de modelos de producción y consumo o energéticas porque ya están en marcha. La cuestión es si dichas transiciones se van a conducir por derroteros democráticos, defendiendo valores de justicia y van a tener a los Derechos Humanos como ejes articuladores de la sociedad del futuro inmediato. Hasta la fecha, las transiciones vienen acompañadas de un espectacular crecimiento de las desigualdades y de una creciente polarización política expresada en términos de estrechamiento del espacio cívico, cooptación del poder político por parte del poder económico transnacional y auge de propuestas racistas y antidemocráticas de organización social.

En segundo lugar, si lo que observamos es un mundo crecientemente interdependiente y radicalmente ecodependiente, cualquier pensamiento sobre el desarrollo debería focalizar y ampliar su conocimiento sobre cómo operan dichas interdependencias. Es más necesario que nunca abordar el conocimiento del desarrollo como una aproximación a sistemas dinámicos: Por las constantes interacciones entre los ciclos planetarios y entre éstos y las dimensiones sociales, económicas y políticas, lo que apela a afrontar incertidumbres y escenarios que no pueden describirse como situaciones estáticas o metas aisladas que alcanzar. Sin ir más lejos, los objetivos de descarbonización de la economía asumidos por la Unión Europea y España, entre otros muchos países, son más que razonables: son urgentes. Pero al tiempo, no se deben asumir dichos objetivos cometiendo el mismo error que se ha cometido durante décadas, cuando se persiguió el crecimiento económico sin tener en cuenta cómo éste interactuaba con los ciclos planetarios o sus impactos sociales, por ejemplo, en términos de crecimiento de las desigualdades o de violaciones de Derechos Humanos.

En consecuencia, el cambio paradigmático del conocimiento y la práctica sobre el desarrollo que demanda la realidad no se reduce a un cambio de objetivos ni a la incorporación del calificativo *sostenible* a los antiguos objetivos de crecimiento ilimitado de la dimensión económica. Este tiempo de cambio paradigmático exige un abordaje sistémico y multidisciplinar de las dinámicas que interactúan en los procesos que hemos entendido hasta ahora como procesos de desarrollo.

DIMENSIÓN POLÍTICA DE LAS EMISIONES ANTROPOGÉNICAS Y SUS EFECTOS

Numerosas instituciones internacionales y centros de pensamiento llevan ya algunos años procurando adaptarse al cambio de paradigma del desarrollo, construyendo diferentes herramientas para explicar qué debemos entender por *desarrollo* desde la perspectiva de *ser seres humanos en la Tierra*. Por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que publica el (PNUD) desde el año 1990 ha incorporado ajustes tratando de responder a preocupaciones que emergían y no estaban suficientemente reflejadas. Así, en 2010 se ideó el IDH que añadía mediciones de desigualdad interna de los países; el Índice de Desigualdad de Género (IDG), que incorporaba mediciones de la brecha de género en tres dimensiones —salud reproductiva, mercado de trabajo y representación política—; y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que incorporaba mediciones de pobreza y su intensidad en dimensiones diferentes de la renta. Estos tres índices han funcionado como propuestas de ajuste para el IDH original con el objeto de representar de manera más precisa la situación relativa de cada país en materia de desarrollo. En 2014, el PNUD publicó el Índice de Desarrollo y Género que desagrega los datos de los tres componentes tradicionales del IDH —longevidad, educación e ingresos per cápita— por género.

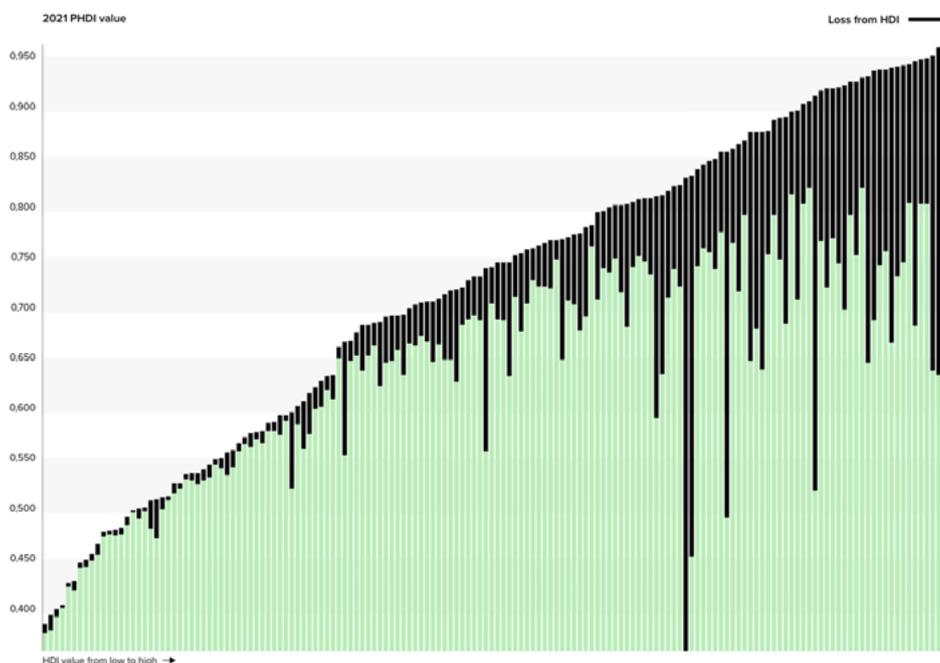
En 2020, finalmente, el PNUD publica por primera vez el IDH ajustado por presiones planetarias (PIDH). La medición de este ajuste recoge las emisiones de dióxido de carbono calculado según la producción de cada país, y la huella ecológica per cápita, que son los indicadores derivados de la constatación del desbordamiento de los ciclos planetarios. Es, hasta hoy, la manera

**LA CUESTIÓN YA NO ES
ARRANCAR TRANSICIONES
DE MODELOS DE
PRODUCCIÓN Y CONSUMO
O ENERGÉTICAS PORQUE
YA ESTÁN EN MARCHA:
LA CUESTIÓN ES SI
SE VAN A CONDUCIR
POR DERROTOS
DEMOCRÁTICOS,
DEFENDIENDO VALORES
DE JUSTICIA Y DERECHOS
HUMANOS**

más adecuada de considerar la responsabilidad de cada país en dichos desbordamientos. Este factor de ajuste muestra con claridad que algunos de los países históricamente mejor situados en el IDH sufren un descenso en el PIDH de muchos puestos²⁰. Observando el gráfico 4, de lo que no cabe duda es que los países que más desbordan los ciclos planetarios y sus niveles nacionales de biocapacidad per cápita son los países con mayor IDH. Lo que no sólo muestra una indudable relación entre los procesos de desarrollo llevados a cabo en las últimas décadas y los desbordamientos planetarios. Cerca del 78 % de las emisiones de efectos invernadero son causadas por los países del G20²¹. Esta interacción clara entre el nivel de desarrollo humano y sus impactos medioambientales, muy superiores a los límites que establece la biocapacidad, representa un binomio estructural cuya dimensión política se expresa, como veremos enseguida, en la creciente desigualdad global de responsabilidades y de renta.

**ESTAMOS ANTE UNA
CRISIS POLÍTICA
DE MAGNITUDES
PLANETARIAS
POR LA DESIGUAL
RELACIÓN ENTRE LA
RESPONSABILIDAD DE
LAS EMISIONES Y SUS
EFECTOS**

GRÁFICO 4. RELACIÓN ENTRE EL PIDH Y EL IDH



Fuente: (PNUD, 2022) <https://hdr.undp.org/planetary-pressures-adjusted-human-development-index#/indicies/PHDI>

Nota: Los países con mayor IDH son los que están a la derecha del gráfico que, como puede observarse, también acumulan los valores más elevados en presiones ambientales. De derecha a izquierda, los primeros 12 países son: Suiza, Noruega, Islandia, Australia, Dinamarca, Suecia, Irlanda, Alemania, Países Bajos, Finlandia, Singapur y Nueva Zelanda. España es el 25º país con mayor IDH, y el cálculo de las presiones planetarias le hace descender 24 puestos más en el ranking. Otros países con las mayores presiones planetarias son: Australia, Luxemburgo e Islandia en el entorno de los 80 puestos de descenso, aunque algunos países árabes son los que mayores presiones y mayor descenso presentan, por encima de los 100 puestos, como EUA, Catar, Brunei.

La desigual relación entre responsabilidades de las emisiones y sus efectos nos muestran que asistimos a una crisis política de magnitud planetaria. Los países que hemos considerado durante décadas como ejemplo para las políticas de desarrollo y de cooperación —Suiza, Suecia, Australia o Finlandia— son los países que mayor responsabilidad tienen en el desbordamiento de la biocapacidad planetaria, principales causantes de la amenaza a la sostenibilidad de la vida. Responsabilidad hoy compartida con

los países que representan el mayor dinamismo en términos de economía financiera global, como Emiratos Árabes Unidos o Catar. Si observamos en la gráfica todos los países de IDH muy alto (>0,800) pierden dicha condición a causa de los impactos medioambientales de sus políticas. Dicho de manera más clara, desde la perspectiva del nuevo paradigma de desarrollo que integre las presiones planetarias, ningún país del mundo puede ser considerado como adecuadamente desarrollado puesto que todos ellos presentarían valores inferiores (<0,800) al umbral de IDH muy alto.

La distribución de la responsabilidad de los impactos medioambientales, diferenciada según el nivel de IDH relativo de cada país, nos sitúa ante un problema de carácter político ya que los países con más poder en la esfera internacional, los países *desarrollados*, saben que emprender de manera radical un proceso de descarbonización de sus economías y modelos de desarrollo les puede perjudicar en materia de competitividad mientras las reglas del juego no cambien para todos. Aún hay mucha incertidumbre y numerosos debates sobre cómo los humanos podemos reducir drásticamente y a tiempo dichas emisiones —técnica, ética, equitativa y económicamente—, y no existen dudas acerca del enorme desafío que presenta para los aspectos normativos, políticos e institucionales²². La cuestión latente es si los objetivos de descarbonización pueden alcanzarse sin modificar la actual distribución del poder internacional. De ser esa la apuesta, a los territorios y poblaciones más vulnerables en esa distribución del poder sólo les quedaría esperar a que los países del Norte Global abandonen su inacción en la lucha contra el cambio climático y el resto de desbordamientos de los límites planetarios. Esta inacción resulta en que los actuales modelos de desarrollo siguen comportándose de manera ecocida y extractiva. El 1 % de la población más rica emite el doble de emisiones que la mitad más pobre de la población mundial.

**NINGÚN PAÍS DEL MUNDO
ESTÁ ADECUADAMENTE
DESARROLLADO,
NI SIQUIERA LOS QUE
SE CONSIDERAN MÁS
AVANZADOS Y DONDE
MAYOR CALIDAD DE VIDA
SE DISFRUTA**

IMPACTOS EN DESIGUALDADES Y CONSECUENCIAS PARA EL SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN

Detengámonos un momento en los efectos medioambientales que, al igual que las causas de las emisiones, también son diferenciables entre los distintos territorios. A veces se hacen afirmaciones imprecisas sobre el cambio climático, del que se dice que es globalmente indiscriminado en sus efectos. Sin embargo, lo que se ignora en estos comentarios es que los efectos del cambio climático —como fueron los de la pandemia de la COVID-19— están determinados por las estructuras preexistentes de poder y privilegio, así como por las políticas discriminatorias de los gobiernos. En todo el mundo, las personas se vieron expuestas de forma desigual a la pandemia y a sus efectos sociales y económicos, incluido el acceso desigual a los servicios sanitarios y a la seguridad laboral²³. La COVID-19 no sólo ha dado lugar a nuevas formas de desigualdad y desventaja, sino que también ha puesto de manifiesto y profundizado las divisiones sociopolíticas, económicas y etnoculturales.

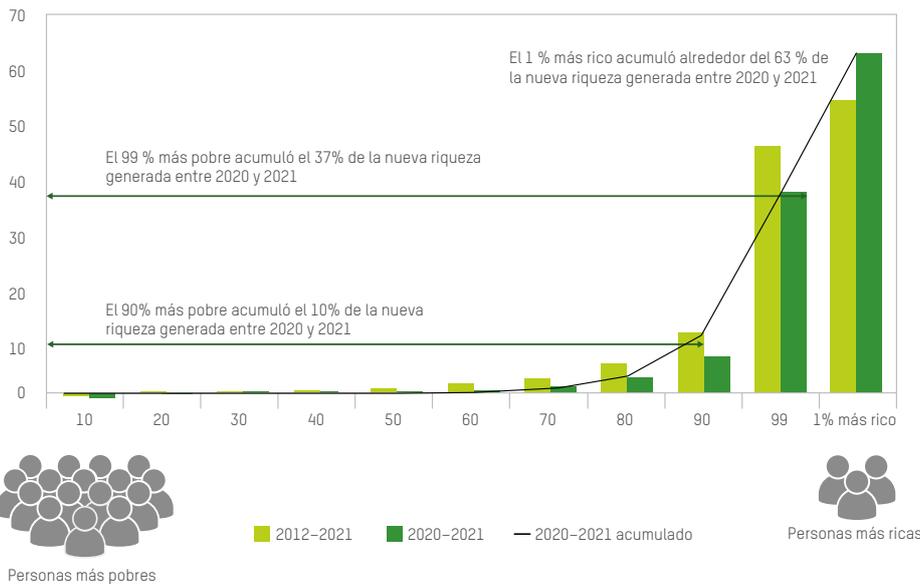
Esta misma evidencia se observa en relación con el cambio climático que actúa no sólo a causa de las emisiones antropogénicas —particularmente las del mundo desarrollado— sino que sus efectos y la capacidad para adaptarse o defenderse de ellos también recaen sobre estructuras previas de desigualdades. Las desigualdades están en el corazón de la crisis climática: el 1 % más rico del mundo tiene una huella de carbono per cápita 30 veces superior al nivel compatible con el Acuerdo de París para evitar que el aumento de la temperatura global supere los 1,5° C este siglo, mientras que la mitad²⁴ más pobre del planeta presenta una huella mucho más pequeña, mientras sufren las peores consecuencias del cambio climático²⁵.

Esto ha generado nuevos retos para el desarrollo mundial, al tiempo que ha amplificado y reformulado los ya existentes²⁶. Si bien las distintas acciones que los gobiernos han puesto en marcha para proteger a sus ciudadanías de la pandemia han mostrado que las políticas públicas pueden contribuir decisivamente a proteger y a cuidar a las personas, al mismo tiempo hemos podido comprobar cuáles son los límites de dichas políticas que no logran hacer frente a una profundización de las desigualdades. Así lo muestran los tímidos y escasos avances, por ejemplo, en materia de fiscalidad internacional sobre los beneficios del capital²⁷ o en materia de incremento de fondos de cooperación multilateral para la gobernanza global de sistemas de protección²⁸, por mencionar sólo dos de las políticas internacionales de redistribución global. Los datos y las tendencias son rotundos en relación al crecimiento de la desigualdad y a la incapacidad de revertir esa tendencia que han mostrado las políticas en las últimas décadas: entre 1995 y 2021, el 1 % más rico capturó el 38 % de toda la nueva riqueza creada, mientras que sólo el 2 % de esa nueva riqueza fue a parar a manos del 50 % más pobre de la población mundial.²⁹

Como advertimos al inicio, esas desigualdades preexistentes no son situaciones estáticas, sino que se refieren a dinámicas que evolucionan cuando interaccionan con otras dimensiones y fenómenos. Por ese motivo es tan importante comprender cómo han evolucionado las desigualdades en los últimos tiempos, tras la pandemia, los últimos acontecimientos bélicos y el giro geoestratégico. Por ejemplo, en lo que se refiere a la desigualdad global de renta: un componente determinante del poder a escala internacional. A pesar de que la sensibilidad y los estudios sobre la importancia del cambio climático han protagonizado los esfuerzos académicos e institucionales de los últimos años, los indicadores de desigualdad de renta no sólo persisten en su crecimiento, sino que indican que los principales beneficiarios de los últimos *shocks* globales son precisamente los más ricos y poderosos. Oxfam viene analizando el incremento de la concentración de riqueza en pocas manos, como principal generador de desigualdad, que se ha acelerado en los dos años transcurridos tras la pandemia³⁰. Se trata de un indicativo claro de que las estructuras de poder y privilegio no sólo están en perfecto estado de funcionamiento, sino que se ven reforzadas en estas situaciones críticas.

GRÁFICO 5. PORCENTAJE DE LA NUEVA RIQUEZA ACUMULADA (2012-2021)

**SÓLO PODREMOS HACER
FRENTE A LOS DESAFÍOS
DE NATURALEZA
TRANSNACIONAL
MEDIANTE ACUERDOS
EFICACES DE
GOBERNANZA GLOBAL**



Fuente: Oxfam, 2023

Es preciso comprender cuáles son las dinámicas que logran reproducir esa estructura de desigualdad de renta como fenómeno transnacional y cómo operan e interactúan entre sí y en el sistema terrestre. Un nuevo paradigma para pensar el futuro de las sociedades tratará de abordar de manera sistemática un amplio conjunto de dinámicas transnacionales que ponen de manifiesto una realidad más interdependiente desvelando las costuras con las que se tejen las injusticias y las desigualdades globales. Este esfuerzo requiere abrir un programa de investigación que incorpore diversas líneas y perspectivas para renovar el conocimiento con el objeto de generar formas de gobernanza adecuadas a los desafíos planetarios actuales, donde las políticas de cooperación internacional emergen como imprescindible marco de actuación colectiva, independientemente de que los desafíos en materia de gobernanza alcancen a otras políticas diferentes.

DINÁMICAS DE REPRODUCCIÓN DE LA DESIGUAL DISTRIBUCIÓN DEL PODER

Hemos observado que la tríada conformada por el desbordamiento de los límites planetarios, el crecimiento de las desigualdades y los cambios en la naturaleza y la distribución del poder internacional conforman elementos sustanciales y dinámicos que explican el actual contexto de incertidumbres, inseguridades y riesgos que definen al mundo en este tiempo de cambio de paradigma. El carácter sistémico de estas tres dinámicas se expresa en cómo interaccionan, atravesando territorios y cuerpos en todo el planeta, trascendiendo fronteras políticas y administrativas. Los países o regiones con mayor capacidad regulatoria y política apenas logran contener algunos de sus efectos o promover iniciativas políticas para la adaptación de sus ciudadanía, evidenciando la necesidad de alcanzar acuerdos eficaces en materia de gobernanza global, única forma de hacer frente a los desafíos de naturaleza transnacional.

Comencemos por señalar algunas de las dinámicas sobre las que se ha basado históricamente el agotado paradigma de desarrollo como propuesta para abrir una nueva agenda de investigación y de incidencia para la cooperación internacional. Se trata de tres dinámicas interrelacionadas, el proceso de *financiarización* de la economía global, el patriarcado y los rasgos coloniales del conocimiento y, en consecuencia, de los marcos de actuación institucional y política. Estas dinámicas presentan importantes reflejos en el sistema y las prácticas de la cooperación internacional y por lo tanto representan vías de entrada para una redefinición del mismo adecuada a los tiempos.

EL PODER DEL CAPITAL FINANCIERO TRANSNACIONAL PARA EVITAR REGULAR SUS IMPACTOS EN LA VIDA

Estamos ante una estructura de desigualdad que facilita la acumulación de gran parte de la riqueza en cada vez menos personas al tiempo que genera situaciones de violencia económica sobre cada vez más personas. Esta estructura de desigualdad está sostenida por políticas y regulaciones que están diseñadas para mantener esa particular e injusta distribución de los privilegios y el poder. En las últimas décadas se ha consolidado un proceso de *financiarización* económica, que ha alentado e incentivado el despliegue de intereses financieros transnacionales mediante una progresiva desregulación internacional. Se trata del proceso de globalización del capital financiero, donde los mercados financieros, sus motivaciones, élites e instituciones se han convertido en el actor dominante de la economía mundial afectándola por completo, desde la producción hasta el consumo³¹. Se dedican a la generación de condiciones para facilitar la libre circulación del capital financiero apoyado por la revolución tecnológica de la información y digitalización de los procesos, a mantener y ampliar las evidentes facilidades fiscales para la elusión y la evasión de capital, en la ausencia de exigencias en términos de generación de impactos de las inversiones de capital.

El resultado es una nueva distribución del poder transnacional donde los intereses del capital transnacional, representado por las entidades y los operadores financieros (bancos, agencias de *rating*, analistas de riesgos, gestores de fondos y otras sociedades mercantiles del sector), muestran una enorme capacidad para determinar las acciones políticas y regulatorias de los Estados e instituciones. Estos últimos se enfrentan al reto de *devolver* toda la acumulación de riqueza generada por el capital transnacional a la economía real³², mediante políticas fiscales que no sólo aumenten la recaudación pública, sino que comiencen a reequilibrar el poder internacional en favor del interés general, y terminen por desincentivar la actual carrera hacia el abismo a la que nos aboca el escaso y difícil gravamen sobre las rentas del capital.

La indispensable apuesta por una gobernanza fiscal internacional más progresiva ha de tener en cuenta las interacciones del capital con los límites planetarios. Es decir, la integración del capital financiero en la economía real en tiempos del Antropoceno no sólo proporciona un argumento de mayor urgencia, sino que exige poner especial atención a la interacción entre acumulación de capital y el desbordamiento de los límites planetarios. Todos los esfuerzos para regular flujos financieros de capital en función de su impacto mediambiental y en Derechos Humanos va en esa dirección.

En este sentido, desde el sistema de cooperación algunas voces han llamado la atención sobre el estrecho vínculo entre los procesos de acumulación de capital y sus impactos ambientales, poniendo de manifiesto la existencia de procesos muy conflictivos para la óptica del desarrollo, que suponen conflictos abiertos por los recursos materiales disponibles ante un predominio de las lógicas extractivistas llevadas a cabo por los poderes transnacionales del capital, a menudo legitimados por operadores públicos y gubernamentales.

Las comunidades indígenas originarias y los colectivos de defensores y defensoras de derechos de la tierra sufren en sus territorios y en sus cuerpos las expresiones más intensas y dramáticas de estos conflictos. Los sistemas de seguridad y soberanía alimentaria también se ven amenazados por la reproducción del conflicto entre capital y vida, persistiendo las dificultades de acceso a nutrientes suficientes de varios cientos de millones de personas, al mismo tiempo que crecen las superficies de tierra fértil dedicada a monocultivos extensivos orientados a la alimentación industrial de ganado o a la producción de cosmética protagonizados por compañías multinacionales. Una vez más, el capital encuentra motivos e incentivos para invertir en la producción de bienes de consumo para un mercado transnacional de consumo irracional sin computar ni incorporar en sus cuentas de resultados los impactos que generan sobre la calidad de agua, del aire o de la tierra, los ciclos planetarios, ni los efectos de estos en las poblaciones más vulnerables. Con ello se alejan cada día las posibilidades de generar sistemas alimentarios basados en la diversificación productiva, el respeto a la biodiversidad, la proximidad, la sostenibilidad ambiental de la producción y el derecho al sustento digno.

La desigualdad espacial entre territorios y poblaciones también es un fenómeno relacionado con la lógica extractivista de un modelo de desarrollo basado en la acumulación de las rentas del capital. El incremento de los procesos de acaparamiento de tierras genera dinámicas de exclusión que contribuyen al fenómeno de los desplazamientos y migraciones climáticas. El vínculo entre el acaparamiento de tierras y la especulación en los mercados financieros internacionales sobre futuros³³ es estrecho y muestra una vez más la preeminencia de intereses especulativos y financieros sobre una posible economía real ajustada a las necesidades planetarias y humanas.

EL PATRIARCADO COMO SISTEMA OBTURADOR DE PROPUESTAS CUIDADORAS Y REPRODUCTORAS DE LA VIDA

Esa economía real no sólo se ha reproducido como un sistema extractivo de recursos comunes para el disfrute de unos pocos privilegiados. También lo ha hecho asentado en un sistema de opresión sobre las mujeres, la mitad de la población mundial³⁴. El feminismo ha ayudado a comprender cómo el patriarcado ha construido narrativas y creencias sociales basadas en la subordinación de la mujer y cómo la construcción de roles de género ha permitido desarrollar una ciencia económica y una política económica fundamentada en la invisibilización y la falta de reconocimiento de los cuidados. Estos, realizados mayoritariamente por mujeres, constituyen el imprescindible subsistema sobre el que la economía considerada real se ha reproducido y ha impedido de manera sistemática el ejercicio de los derechos

de las mujeres. Del total de horas trabajadas semanalmente en el mundo, el 45 % son de trabajos en cuidados no pagados, lo que corresponde al 65 % de las horas de trabajo realizadas por mujeres. Estos cálculos son invisibles incluso para las métricas del *progreso* hegemónicas, como la Renta Nacional Bruta³⁵, lo que indica no sólo un error en el cálculo, sino el profundo carácter ideológico del indicador que funciona como un reproductor del patriarcado³⁶.

Las prácticas económicas y financieras actuales que operan en un mercado desregulado y en un entorno opaco, han intensificado las violencias machistas a las que se enfrentan las mujeres de todo el mundo. El incremento de la violencia y la explotación sexual a escala global o el auge de grupos neoconservadores con amplios recursos e influencia, que cuestionan los logros alcanzados en igualdad, especialmente en materia de derechos sexuales y reproductivos, son algunos ejemplos de estos desafíos actuales para los derechos de las mujeres.

El patriarcado constituye un impedimento para que las sociedades puedan mutar hacia visiones más centradas en la reproducción y el cuidado de la vida, esa visión que demanda el Antropoceno, relegadas por las visiones productivistas y monetaristas ancladas en la mirada patriarcal de lo que funciona, es útil y produce riqueza. La economía actual hace negocio a costa de las vidas —humanas y no humanas— y establece una división entre lo privado y lo público relegando al primero las funciones de cuidados de las vidas que el propio sistema económico ataca³⁷. En este sentido, “las aportaciones de los pensamientos críticos del feminismo y ecologismo nos ofrecen la oportunidad de enfrentarnos no sólo a la dominación de las mujeres en la sociedad patriarcal sino también a una ideología y una estructura de dominación de la naturaleza ligada al paradigma patriarcal del varón amo y guerrero”, como explica la filósofa feminista Alicia Puleo³⁸.

**LA REVISIÓN Y
RENOVACIÓN DE
LA COOPERACIÓN
REQUIERE ENFRENTAR
LAS DINÁMICAS
REPRODUCTORAS DE
DESIGUALDADES CON EL
PRINCIPIO DE JUSTICIA
COMO EJE VERTEBRADOR**

MIRADAS DESDE EL SUR: COOPERACIÓN INTERNACIONAL FEMINISTA Y LA AGENDA DE CUIDADOS

Desde hace algunos años, con los cambios y las crisis mundiales, se vislumbra que la cooperación internacional también se ha planteado nuevos retos en cuanto a sus formas y criterios para la cooperación y financiamiento al desarrollo. Sin embargo, desde la otra vereda, como sociedad civil nos preguntamos si este viraje será capaz de orientar su norte hacia un sistema de cooperación feminista decolonial, antipatriarcal, anticapitalista, antirracista, capaz de reconocer y de entender los imaginarios colectivos y las agendas planteadas desde nuestras propias realidades.

En esa línea de cambio, el abordaje dado a la política exterior, desde algunos Estados, ha sido orientado por ciertas premisas del feminismo como un elemento definitorio de su política exterior, redireccionando la igualdad de género en el campo político internacional, para hacer frente a estructuras y relaciones de poder asimétricas, resultantes de procesos históricos

como el colonialismo, el capitalismo y el patriarcado. Sin embargo, es preciso clarificar si la postura adoptada por algunos Estados en torno a su política exterior feminista aporta verdaderamente a cuestionar las relaciones de poder ancladas en la forma de hacer política exterior, caracterizada por un histórico tinte masculinizado, dando un viraje hacia una gestión donde la presencia y participación de las mujeres, en igualdad de condiciones, implique que ocupen cargos de poder y tengan capacidad de decisión.

Si bien la adopción de políticas exteriores feministas comparte algunas transversales importantes (como la igualdad de género y la participación de las mujeres en la política exterior; el empoderamiento económico y la promoción de los Derechos Humanos de las mujeres, así como la lucha contra la discriminación y la violencia de género), cada quien le imprime una impronta propia, buscando darle un norte que aporte a una mejor gestión en el campo internacional. La pregunta en este aspecto yace en cómo este viraje aporta a cuestionar los sistemas de desigualdad aún vigentes, tomando en cuenta, por ejemplo, a la interseccionalidad como una categoría de análisis fundamental para entender y superar profundas desigualdades que afectan de manera particular a las mujeres.

Desde América Latina existen también propuestas como la mexicana y las nuevas incursiones desde el extremo sur, entre ellas la de Bolivia, donde surge la inquietud de comenzar un debate a partir de principios y formas de hacer políticas públicas propias de un proceso de construcción del Estado Plurinacional. Éste, planteado desde la Despatriarcalización como principio, enfoque y camino de construcción, que refleje nuestra realidad, nuestros principios y horizontes políticos; hecho que implica a su vez el análisis de las relaciones internas de poder, las luchas por la despatriarcalización, descolonización, el antiimperialismo, la lucha contra el capitalismo, la soberanía, la dignidad y el horizonte del Vivir Bien. La filosofía del Vivir Bien, propia de nuestros pueblos, se concibe como la vida en plenitud, como ese saber vivir en armonía y equilibrio, con la Madre Tierra, el cosmos, la vida y la historia, y en equilibrio con toda forma de existencia. El Vivir Bien como filosofía de vida implica primero saber vivir y luego convivir.

Construir esta apuesta política nos obliga a cuestionar también las relaciones de poder que surgen a partir de las relaciones multilaterales. Porque reproducen, muchas veces, expresiones coloniales y patriarcales condicionando a los actores a someterse a relaciones que reflejan asimetrías y verticalidades que profundizan las desigualdades estructurales. Entre ellas, la división sexual y jerarquizada del trabajo que ahondan mucho más las diferencias en torno a la clase; la pertenencia cultural, étnica, contribuyendo a la profundización de modelos económicos que invisibilizan no solo el aporte económico de las mujeres a la economía, sino también, las experiencias de las mujeres como protagonistas en el proceso de reproducción de la vida. Todo ello debido al sesgo de género androcéntrico que excluye a las mujeres del ámbito de la economía al invisibilizar el trabajo de reproducción y excluir sus experiencias y necesidades considerándolas no económicas.

En este contexto, una parte central de la agenda desde los países del sur está orientada al reconocimiento del trabajo del cuidado como una reivindicación histórica desde las mujeres y su aporte a las economías, interpelando así el modelo económico impuesto y la división sexual y jerarquizada del trabajo. Es, por ende, innegable que la agenda de la cooperación internacional feminista debe reconocer la agenda de cuidados y sostenibilidad de la vida planteada desde las voces de nuestros países, e incluir el derecho al cuidado como un horizonte que conlleve un cambio de paradigma para construir sociedades más justas y equitativas, que está íntimamente ligada al respeto y ejercicio pleno de los Derechos Humanos.

Partiendo de esa premisa, los desafíos que asomamos giran en torno a dilucidar: ¿cómo hacemos para avanzar en el gran pendiente que es despatriarcalizar la corresponsabilidad social y pública del cuidado para la sostenibilidad de la vida? ¿Cómo hacer para que la demanda no se perciba solo como una demanda desde el feminismo, sino que sea concebida desde la misma cooperación, desde el Estado y la sociedad? ¿Cómo logramos ampliar el entendimiento de lo que significa el cuidado y el autocuidado, desde las

miradas propias? Miradas que, por cierto, son diversas, plurales y comunitarias.

Recuperar las miradas comunitarias sobre la sostenibilidad de la vida tiene que ver también con la generación de políticas públicas de cuidado, que se traduce en una demanda profundamente económica y que debe replantearse para afrontar las consecuencias de las crisis que asolan nuestros territorios. Es por ello pertinente y necesario cuestionar el modelo económico capitalista, las formas y mecanismos implementados y profundizar las apuestas impulsadas desde los gobiernos progresistas que, a partir de la lucha de los pueblos y los movimientos feministas y de mujeres diversas, han incorporado temas como el derecho al cuidado en sus agendas, y se plantean construir modelos económicos que no reproduzcan y profundicen desigualdades.

La agenda de la cooperación internacional feminista requiere incorporar en sus campos de acción la agenda de los cuidados como una estrategia esencial para articular y concretar acciones tendientes a alcanzar metas que tienen como fin la sostenibilidad de la vida y de los pueblos, en armonía con la Madre Tierra. El reconocimiento del trabajo de cuidado y sostenibilidad de la vida como un derecho es la base fundamental para responder a un reclamo histórico de los movimientos feministas para avanzar contra la desigualdad de género, orientado a la generación de un nuevo paradigma que implique una distribución más justa de las tareas de cuidado y, por ende, de las relaciones de poder, entre unas y otros, así como con la Madre Tierra. Y ésta es también una meta trazada por los mismos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030, para no dejar a nadie atrás.

Desde Latinoamérica nos hemos planteado el repensar, desde una mirada cuestionadora, ¿quién cuida? Y ¿cómo es el trabajo de cuidado que mueve, finalmente, nuestras economías? Pues sin el trabajo de cuidado de las mujeres, nuestras economías no avanzan. La agenda de cuidados cuestiona profundamente la división sexual y jerarquizada del trabajo que asume el patriarcado para subordinar a las personas, en particular a las mujeres. Por ello, esta agenda incluye enfoques y miradas que son más horizontales y promueve también servicios que no solo transformen la división sexual y jerarquizada del trabajo, sino que transformen las relaciones jerarquizadas del trabajo, para construir mejores y más equitativas condiciones.

En ese sentido, replantear la agenda implica claramente concretar políticas públicas que vayan acompañadas del debate social, que es el verdadero generador de los cambios sociales y las transformaciones culturales. El proceso de reflexión y construcción conjunta que se vio potenciado en la XV Conferencia Regional de la Mujer de la CEPAL (Argentina, 2022) nos muestra que la agenda de cuidados de los países de la región presenta muchas similitudes, así como desafíos, en particular en cómo continuamos en torno a la sostenibilidad de la vida y en la generación de modelos económicos más acordes, donde el aporte de

la sociedad civil es crucial para la articulación y para la incidencia en contextos locales, nacionales, regionales e internacionales.

La participación de la cooperación internacional es crucial para esta nueva agenda, para la construcción conjunta de contextos y condiciones que sean más inclusivos y equitativos y que aporte en el proceso de no dejar a nadie atrás. Las condiciones de desigualdad e iniquidad pueden y deben ser transformadas para fortalecer las democracias y construir modelos que respondan a las necesidades de los países de manera más armoniosa, incluyendo las miradas desde lo territorial y lo local.

La concreción de un sistema de cooperación feminista decolonial y despatriarcalizado es decisivo para alcanzar este objetivo, así como articular diálogos concertadores y tejer redes que traspasen las fronteras, que reconozcan que el centro de todo es la sostenibilidad de la vida.

Tania Sánchez Montaña y Alejandra Franco. Coordinadora de la Mujer en Bolivia.

¹Ministerio de Relaciones Exteriores. Estado Plurinacional de Bolivia. <https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/node/1231#:~:text=Vivir%20Bien%20o%20Buen%20Vivir,con%20toda%20forma%20de%20existencia.>

²Contribución de la Inversión Pública 2015 de Gobernaciones y Municipios a la Igualdad de Género. Centro de Promoción Gregoria Apaza y Ministerio de Autonomías. Estado Plurinacional de Bolivia 2016

³Recogida en la XV Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL (Argentina, 2022. Compromiso de Buenos Aires.

COLONIALIDAD DEL CONOCIMIENTO Y LA COOPERACIÓN

Siguiendo las reflexiones de Yvonne Underhill-Sem (2022), que explicita su condición de mujer indígena neozelandesa, asistimos a una revolución en los estudios del desarrollo con el propósito de hacer frente a las incertidumbres derivadas del agotamiento del paradigma clásico del desarrollo. Las formas de injusticia y los profundos traumas de largo recorrido asociados con el racismo, el sexismo y la intolerancia, como resultado del imperialismo y la colonización, son cuestiones que necesariamente tienen que estar integradas. De manera creciente, la investigación y las pedagogías decoloniales (principalmente la investigación feminista decolonial) proveen una práctica epistémica intencional y enfoques intelectuales ágiles que mantienen su mirada sobre la injusticia y el trauma en toda su complejidad interseccional.

Los aprendizajes derivados de la investigación y las pedagogías feministas y decoloniales trabajan para generar formas y prácticas de desarrollo de manera diferente. El primer desafío para ello requiere un doble objetivo: resistir ante el borrado de la diversidad propio del pensamiento colonial y patriarcal al tiempo que encontrar fortaleza epistémica en las posiciones parciales de cada quien. Desde una perspectiva del pensamiento basado en los pilares tradicionales occidentales, la filósofa Marina Garcés sugiere la idea de *universales recíprocos* como respuesta al mismo doble esfuerzo. La mirada feminista decolonial insiste en la necesidad de poner el foco en la diversidad de experiencias localizadas y contingentes, así como de promover el protagonismo de quienes tradicionalmente no han sido consideradas como sujetos políticos para participar, en paridad, en la creación simbólica de un nuevo marco de justicia y convivencia.

Estos imperativos del conocimiento decolonial y feminista significan que precisamos fomentar prácticas diversas para que los autores y autoras reconozcan varias formas de posicionarse ellos mismos en el trabajo escrito

y reconocer los poderes que tales posicionamientos pueden alentar estudios y prácticas decoloniales y feministas sobre el desarrollo. El reto es aprender del siempre cambiante arte político del posicionamiento para desafiar y reconstituir el trabajo en desarrollo y, en último término, preguntarnos si cuando no estamos practicando activamente la decolonialidad o el feminismo, estamos reproduciendo las lógicas coloniales y patriarcales.

Formar parte de las prácticas decoloniales y feministas en los estudios del desarrollo significa reunir, articular e integrar formas de producción del conocimiento. También significa practicar una buena ciudadanía, guiada por los valores emergentes a partir de la experiencia situada de cada cual, con la ambición de reimaginar visiones, conocimientos, estructuras y procesos tales que sean reconocidas como formas válidas de pensamiento y práctica en la cooperación. Un camino para lograr esta ambición es usar las prácticas de producción de conocimiento del *mainstream* pero desmantelando su alcance hegemónico y los cánones del conocimiento, partiendo de lugares que son significativos para la gente marginada, tal y como ciertas escuelas críticas de pensamiento vienen realizando. El mejor ejemplo es, sin duda, la emergencia de estudios feministas y postcoloniales y otros estudios críticos, así como las escuelas de pensamiento en ecología política o economía ecológica que surgen desde disidencias pero en el interior de la academia.

**EL NUEVO PARADIGMA
NO PUEDE LIMITARSE
A PROMESAS
TECNOLÓGICAS NI
TECNOCRÁTICAS
POR EL CARÁCTER
EMINENTEMENTE
POLÍTICO DE LOS
CONFLICTOS QUE
EMERGEN Y SE
RECRUDECN EN EL
CONTEXTO ACTUAL**

CONCLUSIÓN: NUEVA AGENDA POLÍTICA PARA LA COOPERACIÓN

En la reformulación del paradigma de desarrollo o de reorientación de las políticas para el desarrollo se hace imprescindible considerar que vivimos un tiempo nuevo en términos históricos, que exige la generación de nuevas formas de entender el mundo y de organizar la actividad humana en él. Nuestra época se caracterizará porque por primera vez la historia humana y el tiempo geológico se dan la mano (Chakrabarty, 2021), lo que supone asumir la necesidad de reconstruir valores y aspiraciones en un territorio nuevo (Latour, 2021) circunscrito precisamente por los límites planetarios y las interacciones que explican lo que realmente significa *ser humanos en la Tierra* (Chakrabarty & Latour, 2020). El desafío por lo tanto no es exclusivamente medioambiental sino que remite a la necesidad de revisar a fondo toda la etapa moderna caracterizada por el antropocentrismo y sus consecuentes concepciones de la sociedad, la economía y la política. Evidentemente, esto incluye las concepciones sobre el progreso, el desarrollo y el bienestar.

No todo está perdido en tanto que seamos capaces de tomar medidas para reducir las emisiones nocivas causantes del cambio climático en esta década, ya que éstas determinarán en gran parte la situación climática del planeta, no sólo para la próxima década, sino para los próximos centenares o miles de años, como alerta el IPCC. Sin acciones de mitigación y adaptación urgentes, efectivas y equitativas, el cambio climático incrementará la amenaza a los ecosistemas, la biodiversidad y los medios de sustento, la salud y el bienestar de las generaciones actuales y futuras. Sin acciones políticas globales —que puedan hacer efectivas y eficaces las propuestas de descarbonización de las economías y las relaciones sociales y humanas—

será realmente difícil evitar que los sufrimientos recaigan de manera persistente en las poblaciones y territorios más vulnerables. Sin modificar la actual distribución del poder global el futuro esperable va a poner en riesgo ideas de universalidad, democracia y Derechos Humanos que vienen articulando la historia del pensamiento desde hace más de dos siglos.

Asistimos a un tiempo de cambio de paradigma. La concepción del desarrollo, más allá de la permanente discusión sobre la idoneidad del concepto —su carácter colonial y occidentalocrático, su sesgo modernizador y civilizatorio o su fijación y reduccionismo económico— ha añadido a su crisis de resultados una crisis de fundamento con la emergencia de las evidencias sobre los límites planetarios. El desarrollo, tal y como aún lo concebimos y promovemos, sigue generando una huella ecológica inaceptable, extractiva y explotadora de territorios y cuerpos que los habitan, muy particularmente los de las mujeres, objetivamente ecocida y, muy probablemente, en cierto plazo suicida. El nuevo paradigma no puede limitarse a promesas tecnológicas ni tecnocráticas por el carácter eminentemente político de los conflictos que emergen y se recrudecen en el contexto actual, expresado en las diferentes dimensiones de las desigualdades: de renta e ingresos, de género y de raza, entre otras. Trabajar para contribuir a la construcción de nuevos paradigmas deseables y extensibles a todo el planeta exige abordar la complejidad de la interseccionalidad con el objeto de revelar y transformar las dinámicas que causan las problemáticas comunes.

La cuestión del desarrollo, en fin, sigue dependiendo de la subjetividad que considera qué es una buena vida o qué podemos considerar bienestar. Es, por lo tanto, una cuestión controvertida y se encuentra situada y posicionada en unas relaciones de poder que privilegian algunas perspectivas y voces y silencian otras. Hasta hace poco, el desarrollo internacional era el término predominante para describir los esfuerzos —normalmente de los países occidentales— por lograr un “*cambio positivo*” en países de todo el mundo. Como cualquier término complejo, el desarrollo internacional se interpreta de muchas maneras, pero también tiene algunos atributos comúnmente aceptados. Por ejemplo, se centra en la ayuda internacional y las relaciones interestatales, la atención a las instituciones internacionales de desarrollo (sobre todo bancos multilaterales e instituciones de gobernanza y organizaciones no gubernamentales) y —quizá lo más importante— la idea de que el desarrollo implica que los países del Norte de renta alta presten ayuda a los países del Sur Global que aún están *poniéndose al día*. Los debates en el ámbito del desarrollo internacional se han hecho eco de estas críticas haciendo evolucionar el lenguaje oficial de las instituciones del sistema de cooperación (por ejemplo, sustituyendo *países beneficiarios* por *países socios*, o rechazando los términos de *subdesarrollo* o *atraso* por otros eufemismos como en *vías de desarrollo*). Pero los cambios de terminología no constituyen en sí mismos cambios de narrativas si las prácticas persisten en reproducir las concepciones que subyacen a la real distribución del poder.

El conocimiento sobre desarrollo y el sistema de cooperación internacional conformado por todas las instituciones y sus prácticas no pueden eludir el desafío que el cambio de paradigma supone. No parece razonable mirar para otro lado y continuar reproduciendo lenguajes, narrativas y prácticas sin indagar críticamente en el posicionamiento que éstos tienen en términos de poder. Por eso parece imprescindible abordar de manera tan sensata

**ES NECESARIA UNA
PROPUESTA DE JUSTICIA
GLOBAL QUE PERMITA
SUPERAR EL
ANTROPOCENTRISMO,
EL MACHISMO, EL
RACISMO Y LOS RASGOS
COLONIALES MEDIANTE
UNA REDISTRIBUCIÓN DE
LOS PODERES, TANTO LOS
MATERIALES COMO LOS
SIMBÓLICOS**

como humilde una apertura sistemática de líneas de investigación y acción que tengan como objeto primordial desentrañar las interacciones entre dinámicas transnacionales y dimensiones de los procesos sociales como causantes de las persistentes injusticias globales. Dicho de otra forma: la revisión y renovación de la cooperación requiere poner en el centro de esas dinámicas el principio de justicia como eje vertebrador de los análisis y las acciones renovadas. Una propuesta de Justicia Global que permita superar el antropocentrismo, el machismo, el racismo y los rasgos coloniales mediante una redistribución de los poderes, tanto los materiales como los simbólicos.

El desarrollo internacional es un término que conlleva mucho bagaje, y este bagaje limita las posibilidades de reflexionar sobre la Justicia Global como un renovado eje articulador de las políticas y las relaciones internacionales. Las interdependencias que caracterizan nuestro mundo —mucho más evidentes tras la experiencia de la pandemia para mucha más gente— quedan reflejadas en uno de los aforismos de la época: “Nadie está a salvo hasta que todas las personas estén a salvo”.

FEMINISTAR LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Añadir la etiqueta “feminista” no es suficiente para feministar un modelo, el de la cooperación para el desarrollo, sobre el que existe la sospecha histórica de que sus estrategias, planes y programas son instrumentalizados por gobiernos, empresas y Estados para desvirtuar su naturaleza y actuar en interés propio para imponer lógicas de subordinación, sometimiento y enriquecimiento completamente incompatibles a las de transformación y justicia social que supuestamente deberían primar. En no pocos casos, ha sido y es la propia cooperación para el desarrollo la que se erige en esa “autoridad patriarcal” que, lejos de acabar con las desigualdades, las reproduce y perpetúa con un neocolonialismo donde las vidas y los cuerpos de las mujeres son parte de la riqueza y los recursos de esos “terceros” países.

Feministar la cooperación para el desarrollo proyecta el mismo reto que hace unos años se planteó en este mismo ámbito cuando se vio la necesidad de reforzar la horizontalidad de las relaciones y dar protagonismo a los actores del Sur para que las propuestas y los cambios no viniesen “desde arriba” ni “desde fuera” sino “desde dentro” y “desde abajo”. Por ese mismo motivo y la misma lógica (huir de la verticalidad), con la cooperación feminista se debe hacer un ejercicio de deconstrucción porque no se trata de ceder el protagonismo a las mujeres o de apoyar las iniciativas de sus organizaciones: ese solo planteamiento destila paternalismo colonialista. ¿Ceder? ¿Apoyar? Si algo destaca en el feminismo, como movimiento de liberación, es que las mujeres ni piden permiso ni

necesitan pedirlo, tampoco las mujeres africanas, latinas o asiáticas. Nadie tiene que cederles el sitio que de por sí es suyo y les corresponde. Precisamente esta es una de las claves a tener presente por parte de quienes quieran hacer cooperación feminista: devolver a las mujeres y las niñas lo que se les ha arrebatado y se les arrebató. Restituir, que no ceder, lo suyo, su sitio. No se trata de apoyar sino de reparar, restaurar y garantizar que no se sigan repitiendo las opresiones y violencias que sufren por el hecho de ser niñas y mujeres.

Dejar atrás el modelo capitalista, racista, colonialista y patriarcal que ha guiado y guía a gran parte de las organizaciones y organismos que conforman la cooperación para el desarrollo requiere hacer un ejercicio inaplazable de auto-revisión y auto-crítica, y hacerlo desde la lógica de los Derechos Humanos. Exige formular preguntas incómodas como: ¿hasta qué punto se han respetado y se respetan dentro y fuera de las organizaciones y organismos los derechos de las mujeres y de las niñas? Feministar la cooperación para el desarrollo exige una transformación radical de su propio modelo y rendir cuentas desde los principios de Verdad, Justicia y Reparación, especialmente a aquellas mujeres a las que atraviesa la desigualdad de múltiples formas y han sufrido y sufren invisibilidad, discriminación y violencia. La etiqueta “feminista” en la cooperación no puede servir para lavar la cara a un modelo de discursos, prácticas y relaciones de poder sexistas, misóginas, racistas, coloniales, capacitistas, clasistas... que, si bien ha evolucionado, fue concebido en ese orden político que llamamos Patriarcado.

Desde este planteamiento, uno de los pasos necesarios para feminizar la cooperación para el desarrollo es deconstruir la idea y conceptualización de “mujer del Sur” para alejarla del monopolio discursivo etnocéntrico del feminismo occidental. Un feminismo que, por un lado, universaliza la categoría de “las mujeres” obviando las voces, saberes, prácticas y reflexiones de los feminismos africanos, latinoamericanos o asiáticos y, por otro, establece unilateralmente el enfoque de género en temas transversales clave —como la salud sexual y reproductiva— partiendo de una homogeneidad cultural inexistente y que afecta a la capacidad de las mujeres a la hora de tomar decisiones sobre sus vidas y sus cuerpos por el solo hecho de ser de otros países empobrecidos. Para lograr una cooperación más feminista es fundamental descolonizar el feminismo que inspira a esta cooperación feminista.

Otro aspecto clave para feminizar la cooperación es el vínculo que esta debe tener con el movimiento feminista y las asociaciones feministas de los terceros países, aunque ello implique la politización de sus acciones y programas de cooperación, tanto en España como en los otros países. Las reivindicaciones feministas son políticas e inevitablemente implican desafiar las jerarquías de poder y de género existentes en las políticas actuales, internacionales y domésticas, y en las instituciones. En consecuencia, la cooperación feminista debería contribuir a la lucha feminista antirracista y decolonial poniendo el foco en aquellas estructuras y políticas internacionales que contribuyen activamente a las violaciones de Derechos Humanos de las mujeres, las niñas y también de las disidencias sexuales. Políticas de nuestro

país y de la UE que promueven y profundizan en su situación de desigualdad y desprotección en áreas clave como la seguridad, el control de las fronteras y el comercio exterior y que nada tienen que ver con el feminismo. Feminizar la cooperación también implica una comprensión diferente de la política exterior que desafíe cómo operan en ella las lógicas patriarcales y tecnocráticas.

Feminizar la cooperación implica cuestionar radicalmente la idea actual de desarrollo y la configuración de la política exterior (aunque se denomine feminista). No debe tenerse miedo a poner el modelo en crisis como se ha hecho en otras ocasiones si lo que se busca realmente es hacer una cooperación políticamente emancipadora y feminista. Tampoco deberían existir resistencias dentro de las organizaciones a conformar, desde abajo y desde dentro, alianzas y redes con los feminismos y los movimientos sociales, dentro y fuera de España, que aporten una postura crítica e incómoda ante las situaciones de opresión, violencia y discriminación que viven las mujeres y niñas. Situaciones que tienen conexiones globales e internacionales y en las que ocupan un lugar central de preocupación los derechos económicos y sociales y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, las niñas y las disidencias sexuales, especialmente amenazados por los grupos ultraconservadores y de extrema derecha. No se trata de una cooperación que recoja el legado de los movimientos feministas, sino dejar de ser parte o cómplice de la estructura opresora para ser aliada o miembro de ese movimiento.

Violeta Assiego. Activista de DDHH y abogada.

CAPÍTULO 2. PRINCIPIOS Y PERTINENCIA DEL NUEVO MARCO DE JUSTICIA GLOBAL

INTRODUCCIÓN: UN PROFUNDO CAMBIO INAPLAZABLE

Tomarse en serio la cooperación internacional en la actualidad sugiere abordarla con el espíritu crítico que el agotamiento del paradigma desarrollista obliga y con la urgencia con que los desafíos planetarios demandan. En el informe del año pasado, Oxfam Intermón afirmó su compromiso de mirar al futuro con el propósito de contribuir a la construcción de una nueva cooperación internacional sistémica, feminista y decolonial (Oxfam, 2022). Se trata de seguir avanzando por una senda abierta a duras penas, en medio de discursos y acciones públicas, cargadas de autocomplacencia y resignación al mismo tiempo. Autocomplacencia con un sistema de cooperación internacional que sigue mostrando de manera persistente sus límites e insuficiencias, cuando no contradicciones; y resignación a que los impactos y la relevancia de las acciones de cooperación sigan siendo la hermana invisible de rostro caritativo entre los poderes que guían las acciones geoestratégicas, de seguridad exterior e interior y, últimamente, de autonomía energética.

La senda abierta es de largo aliento en tanto que aspira a transformaciones profundas de las relaciones de poder que configuran actualmente el mundo y sus injusticias, cuyos efectos complejos e interseccionales sufren los territorios y las poblaciones más vulnerables en todos los lugares del planeta. Se hace preciso aclarar, junto a las profundas aspiraciones, las posibles rutas de cambio, proporcionando ideas convincentes e ilusiones irrenunciables que ayuden en la renovación de la cooperación internacional. En un contexto de profundas transiciones, de movimiento de los pilares en los que se han sustentado tradicionalmente las políticas de desarrollo, la cooperación internacional se encuentra ante una oportunidad histórica para superar la irrelevancia política y constituir esperanza. Se espera que los cambios se realicen desde principios democráticos y de Justicia Global, en tanto que procura elementos sistémicos para superar la asimétrica distribución del poder que se expresa en todas las dimensiones de las desigualdades.

Así, la necesidad de profunda renovación del sistema de cooperación se justifica tanto por su crisis de resultados y legitimidad, que la han abocado a la irrelevancia, como por la imperiosa necesidad de construir respuestas

colectivas concertadas que impregnen de justicia a las respuestas que se den a los desafíos globales. Como se ha desarrollado en el capítulo anterior, estamos ante un reto de carácter político y magnitudes planetarias. Por ello, precisamos reimaginar un sistema de cooperación internacional centrado en la lucha contra las desigualdades en sus múltiples dimensiones y sus causas, lo que incluye una revisión de los fundamentos y las prácticas del propio sistema a partir del análisis de las relaciones de poder que lo configuran³⁹.

El propósito es, por lo tanto, contribuir a generar un nuevo marco que sustente, reoriente y supere el aún persistente anclaje de la cooperación internacional como ayuda de países de mayor renta per cápita a países de menor. Un nuevo marco de análisis y de acción política colectiva que se corresponda con las necesidades de gobernanza democrática y de Justicia Global que nos imponen los cambios en los que el mundo está inmerso.

Este capítulo quiere avanzar una propuesta con algunos principios y orientaciones para la generación de ese nuevo marco, que sólo será posible en la medida en que sumemos y escuchemos a otras personas, con otras perspectivas preferiblemente situadas en un lugar político diferente al nuestro. Al fin y al cabo, ese lugar es el de una organización que se encuentra inmersa en procesos de redistribución del poder para reconocer, restaurar y reparar las relaciones coloniales y verticales que desde el origen configuran el sistema de cooperación internacional del que formamos parte.

FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS PARA LA RENOVACIÓN DE LA COOPERACIÓN

Una cooperación que asume la centralidad de las desigualdades como objeto de su quehacer supone bastante más que agregar un objetivo más a los tradicionales para seguir con las prácticas habituales que la han caracterizado. La necesidad de repensar los pilares, los márgenes y el instrumental de la cooperación a la luz de las dinámicas que generan y reproducen las desigualdades se impone para superar las insuficiencias que el propio sistema internacional de cooperación reconoce⁴⁰. En este sentido, a partir del análisis de las desigualdades como problema, sugerimos tres principios básicos para sustentar una nueva mirada para repensar la cooperación: justicia como propósito básico de las transformaciones que se persiguen, integralidad de los objetivos y acciones como respuesta a las interdependencias y coherencia en el diseño de las acciones políticas.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL SE ENCUENTRA ANTE UNA OPORTUNIDAD HISTÓRICA PARA SUPERAR LA IRRELEVANCIA POLÍTICA Y CONSTITUIR ESPERANZA, SIEMPRE QUE LO HAGA DESDE PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS Y DE JUSTICIA GLOBAL

LAS DESIGUALDADES COMO PROBLEMA Y LA JUSTICIA COMO PRINCIPIO

Hace más de una década que Oxfam adoptó la reducción de las desigualdades entre sus prioridades estratégicas e institucionales, incluyendo la demanda de que la lucha contra las desigualdades forme parte de los objetivos de las políticas de cooperación. En los últimos años, en el sistema de cooperación internacional ha ido consolidándose la idea de incluir la reducción de las desigualdades entre los objetivos fundamentales de las políticas de cooperación, anteriormente centrados exclusivamente en la reducción de la pobreza. Esta evolución del pensamiento en la comunidad internacional había cristalizado en una de las diferencias apreciables entre la Agenda del Milenio⁴¹ en el año 2000 y la Agenda 2030⁴² aprobada en 2015, en la que uno de sus ODS está dedicado expresamente a la reducción de las desigualdades.

El reconocimiento de las desigualdades como un problema que requiere políticas explícitamente destinadas a su reducción es una idea y un paso en la dirección contraria a la que había seguido el *mainstream* del desarrollo en el periodo de auge neoliberal desde los años 80. Es el reconocimiento de que las teorías del derrame —*trickle down*— no eran las adecuadas a la realidad que, al contrario, mostraba cómo las desigualdades no sólo iban creciendo, sino que además alejaban las posibilidades y esperanzas de millones de personas de salir de la pobreza. A pesar de haberse reducido la pobreza extrema en términos globales, las desigualdades en los países explican procesos de empobrecimiento, precarización y expulsión de millones de personas. En efecto, asumir las desigualdades como problema —no sólo como un efecto colateral de los procesos de crecimiento económico— proporciona una oportunidad para abandonar la visión lineal sobre el progreso, en la que los *atrasados* tienen que seguir los pasos de los *adelantados*, para comprender —en cambio— que las relaciones entre unos y otros influyen y actúan, por lo general, tratando de mantener y ampliar la distancia entre ellos.

Asumir las desigualdades como objetivo de las políticas de cooperación supone incorporar las relaciones de poder entre las personas, colectivos o países, proponiendo su transformación y situando el principio de justicia en el centro de la acción política. Reducir las desigualdades exige comprender cómo estas se reproducen y actuar sobre las dinámicas que las refuerzan, atendiendo a sus diferentes dimensiones y escalas. La justicia sirve como principio general para diseñar y orientar la acción política destinada a la reducción de las desigualdades, en tanto que alienta el reconocimiento de los derechos, la protección de las víctimas, la redistribución de las responsabilidades y la compensación y restauración por los daños.

LA CUESTIÓN DE LAS ESCALAS Y LAS DIMENSIONES Y LA INTEGRALIDAD COMO PRINCIPIO

Dos cuestiones previas son importantes de aclarar cuando analizamos las desigualdades. En primer lugar, ninguna desigualdad —de renta, de raza, de género o por cualquier otro motivo— debería contemplarse como una situación estática o definitiva. Todas ellas son producto de procesos históricos que se explican por sus particulares correlaciones de fuerza.

**TRES PRINCIPIOS
PARA REPENSAR
LA COOPERACIÓN:
LA JUSTICIA COMO
HORIZONTE,
LA INTEGRALIDAD DE LOS
OBJETIVOS Y ACCIONES Y
LA COHERENCIA EN
EL DISEÑO DE LAS
ACCIONES POLÍTICAS**

En segundo lugar, cabe precisar alguna diferencia entre desigualdades y diversidades. Luchar contra las desigualdades no debiera confundirse con proyectos de homogeneización o de lucha contra las diversidades.

Desde una visión democrática y basada en los Derechos Humanos es preciso diferenciar entre las desigualdades que son producto de estructuras y dinámicas que generan injusticias, de otras que son más bien una muestra de riqueza y pluralidad. Las primeras tienen relación con las oportunidades, las situaciones de partida y las dinámicas históricas que las han repartido o emergen reproduciendo injusticias. Las segundas suelen tener relación con las identidades, pensamientos y libertades fundamentales que también, a lo largo de la historia, pugnan por su reconocimiento. Evidentemente estas segundas también son producto de procesos históricos que, por lo tanto, pueden ser susceptibles de estar entre las primeras dependiendo del contexto político que se da en un lugar determinado. Dicho de otra forma: las desigualdades y el reconocimiento de la diversidad dependen de procesos multidimensionales que se dan en los territorios, atravesados por dinámicas que producen más espacio cívico y mayores oportunidades para la igualdad o lo contrario.

La siguiente precisión tiene que ver con las diversas formas de entender, explicar y conceptualizar las desigualdades. En las últimas décadas se ha desarrollado de manera espectacular su estudio a partir de parámetros monetarios —tal es hasta hoy la preeminencia de lo cuantitativo en las ciencias sociales y de lo monetario en la ciencia económica—, haciendo de la desigualdad medida en términos de disparidades de renta o de ingresos el objeto de numerosas investigaciones y, en consecuencia, de numerosas acciones políticas. De ahí la importancia de una agenda sobre política fiscal progresiva que permita una mejor redistribución de los recursos.

Más recientemente, hemos asistido a la emergencia de esquemas y conceptos sobre desigualdad que llaman la atención sobre otros aspectos diferentes. Por ejemplo: el desigual acceso a derechos, beneficios y oportunidades en función de la condición de ser mujer, de presentar alguna situación de discapacidad, de formar parte de comunidades o colectivos indígenas, de ser de determinada raza o de otras condiciones y situaciones que pueden determinar esas limitaciones de acceso a bienes y servicios. En la literatura, aquellas son denominadas desigualdades verticales y estas, desigualdades horizontales. Los estudios de género han mostrado también cómo unas y otras se retroalimentan dando lugar al carácter interseccional de las discriminaciones y las injusticias.

En tercer lugar, ambos tipos de desigualdades se expresan de manera diferenciada según los territorios y comunidades, puesto que los factores institucionales, legales y jurídicos, sociales y culturales —entre otros— que diferencian a los países entre sí, son elementos fundamentales para alentar u obstaculizar las dinámicas que reproducen las desigualdades. A la vista de lo que estas afectan a la vida, es muy diferente nacer en un lugar que en otro. No es lo mismo, por ejemplo, ser mujer en todos los territorios, aunque podamos y debamos analizar y revelar aquellas dinámicas que atraviesan a todas las mujeres en todas partes.

En cuarto lugar, complementariamente, la situación de los factores nacionales que influyen en cada país no es estática ni independiente de la del resto de países. Todos esos factores institucionales, legales y culturales interactúan, influyendo y a la vez siendo influidos, por los de otros países. Los factores y las condiciones favorables o no al crecimiento de las desigualdades son variables y evolucionan, presentando una suerte de combinación de determinantes propios con otros internacionales o globales. Que emerja una ola antiabortista en varios estados de los Estados Unidos no sólo afecta a los derechos de las mujeres de esos estados, sino que influencia y potencia una corriente transnacional en el mismo sentido involucionista. También las resistencias y acciones políticas de colectivos que se organizan contra esa involución, alimentan a otros colectivos y organizaciones más allá de un país concreto. Tales son las interdependencias que también se dan en los aprendizajes relativos a la acción política.

En definitiva, desde una perspectiva amplia y comprehensiva que nos impida cometer reduccionismos simplistas, las desigualdades y su evolución remiten a una compleja matriz de elementos que interactúan entre sí de manera constante y variable. Esa complejidad requiere el análisis de las desigualdades por escalas y combinar las diferentes dimensiones de las mismas con el objeto de proporcionar respuestas integrales para la lucha contra la desigualdad. Así podremos explicar que el patriarcado es, significa y funciona como estructura discursiva e histórica de desigualdad; o combinar los datos de desigualdad de ingresos con los obstáculos para emprender reformas fiscales que amplíen y mejoren las tributaciones del capital. También podemos reclamar y diseñar medidas políticas que reconozcan derechos y redistribuyan el poder entre las personas y colectivos desposeídos del mismo.

Repensar la cooperación para incorporar esta visión integradora y multidimensional de las desigualdades entre sus objetivos primordiales permite representarnos el mundo a partir de las interacciones entre las escalas local y global. Todo lo que sucede en los territorios y a sus poblaciones no puede explicarse únicamente como consecuencia de asuntos locales ni como resultado exclusivo de dinámicas globales. Las dos se influyen y relacionan entre sí.

La cooperación, comprendiendo de manera integral cómo se producen y reproducen las desigualdades en las diferentes escalas y dimensiones, puede articular un conjunto de respuestas colectivas desde el principio de justicia. Respuestas que, dirigidas y orientadas desde los territorios y sus poblaciones afectadas, precisan soportes para alcanzar también niveles de influencia en las decisiones sobre las dinámicas globales. Respuestas que incorporen la mirada histórica de las problemáticas y su evolución, detectando y revelando las influencias y valores coloniales y patriarcales que obstaculizan su puesta en marcha, prestando particular atención a las relaciones de poder consolidadas para cuestionarlas a partir de una mirada decolonial y feminista. Respuestas, finalmente, que permitan transformar radicalmente los pilares de un patriarcado que sigue estructurando lo que las personas pueden y deben hacer o no en función de su género asignado.

**DEBEMOS ORIENTAR
LAS ACCIONES DE
LA COOPERACIÓN
INTEGRANDO ACCIONES
POLÍTICAS EN
DIFERENTES CUESTIONES
SECTORIALES Y EN
DIFERENTES ESCALAS
DE MANERA COHERENTE.
POR EJEMPLO,
INTERRELACIONANDO
FISCALIDAD, EMPLEO,
CUIDADOS E IGUALDAD
PARA ALCANZAR METAS
EN MATERIA DE JUSTICIA
SOCIOECONÓMICA CON
ENFOQUE FEMINISTA**

LA COMPLEJIDAD Y LA INTERSECCIONALIDAD COMO DESAFÍOS Y LA COHERENCIA COMO PRINCIPIO

En estos tiempos se está produciendo un tránsito en el diseño y la ejecución de las acciones políticas, derivado de una comprensión mayor del desajuste que se había generado entre políticas pensadas y ejecutadas según lógicas sectoriales —educación, economía, medio ambiente, etc.— y la creciente evidencia de que la realidad y sus problemas se imponen de manera multidimensional. Para los actores de la cooperación internacional, el cambio ha sido claramente ejemplificado con el paso de una agenda internacional aprobada en el año 2000 a una Agenda 2030 construida y aprobada 15 años después. Desde una percepción algo superficial, aquello no suponía más que una actualización de los objetivos de desarrollo internacionales que servirían como horizonte al conjunto de políticas de cooperación, lo que cristalizó en la sustitución de los ODM por los ODS en muchos de los documentos de política. Se expresaron entonces preocupaciones por la ampliación del número de objetivos y metas —como el ODS 10, dedicado a la reducción de la desigualdad, varios dedicados a la conservación y sostenibilidad de los ecosistemas, o el ODS 11, dedicado específicamente a problemáticas urbanas— dado que, desde una perspectiva proyectista de la agenda internacional, las metas de los ODS se hacían más complicadas de gestionar y por lo tanto corrían con mayor riesgo de ineficacia.

En realidad, la nueva agenda estaba mostrando algo con más alcance y profundidad que una simple ampliación de temas y objetivos. La propia declaración da numerosas orientaciones sobre la necesidad de entender la Agenda y sus 17 ODS de una manera diferente a la tradicional, apostando por la integralidad y por las interacciones entre lo social, lo económico y lo medioambiental, abandonaba la lógica de *silos* o de *nichos* (expresiones para referirse a la tradicional visión sectorial y unidimensional que ha enmarcado el quehacer político en las últimas décadas).

Desde entonces, los movimientos en este sentido han sido constantes y frecuentes en la acción política, en la que han proliferado comisiones interministeriales o intersectoriales de estudio y de gobierno, se han renombrado ministerios y departamentos, se han emprendido acciones para atender las problemáticas desde una mayor complejidad y multidimensionalidad. No suele reconocerse lo suficiente la importancia del *mainstreaming* feminista, que articuló la demanda de transversalización del género en todas las políticas como precursora práctica del movimiento más reciente que, en definitiva, procura transversalizar esa visión compleja y multidimensional de los procesos de desarrollo en clave de sostenibilidad en todas las políticas.

Las organizaciones sociales también han hecho lo propio, reorientando sus estrategias para el abordaje de problemáticas multidimensionales, como indican, por ejemplo, las estrategias para abordar las migraciones, las desigualdades de género, el derecho a la alimentación o cualquier otra cuestión procurando atender a diversas escalas de acción y las diferentes dimensiones. Es aún un proceso de adaptación en marcha que probablemente culmine en la redefinición completa de las políticas, sus objetivos y formas de abordaje respecto de lo que aún conocemos.

Las limitaciones y obstáculos para que avancen estos procesos de renovación política son múltiples. Destacan, por un lado, las tensiones generadas por las inercias de las administraciones públicas aún organizadas en sus incentivos y propósitos de manera preeminentemente sectorial, incluso corporativa en muchas ocasiones. Por otro lado, la mirada histórica y compleja que demanda la realidad exige comprender y diseñar abordajes sobre cuestiones que requieren un largo plazo para su transformación, lo que choca frontalmente con los tiempos electorales de los sistemas políticos que suelen imponer cierto cortoplacismo en discursos cargados a menudo de un *solucionismo* muy simplificador. En este asunto, emergen con fuerza las demandas para incorporar visiones de largo plazo, que tengan en cuenta a las generaciones futuras tal y como rezaba la definición original de desarrollo sostenible en el Informe Brundtland en 1987⁴³: “El Desarrollo Sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

La apuesta por transformar las dinámicas entrecruzadas que generan y reproducen las desigualdades complejas, y la interseccionalidad con que se expresan en las vidas de las personas, inducen a redefiniciones estratégicas para ampliar el abordaje de las políticas públicas. Así emergen numerosas expresiones como justicia climática, pobreza multidimensional, movilidad con derechos y transiciones justas, que, entre otras muchas, ejemplifican la necesidad de establecer vínculos entre políticas antaño examinadas unidimensionalmente.

En el ámbito de la cooperación internacional estas expresiones son comunes y conocidas en sus discursos y en sus documentos normativos. No en vano, a finales del siglo pasado, la cooperación internacional comenzó a constatar en los territorios, a menudo de forma dramática, cómo los efectos de sus políticas orientadas a la reducción de la pobreza, al empoderamiento de las personas y a la generación de nuevas oportunidades chocaban con los efectos de otras políticas comerciales, de seguridad o de exteriores que impactaban en los mismos grupos beneficiarios, pero en un sentido contrario. En el marco de la agenda de eficacia y calidad de la ayuda comenzaron los primeros estudios sobre coherencia de políticas⁴⁴, tratando de promover la reorientación de aquellas otras políticas para que asumieran los efectos que generaban en las comunidades y territorios.

En paralelo a la evolución hacia una comprensión más compleja de los procesos de desarrollo definidos multidimensionalmente, el enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPDS)⁴⁵, con una metodología consensuada por los países miembros de la OCDE en 2019⁴⁶, ha emergido con fuerza y estrechos vínculos con otras apuestas institucionales en la misma línea como el PNUD, la UE y otras de carácter regional. Incluso en los ámbitos financieros, como muestran las iniciativas en materia de inversión de impacto y los esfuerzos por acordar condiciones sobre estándares y umbrales para medir y regular los diferentes impactos.

También en relación con los Derechos Humanos se han conocido procesos internacionales que han tratado de proporcionar criterios y normas que regularan los impactos de grandes infraestructuras y de la actividad multinacional de las compañías sobre las vidas, los territorios y sus

derechos. Baste aquí apuntar los principios de John Ruggie (2008) y su aprobación definitiva en el Consejo de Derechos Humanos⁴⁷ para proteger, respetar y remediar los derechos poniendo la vista en la actividad y las responsabilidades de las empresas.

El principio de coherencia de políticas pretende incorporar en todas las políticas públicas esa mirada multidimensional que tenga en cuenta los análisis de impactos en las múltiples dimensiones (social, económica, medioambiental), tanto en los países en que se desarrollan las políticas como en cualquier lugar y en el futuro. En este sentido, ya se están avanzando herramientas y mecanismos para permitir a operadores políticos realizar de manera sistemática esos análisis de impactos, incluyendo los transfronterizos e intergeneracionales o de largo plazo. Dichos análisis han de realizarse distinguiendo los efectos de los mismos en las diferentes poblaciones, teniendo en cuenta su situación de partida, su género, sus medios de subsistencia y sus vulnerabilidades específicas. Tanto el enfoque de coherencia de políticas, como el instrumental que se está desarrollando al respecto, constituyen herramientas fundamentales para la redefinición de las políticas públicas⁴⁸.

IMPACTOS MÚLTIPLES DEL PROCESO DE DIGITALIZACIÓN

La transversalidad del proceso de digitalización hace que resulte difícil acotar su impacto en la vida de las personas. Cada vez más ámbitos de nuestra existencia cotidiana están mediados por herramientas informáticas o por tecnologías digitales: desde la búsqueda de trabajo hasta las relaciones personales; desde la militancia política hasta el entretenimiento; desde la participación social hasta el acceso a servicios básicos. A pesar de las diferencias que encontramos en las diferentes regiones del mundo, es incuestionable que la digitalización es un proceso global y, precisamente debido a estas diferencias, es un hecho que este proceso constituye el espacio preferente de muchas de las desigualdades actuales y más aún de las que están por venir. Ese es el motivo por el que, en los últimos años, ha crecido la preocupación por la garantía de los derechos en el ámbito digital.

Entre 2.540 y 3.210 millones de personas, según el Digital 2023 Overview Global Report que recoge datos de diversas fuentes, un tercio de la población mundial, aproximadamente, no tiene todavía acceso a Internet. Lo que supone una primera capa de desigualdad. Una mirada a las tasas de penetración de Internet regionales ofrecen una primera imagen del desequilibrio entre el Norte y el Sur Global, con unas diferencias especialmente acusadas en la franja central de África (incluyendo las regiones de África Occidental, Central y Regional), el sur de Asia y el Caribe. Sin embargo, la brecha de acceso en el caso de Internet es mucho más compleja y agrava diferencias entre zonas urbanas y rurales, por ejemplo, entre capas sociales e, incluso, entre grupos de edad, conformando un sistema de centros y periferias que no solo se definen por la ubicación

geográfica. La centralidad del proceso de digitalización hace que incluso las vidas de esos más de 3.000 millones de personas desconectadas estén atravesadas por las consecuencias de este fenómeno.

Las derivadas de este proceso de digitalización en el impacto en la vida de las personas de todo el mundo son por múltiples y diversas y afectan especialmente al espacio del ejercicio de los derechos fundamentales; la consolidación de los mecanismos de desigualdad convencionales y la aparición de otros nuevos; los obstáculos en el acceso a garantías sociales; o la calidad democrática y el estrechamiento del espacio cívico.

En primer lugar, el acceso a ese espacio digital está siendo mediatizado por las grandes compañías de la tecnología, lo que privilegia un enfoque mercantilista por encima de uno de ejercicio de derechos. Muchos Estados han mostrado su incapacidad para hacer frente a la construcción de infraestructuras digitales críticas, por lo que se ha reconstruido un esquema de dependencia de otros actores internacionales, ya sean las grandes transnacionales de la tecnología, otros Estados del Norte Global o instituciones internacionales. Desde los cables submarinos hasta las redes de satélites, pasando por los centros de datos, la digitalización implica infraestructuras costosas que comprometen claramente las respectivas soberanías locales.

Por otro lado, el debate público impulsado por los medios que construyen opinión se centra en la Inteligencia Artificial generativa, todas esas aplicaciones y funcionalidades que tienen capacidad para construir contenidos y trasladan la discusión, sobre todo, al ámbito de los datos y especialmente de los derechos de propiedad intelectual. Sin embargo, pasan mucho más desapercibidos otros

desarrollos de esta misma tecnología que emplean ya en fronteras, en la toma de decisiones automatizada en el ámbito de las garantías sociales o en la asistencia que se aporta a colectivos especialmente vulnerabilizados, como los y las refugiadas.

Paralelamente, la desinformación se ha consolidado como la principal amenaza a la democracia tal y como la conocemos. Los procesos electorales, en cualquier rincón del mundo, tanto en el Norte como en el Sur Global, han pasado a estar bajo sospecha, con el impacto que eso supone a medio plazo para la legitimidad y la credibilidad de las instituciones. A pesar de ser un fenómeno tan viejo como el mundo, las manifestaciones contemporáneas de la desinformación se apoyan inevitablemente en el proceso de digitalización. Tanto en la capacidad de difusión de gran alcance de los discursos manipulados, como en las capacidades de nuevos actores para intervenir en esos procesos e, incluso, en los mecanismos de producción de los materiales que sostienen esas campañas de propaganda e influencia con intereses espúreos. De la misma manera, las posibilidades que las herramientas digitales ofrecen para el seguimiento, el espionaje y la represión de las voces críticas dan una nueva dimensión a las dinámicas de cierre del espacio cívico, que seguramente supone la segunda gran amenaza para los sistemas democráticos.

De la misma manera, el derecho a un trabajo digno se está viendo seriamente impactado por las posibilidades de la economía digital y de plataforma. Las nuevas relaciones laborales obligan a repensar y reinterpretar el marco legal y mientras tanto se agravan las desigualdades y se expande la precariedad. Algunas de las propuestas de esa economía de plataforma se revisten de un discurso de nuevas oportunidades, lo que complica el cuestionamiento de los mecanismos de explotación que están volviendo a generar. Igualmente, la facilidad para deslocalizar algunos de los procesos de esa economía digital está reproduciendo relaciones desiguales entre empresas transnacionales aunque basadas fundamentalmente en el Norte Global y trabajadoras y trabajadores ubicados en países del Sur Global. Esta es solo una de las modalidades de desequilibrio de lo que ya se ha dado en llamar colonialismo digital o extractivismo digital, según los casos.

Finalmente, por acotar estas influencias, resulta evidente el impacto de la digitalización en el medio ambiente. Este proceso no cuestiona el modelo de desarrollo basado en la producción, de hecho acelera la secuencia entre producción, consumo y desecho para volver a generar innovación aún más atractiva y, de nuevo, rápidamente desechada. Más allá de propuestas e iniciativas basadas en la racionalidad, la sostenibilidad, la reutilización o la reparación, la innovación tecnológica alimenta esa espiral de producción y consumo. La digitalización aumenta la necesidad de explotación de recursos concretos, sobre todo los que aparecen bajo la etiqueta de tierras raras. Su escasez, limitación y, en algunos casos, su complejo, costoso y contaminante proceso de tratamiento para la utilización ya han hecho de estos elementos la clave

de una nueva geoestrategia, pero también una derivada novedosa en lo que tiene que ver con la minería, las alianzas y el control de las cadenas globales de suministros. Eso sin olvidar que, por ejemplo, el litio, profundamente relacionado con la transición energética que va de la mano de la transición digital, ya está generando conflictividad en el conocido como el triángulo del litio situado en América del Sur. A esta exigencia de materiales se suma la dificultad del tratamiento de los residuos electrónicos que ha provocado también controvertidas dinámicas de externalización y deslocalización del vertido de esta basura electrónica.

En realidad, todas estas caras del impacto de la digitalización en la vida de las personas y muchas otras que no se han podido mencionar representan a su vez grandes oportunidades. Desde la creación de empleo y la mejora de la calidad de vida, hasta las experiencias de participación política, pasando por el uso de innovaciones tecnológicas para la defensa del medio ambiente o la lucha contra el cambio climático, solo por mencionar algunas, muestran cómo esas amenazas tienen otra cara que es la de la aportación de la digitalización al bienestar de las personas, las comunidades y el planeta. Para promover esta cara positiva y minimizar el impacto negativo es necesaria una aproximación crítica al fenómeno y una especial atención en el diseño del modelo que se impone, desde la regulación y desde la pedagogía. Ese es el reto fundamental que se abre no en el futuro, sino en este mismo momento.

Carlos Bajo. Oxfam Intermón.

LA JUSTICIA GLOBAL COMO MARCO PARA LA RENOVACIÓN DE LA COOPERACIÓN

Teniendo en cuenta la creciente complejidad de las problemáticas, sus interdependencias y el carácter transnacional y multidimensional de los procesos de desarrollo, la política de cooperación no puede permitirse continuar con un despliegue fundamentado en objetivos sectoriales y una visión de las relaciones de cooperación entre países desarrollados y países que están en camino de serlo. Consciente de ello, el mundo de la cooperación ha ido introduciendo ideas y propuestas en el ámbito discursivo de la política, por ejemplo, asumiendo la Agenda 2030 y los ODS como nueva referencia general para la acción, incorporando menciones a la sostenibilidad medioambiental, la coherencia de políticas y la interseccionalidad y declarando el propósito feminista de la política, a la vez que reafirma su compromiso con los Derechos Humanos.

Este esfuerzo de adaptación en el ámbito discursivo no ha llegado hasta el punto de cuestionar el paradigma desarrollista ni a establecer una hoja de ruta decididamente transformadora de la lógica Norte-Sur que permea la historia y la estructura del sistema de cooperación internacional. Tampoco se observan pasos decididos en el diseño y la puesta en marcha de cambios en los ámbitos estratégicos e instrumentales de la política. Ésta reproduce de manera sistemática las prioridades estratégicas sectoriales y geográficas —primando con ello visiones sectoriales e interestatales— y usa el proyecto como herramienta principal, alentando con ello importantes limitaciones a los procesos de transformación y priorizando las necesidades de los actores donantes.

Contribuir a la transformación de la política de cooperación para lograr su completa renovación, tal y como demanda la realidad, no es una tarea sencilla. No si no se conforma con realizar cambios en el ámbito discursivo sin pretender que afecten a los ámbitos que determinan las prácticas cotidianas de la política. Por ello la Justicia Global debe ser el nuevo marco para la cooperación, en tanto que reúne de manera comprensiva los principios de justicia, integralidad y coherencia señalados con anterioridad.

La Justicia Global surge como un marco alternativo a las limitaciones mostradas por el paradigma desarrollista, procurando —por un lado— poner el foco en la reducción de las desigualdades desde un enfoque de Derechos Humanos y —por otro lado— trascendiendo la lógica Norte-Sur entre países. Por supuesto que las desigualdades también se reproducen entre colectivos y territorios más allá de sus divisiones administrativas y políticas.

La consideración, en primer lugar, de las desigualdades como injusticias permite comprender las acciones destinadas a la reducción de las desigualdades como acciones de naturaleza eminentemente política, en tanto que observan —y pretenden transformar— las relaciones de poder que las sustentan y las reproducen.

En segundo lugar, la consideración de las desigualdades en sus distintas manifestaciones, escalas y dimensiones permite comprender las interdependencias —entre los procesos sociales y los económicos, así

como entre éstos y los ciclos vitales de los ecosistemas— y el carácter transnacional de las principales dinámicas que atraviesan territorios y cuerpos, consolidando la imposición de una distribución injusta del poder y reproduciendo exclusiones, expulsiones y violaciones de derechos. Los países y sus políticas son, por supuesto, una parte importante de esas relaciones asimétricas de poder, pero no son ni la única ni, a veces, la más importante.

Así, la emergencia del paradigma de Justicia Global permite sintetizar una mirada comprensiva sobre el conjunto de conflictos que caracterizan el tiempo que vivimos subrayando su naturaleza política y multidimensional. Desde unos diagnósticos y estrategias que partan de la justicia climática, de género y socioeconómica, así como de las transiciones justas, las respuestas a las crisis profundizarán en las causas de las desigualdades y actuarán contra las injusticias.

El reconocimiento de las interdependencias entre países y dimensiones de los procesos sociales, económicos y ambientales nos permite comprender que las soluciones que se promuevan no pueden limitarse a una mirada metodológica nacional. Es decir, que nada de lo que un país y su gobierno realicen de manera exclusiva puede servir de solución para unos desafíos y problemáticas que trascienden a las capacidades y competencias efectivas que tienen los Estados nacionales.

Más aún, permite comprender las relaciones de poder internacional como relaciones dinámicas cuyo sujeto no son únicamente los países o las instituciones internacionales, sino que se encuentra difuminado entre otros múltiples actores de carácter privado: compañías multinacionales, operadores económicos, fondos de inversión, agencias de *rating*, despachos de servicios fiscales, *lobbies* empresariales e industriales, así como redes transnacionales de organizaciones sociales, fundaciones, etc.

En definitiva, el análisis y diagnóstico de la realidad internacional nos muestra los límites de una política pública de cooperación internacional comprendida esencialmente como transferencia de conocimiento, reglas o recursos de los países ricos a los países empobrecidos, en tanto que obvian cuáles son las interdependencias y dinámicas que funcionan entre unos y otros, así como los impactos económicos, sociales y ambientales que generan los procesos de desarrollo y se manifiestan de manera interseccional en las vidas de las personas.

El desafío principal consiste en imaginar y diseñar cursos de acción para la cooperación que, abandonando otras consideraciones e intereses nacionales fuertemente integrados en la misma, permitan revertir las asimetrías del poder internacional construyendo espacios de gobernanza democrática sobre desafíos comunes, formulando modelos de desarrollo que no estén guiados por la rentabilidad monetaria antes que por la justicia y la sostenibilidad, y extendiendo eficazmente el marco de Derechos Humanos en todo el planeta.

¿MALOS TIEMPOS PARA LÍRICA?

“En mí combaten el entusiasmo por el manzano en flor y el horror por los discursos del pintor de brocha gorda”

(Bertolt Brecht)

Una idea que corría como la pólvora a finales del pasado siglo, con un propósito más performativo que diagnóstico (y menos ingenua de lo que puede parecer), afirmaba que el mundo estaba más preparado que nunca para la gobernanza global. Es cierto que eran los optimistas noventa, seguramente el momento histórico en el que más cerca ha estado la humanidad de ese ideal kantiano que perseguía una sociedad mundial constitucionalizada y democrática.

La historia (o su “no fin”), desde entonces, ya la conocemos. Pasado aquel *momentum* cosmopolita, desplazado por la emergencia de nuevas amenazas globales (algunas materiales, otras construidas discursivamente), por la hegemonización del paradigma securitario y por profundos cambios en el orden geopolítico, se desdibujó un horizonte en el que se vislumbraba la posibilidad de alcanzar un marco de convivencia global más democrático que el logrado hasta entonces, más justo y sostenible.

No puede sin embargo negarse una contradicción importante en el hecho de que todos los elementos que permitieron enmarcar los problemas de la sociedad como problemas globales de acción colectiva no han hecho más que aumentar, al tiempo que el optimismo cosmopolita se esfumaba.

Actualmente recogemos los frutos de tamaña contradicción. Por un lado, vemos de forma cada vez más evidente cómo con la entrada en el Antropoceno atravesamos una crisis sistémica de alcance planetario. Por otro, observamos cómo se avivan los discursos de brocha gorda (odio a la diferencia, negacionismos, sálvese quien pueda...) que nos alejan de las condiciones políticas para responder a la crisis. Y mientras tanto, nos acercamos a un abismo civilizatorio. Este cruce de caminos nos sitúa, más que ante un nuevo *momentum*, frente a un ultimátum. Asumámoslo y practiquemos, como nos invita a hacer Marina Garcés, la insumisión frente a la condición póstuma.

Pero, cómo enfrentarnos a la crisis en el Antropoceno y cómo hacerlo fortaleciendo la democracia. Es decir, cómo evitar el abismo civilizatorio, y cómo hacerlo de forma justa y sostenible en términos universales e intergeneracionales en una sociedad interdependiente y ecodependiente. Lo cierto es que, de siglo en siglo, la brocha de las amenazas cada vez es más gruesa, y se nos redobla el trabajo.

Lo que parece claro es que no hay respuestas democráticas posibles si no se asume el desafío que la transnacionalización y la insostenibilidad ambiental, pero también social, suponen para la convivencia global. Y ello conlleva, ineludiblemente, repensar la democracia y muchas de las ideas y conceptos sobre los que esta se asienta. Por centrarnos solo en algunas importantes, y siguiendo a Daniel Innerarity, parece necesario replantear la idea de la soberanía, y asumir que una “soberanía del control” debe dar paso a una “soberanía de la responsabilidad”. Una responsabilidad por lo común, por lo

colectivo, que cada vez encaja de forma menos armónica con la idea de nación y de intereses nacionales, o de una comunidad política determinada. Por aquello de la interdependencia y la transnacionalización, sí, pero también de la ecodependencia, no lo olvidemos.

Cierto es que en el retorno de la geopolítica en el que nos encontramos, de los proyectos ultranacionalistas y la emergencia de opciones políticas reaccionarias sobre los que cabalga, los planteamientos que abogan por superar tanto el realismo político como el nacionalismo metodológico son tildados de ingenuos o, en el mejor de los casos, de idealistas cargados de retórica e incluso lírica. Pero la paradoja es que en ellos residen las opciones de sustentar una acción colectiva capaz de abordar los retos políticos de nuestro siglo: la muerte de las democracias, la profundización de la desigualdad extrema o la emergencia climática, por citar seguramente tres de los más relevantes. Retos todos ellos de dimensión planetaria que, de no ser afrontados (es decir, de seguir como hasta ahora, con las recetas, las instituciones, las políticas, los intereses, y también las ideas, que nos han traído hasta aquí), nos redibujan un horizonte distópico cada vez más cercano.

Idealistas y utópicas eran las mujeres que en el siglo XIX comenzaron a exigir el sufragio universal. Idealista, y algo menos lírico, era el movimiento obrero que en los siglos XIX y XX defendió los derechos de las clases trabajadoras. O, en el siglo XX, la lucha por la independencia y la descolonización en varios continentes, los movimientos por los Derechos Humanos, los movimientos de los pueblos originarios, por la defensa y los derechos de la naturaleza, el movimiento por la solidaridad internacional... o por tantos elementos que, pese a las enormes dificultades y resistencias (también en el terreno del sentido común y la disputa por la hegemonía) se fueron conquistando e incorporando en el constitucionalismo nacional, pero también en el internacional.

Así pues, no renunciemos a enunciar que el paso del cálculo de la geopolítica a la acción colectiva y cooperativa es un hito imprescindible para detener nuestra deriva autodestructiva. Sin duda, no será suficiente, necesitamos cambios epistemológicos que nos permitan abrirnos a nuevas formas de conocer que ahora nos están vedadas, por inimaginables. Necesitamos abrir nuevas agendas de trabajo, fortalecer y articular sujetos colectivos, transformar nuestras políticas, ampliar y democratizar las instituciones... es decir, profundizar la democracia, transformarla en términos transnacionales, intergeneracionales y decoloniales. Todo ello es imprescindible para ejercer la insumisión frente a la condición póstuma.

Ignacio Martínez. Profesor Universidad Complutense de Madrid.

CURSOS DE ACCIÓN DE LA COOPERACIÓN PARA LA JUSTICIA GLOBAL

Más allá de la adopción de principios generales para la renovación de la cooperación, urge comenzar la indagación sobre los cursos de acción que deben ser planteados para la misma. La centralidad de las desigualdades como problema y la adopción del marco de Justicia Global no se satisfacen tan sólo con incorporaciones a los discursos o a los preámbulos de las normativas y estrategias que, sin embargo, persisten en antiguos marcos y en prácticas tradicionales. La cooperación renovada ha de partir de una apuesta clara por reducir esa brecha entre discurso y práctica, es decir: comenzar por abandonar las luminosas declaraciones en un papel que lo aguanta todo para centrarse en el barro de las prácticas donde los conflictos y contradicciones son material cotidiano.

ABRIR EN CANAL LAS TRIPAS DE LA COOPERACIÓN: DESCOLONIZAR Y DESPATRIARCALIZAR LAS PRÁCTICAS

Puede ser lo más difícil: pensar en qué medida la cooperación es parte de los problemas más que de las soluciones. Dicho de otra forma, si la cooperación no cuestiona una de sus principales asunciones difícilmente podrá renovarse para responder a los desafíos actuales. Nos referimos a la asunción, inherente a la cooperación, de que realiza un trabajo neutral respecto de los problemas que pretende contribuir a resolver⁴⁹. En efecto, la cooperación actúa normalmente como si no formara parte de la realidad en la que interviene en términos históricos y geográficos. La adopción de un discurso intencionalmente abarcador de todas las demandas sociales y políticas de dignidad y derechos es funcional para que la cooperación se sitúe como un actor neutral respecto de las causas históricas y geopolíticas que han intervenido para que comunidades y territorios vivan situaciones de injusticias. Y la cooperación no sólo asume su neutralidad respecto de las raíces de los conflictos en los que pretende intervenir, también que las comunidades y territorios afectados tienen un déficit de capacidades y de recursos para resolverlos. De manera que la única forma de adquirirlos es transferirlos desde el exterior. Se trata de una suerte de racismo estructural que atraviesa las relaciones de la cooperación y que se reproduce en los lenguajes, objetivos, estrategias e instrumentos de manera sistemática (Véase diagrama 1).

En este sentido, la tarea que tiene la cooperación por delante si se plantea descolonizar sus prácticas es inmensa, llena de riesgos y resistencias y, a menudo, de apariencia inalcanzable. El desafío es tal que obliga a enfrentar conflictos de intereses instalados históricamente y reproducidos de manera sistemática por el conjunto de actores privilegiados en el sistema de cooperación. Siguiendo las reflexiones y recomendaciones expresadas por actores del Sur Global⁵⁰, el primer paso es reconocer la *situación* de quien habla y actúa. Es decir, reconocer que la cooperación no es un sistema horizontal y ajeno a las relaciones de poder que histórica y geográficamente configuran el mundo, sino parte intrínseca de las mismas. Un sistema constituido por actores que se sitúan en algún punto de esas relaciones de poder y por lo

tanto, en función de esa situación, disponen de más o menos recursos para definir objetivos, para asignar fondos, para contratar personal, o establecer plazos y mecanismos de rendición de cuentas que otros actores, situados en otro punto de esas relaciones de poder. Esta situación de desventaja se agrava además cuando intersecciona con el machismo arraigado en ambos polos del sistema de cooperación.

Por ejemplo y sin ir más lejos, una organización española que forma parte del conjunto de actores sociales, políticos e institucionales que conforman la política de cooperación española, está *situada* en un lugar muy diferente de una organización boliviana de mujeres que recibe fondos de la cooperación para promover el empoderamiento económico y político en comunidades del altiplano.

CÓMO SE MANIFIESTA EL RACISMO ESTRUCTURAL EN EL SECTOR



Fuente: Peacedirect.org

El reconocimiento de la *situación* en el sistema de cooperación entendido como un sistema de relaciones de poder tiene potencialmente múltiples consecuencias prácticas. Pero no de una manera automática. Reconocer una situación de privilegio en un sistema desigual no trae consigo ninguna modificación de las relaciones en el sistema, salvo que ese privilegio comience a dejar de serlo. El abandono de la neutralidad discursiva es sin duda un primer paso, en tanto que desnuda una máscara que sirve a la vez para justificar la necesidad de la cooperación desde el punto de vista de los privilegiados y que oculta las relaciones de poder y el racismo estructural. Tal vez este paso explique las resistencias que la cooperación tiene para dejar de presentarse como una acción políticamente neutral.

Del reconocimiento de la *situación* puede sin embargo abrirse un abanico de oportunidades importantes para la renovación de la cooperación. Asumir las implicaciones históricas y geográficas de los poderes del Norte en la configuración de los conflictos puede permitir reconocer que la principal tarea de un sistema de cooperación es precisamente contribuir a reparar lo que aquellas implicaciones han causado. Entender el sistema de cooperación como un sistema de *reparación* sería más apropiado desde una perspectiva descolonizadora de la cooperación⁵¹. Tal y como nos advierte el pensamiento feminista decolonial, esta concepción de la reparación que promueven movimientos sociales lucha por el reconocimiento, la expiación y la compensación tanto mediante cambios estructurales y duraderos, como hacia nuestros sistemas políticos y económicos que han surgido directamente del legado del colonialismo y la esclavitud y que persisten hasta ahora. En particular, las reparaciones pendientes en materia de justicia climática para dar una respuesta a los daños pasados y actuales requieren una gobernanza democrática en la distribución y el uso, así como su clara distinción de los flujos de ayuda⁵².

El curso de acción que la perspectiva decolonial abre para la cooperación presenta potenciales acciones en muchos ámbitos y tiene consecuencias no fácilmente predecibles. Tal vez una sí lo sea: la pérdida de poder relativo que los actores privilegiados dentro del sistema han de tener en favor de los actores menos privilegiados. De la verticalidad a la horizontalidad no se transita con discursos e intenciones: tan sólo se certifica en la medida en que los recursos y poderes hayan sido redistribuidos efectivamente, de tal manera que los intereses y valores predominantes hayan dejado de serlo.

Esta suerte de *traspaso de poderes* no puede realizarse a partir de un diseño exclusivamente de los actores que acumulan más cuotas de poder o se encuentran en un estado de mayor privilegio. Constituye en sí mismo un desafío para el diálogo y la progresiva incorporación de perspectivas diversas, que procuren acceso efectivo a las decisiones políticas en todos los ámbitos de las poblaciones y comunidades que lo tienen limitado. Por lo que el trabajo de abrir rutas de acceso a la representación, a la financiación y a la defensa de sus intereses constituye ya un itinerario claro donde el riesgo de *extractivismo* de ideas y perspectivas es una advertencia permanente, pues no se trata de adornar con perspectivas ajenas el mantenimiento de las actuales relaciones asimétricas. El foco del trabajo decolonial y feminista es precisamente transformar dichas asimetrías, asumiendo la *situación* y con ello contribuyendo a generar un sistema global de *reparación*.

**ENTENDER EL SISTEMA DE
COOPERACIÓN COMO UN
SISTEMA DE REPARACIÓN
SERÍA MÁS APROPIADO
DESDE UNA PERSPECTIVA
DESCOLONIZADORA DE LA
COOPERACIÓN**

EL PROCESO DE CAMBIO DECOLONIAL Y FEMINISTA EN LAS OPERACIONES DE OXFAM INTERMÓN

Desde el equipo de operaciones, especialmente la unidad que da soporte a las operaciones en las oficinas de país y regiones, hemos participado en un proceso de revisión del rol de operaciones en América Latina y el Caribe (LAC) con una perspectiva decolonial y feminista.

La iniciativa partió de la región de LAC en Oxfam, y se colidera desde el equipo de operaciones. El trabajo se inició con la facilitación de unas consultoras externas y se encuentra en la fase final.

Fase 1. Abril 2023. Preparación y diseño del proceso. Mapeo de las áreas operacionales a explorar.

Fase 2. Mayo y junio 2023. Diagnóstico. Encuesta anónima (186 respuestas de personal de las oficinas de Oxfam en LAC y del equipo de apoyo a operaciones de Oxfam Intermón). 13 grupos focales con personal de programas y operaciones y 49 personas entrevistadas.

A partir de los resultados de la fase de diagnóstico, se crea una unidad para impulsar y monitorear el proceso que toma la decisión de poner el foco en logística, recursos humanos y finanzas como áreas clave para las siguientes fases.

Fase 3. Junio y julio 2023. Diálogo y propuesta. Repensando las áreas críticas. Grupos focales.

Fase 4. Septiembre a noviembre 2023. Plan de mejora. Análisis de factibilidad e implementación. Entregable: propuesta de plan de acción con acciones de corto, medio y largo plazo.

De manera paralela y como parte del trabajo de alineamiento con otras afiliadas de la confederación Oxfam que realizan también el apoyo operacional en otras oficinas país, se está avanzando en ampliar la comprensión sobre la descolonización y se ha definido el contenido de una sesión para todas las personas que participan en los grupos de armonización de políticas y procedimientos en Oxfam para octubre y noviembre 2023.

Margalida Massot. Oxfam Intermón.

REPOLITIZAR LA COOPERACIÓN: LA ACCIÓN COLECTIVA POR EL INTERÉS COMÚN

Otro curso de acción para la renovación de la cooperación es la senda de la repolitización. Lo que se propone es devolver al espacio de lo político el trabajo en materia de cooperación que, por diversos motivos, ha ido desplazándose hacia entornos de apariencia más tecnocrática y, por consiguiente, generando lenguajes y propuestas difíciles de comprender por personas no especializadas. En términos generales se construyen narrativas despolitizadas de los problemas que la cooperación pretende resolver situándose ésta como una acción neutral. Parece una consecuencia normal que en este desplazamiento la cooperación haya perdido atractivo para movilización social.

Si la propuesta de la *situación* que sugerimos en el epígrafe anterior tiene una consecuencia obvia es precisamente la de la repolitización, ya que situarse en el continuo de una relación de poder justifica no sólo la perspectiva desde la que se abordan las problemáticas, sino que también permite motivar las intenciones de la acción transformadora derivadas de esa posición. Se pueden describir las injusticias desde una posición ajena, evitando mostrar en qué medida las estructuras y las relaciones de poder desde las que realizamos la cooperación tomaron parte en ellas. Pero también pueden describirse las injusticias y sus problemas derivados mostrando cuáles son los intereses, dinámicas y acciones que dan lugar a las mismas, para —en consecuencia— *tomar partido* en la superación efectiva de dichas injusticias. La cooperación ha persistido en mostrarse como una acción independiente y aislada políticamente de las causas de los conflictos y los problemas.

LA REPOLITIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN APUNTA A VARIOS ASPECTOS CENTRALES DE LAS PRÁCTICAS MÁS COMUNES EN LA ACTUALIDAD, YA SEA A LAS ACCIONES DE LOS ACTORES, A LAS ESTRUCTURAS, ESTRATEGIAS Y CONTENIDOS O RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN

La repolitización servirá para sostener la tensión necesaria entre actores, contenidos y resultados de la política, de manera que permita equilibrar el conjunto de la acción. La tensión pretendida podría definirse como la “devolución de la cooperación a la política”, como la definición de un desplazamiento que pretende revertir dicha despolitización de la cooperación. Un proceso que se da, al menos, en tres ámbitos:

- **Despolitización de los actores implicados**, quienes ya no dirimen sus diferencias en argumentos que impulsen la movilización social en la esfera pública, sino que reducen las mismas a matices de un lenguaje común, utilizados en documentos y resoluciones discursivas, que son generalmente desconocidas por la ciudadanía. Así, los actores de la cooperación se entienden en un lenguaje inaccesible e incomprensible para quienes no forman parte de la conversación. Con ello, aún sin pretenderlo, se logra sustraer la disputa por la orientación y el funcionamiento de la política de cooperación de la esfera pública y reproducen su imaginario tecnocrático. La finalidad es seguir manteniendo el *statu quo* en términos de subrogación y subvención de buena parte de la implementación de la política, lo que delimita los contornos de lo discutible y negociable.
- **Despolitización del contenido de la política**, que en sus aspectos estratégicos e instrumentales se muestra constante e invariable a lo largo del tiempo. Confiriendo el poder de transformación que se espera de la política pública a cuestiones procedimentales y técnicas que determinan y sancionan lo que es posible hacer y lo que no. La cooperación se sustenta así en la permanente afirmación de su propósito dado que justifica su necesidad en los aspectos normativos y discursivos que apuntan con buenas palabras lo que las evaluaciones de impacto y aprendizajes históricos tienen mucha más dificultad de demostrar. Una de sus características definitorias a lo largo del tiempo es la enorme brecha existente entre el discurso de la política y las prácticas con que opera.
- **Despolitización de los resultados de la política**, aunque la cooperación ofrece resultados innegables (bastaría con preguntar a millones de personas que han visto sus condiciones aliviadas o sus posibilidades ampliadas gracias a las acciones de la cooperación), estos resultados —y esta forma de relatarlos— nada dicen sobre si logran revertir las causas de las desigualdades para evitar su reproducción. Así, la cooperación y sus resultados parecen estar *al margen* de lo político, fuera de las dinámicas que generan o revierten desigualdades, arrinconada en el espacio de la atención asistencial y humanitaria que a duras penas compensan los efectos más dramáticos de las políticas sobre la vida de algunas personas.

Frente a lo anterior, lo que proponemos es una nueva mirada a la sociedad y sus actores, al contenido y los resultados de la política de cooperación, que recupera la naturaleza política de todo el sistema y sus acciones. Una mirada que observa a la ciudadanía como protagonista política definida por su posición respecto de las relaciones de poder, que se centra en la reducción de desigualdades como injusticias evitables y reversibles, y que contrasta y comprueba que dichas relaciones de poder se transforman efectivamente.

En los últimos años, los discursos sobre cooperación han desplazado las motivaciones desde las preocupaciones por la mejora de la calidad y la eficacia de la cooperación hacia la incorporación de los intereses políticos y económicos de los países donantes. Cada día son más frecuentes las expresiones de “beneficio mutuo” o *win-win* para explicar y justificar las acciones de cooperación⁵³, no tanto como una cuestión de justicia o solidaridad con territorios y poblaciones en el exterior, sino como un elemento más de las agendas políticas nacionales⁵⁴. Este movimiento discursivo marca una diferencia notable respecto del discurso tradicionalmente asumido por la AOD basado en las necesidades de los países socios o beneficiarios. Este giro discursivo forma parte de las respuestas con que los países abordan la crisis de gobernanza en la que el campo de la cooperación internacional para el desarrollo se encuentra inmersa⁵⁵ y de la que el estancamiento presupuestario de la AOD también forma parte.

Es preciso subrayar el carácter político de este desplazamiento de las motivaciones en los discursos, ya que tiene su origen en el intento de reaccionar a la emergencia de los populismos de derechas y su cuestionamiento tanto a las agendas globales como a la cooperación en un marco de aporofobia y xenofobia que es funcional a las propuestas de renacionalización características de dicho pensamiento populista. De ahí que muchos gobiernos hayan enmarcado, por ejemplo, la motivación de la cooperación como una contribución a reducir las migraciones a Europa. A este respecto, nos hacemos eco de las conclusiones de un estudio reciente de Oxfam⁵⁶ sobre el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI-Global Europe) de la UE que expone los enormes riesgos de perversión de la ayuda oficial europea en países africanos al orientarla hacia los intereses de frontera europeos y la disuasión de los movimientos migratorios, como ejemplo notable de la incoherencia entre las políticas de migración y desarrollo de la UE⁵⁷.

La ausencia de propuestas para superar el estrecho marco otorgado a la política de cooperación, mezcla de cortoplacismo electoral y de inercias tecnocráticas y conservadoras de continuidad, restringe el actuar de la incidencia política a una suerte de espacios e interlocuciones formales cargadas de tecnicismos y procedimientos administrativos que —además de consumir enormes cantidades de recursos y tiempo de las organizaciones sociales— tan sólo puede ofrecer resultados en el nivel discursivo: introducen matices, declaraciones y aspiraciones que poco reflejo tienen en el devenir de la práctica política, apresada en el mismo marco. La cooperación se encuentra más prisionera que nunca de los intereses nacionales⁵⁸.

Como sucedía con el curso de acción decolonial propuesto más arriba, la repolitización que demanda la cooperación para responder al carácter político de los problemas también ha de asumir la necesidad de pensar *desde fuera*. En este caso, desde fuera de las razones político-administrativas que dibujan el contorno de los intereses nacionales y los requisitos que logran imponer en las prácticas de la cooperación, porque ambos son pilares de las asimetrías que persisten en el sistema de cooperación. En este sentido, se impone la necesidad de generar espacios de reflexión sobre los intereses comunes y compartidos entre los territorios y poblaciones de la cooperación en un tiempo marcado por las interdependencias y los desafíos globales.

COOPERACIÓN Y MIGRACIÓN ENTRE LA UE Y ÁFRICA: LA EXTERNALIZACIÓN DE FRONTERAS

La cumbre de 2015 en La Valeta entre líderes europeos y africanos marca un hito en la relación de cooperación entre la Unión Africana y la Unión Europea en materia de migración y asilo. El Fondo Fiduciario de la UE para África —aprobado en la cumbre— fue diseñado como un instrumento de emergencia *ad hoc* para un contexto espacial y temporal concreto, pero su enfoque ha pasado a ser estructural y formalizarse con los nuevos presupuestos 2021-2027 en el NDICI-Global Europe y la definición del marcador del 10 % del presupuesto total para migración.

Este Fondo fiduciario de emergencia de la UE para la estabilidad (EUTF for Africa) tiene como fin último abordar la migración. A partir de ahí, la UE ha adoptado una estrategia instrumentalizando la AOD para conseguir objetivos de contención migratoria más que para abordar las causas estructurales de la pobreza, la desigualdad y la inestabilidad.

La consolidación de una política migratoria en el Norte de África y Sahel, guiada por intereses europeos internos (2021-2023), responde a un nuevo contexto geopolítico. Bajo el lema “una asociación reforzada y recíproca para la migración y la movilidad” —y mediante la demostración de capacidad de inversión financiera—, la “Visión común para 2030” se focaliza en la contención de la migración, la lucha contra el tráfico y la trata de personas, la gestión de fronteras, los retornos y los acuerdos de readmisión y reintegración.

En este contexto, a finales del año 2020, la Comisión Europea presentó su propuesta para un nuevo Pacto de Migración y Asilo con el fin de renovar el marco de gestión disponible para la UE y sus Estados. El Pacto está impregnado de un enfoque de externalización de las fronteras, la gestión y la responsabilidad, a través de medidas para reforzar los acuerdos de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo.

La dimensión de la acción en materia de migración, hasta ahora competencia de interior, se canaliza en parte a través de la acción exterior con el “refuerzo del partenariado y cooperación” con países de origen y tránsito, consolidándose la externalización del control y de la responsabilidad respecto de la llamada “frontera externa” de la UE, con un foco particular en el Norte de África y el Sahel. Así se asegura la colaboración de terceros países a efectos de control migratorio y acuerdos de readmisión de sus personas nacionales expulsadas de la UE, incluyendo la política de control migratorio en un marco más amplio de diálogo político, vinculado y condicionado a otras herramientas de la acción exterior como la ayuda al desarrollo, la inversión extranjera directa, los acuerdos comerciales, la concesión de visados, las finanzas, la seguridad.

Desde 2017, Frontex tiene presencia en países no fronterizos como Senegal y Níger a través de las llamadas células de análisis de riesgo. En 2022 se negoció enviar guardias a Senegal, primera vez que esto sucede con un país no fronterizo con la UE. Según EuroMed Monitor parece que el “el objetivo principal es impedir que la gente pague a los

traficantes para llegar a las Islas Canarias”, pero una de las consecuencias de esta operación es impedir la libre circulación de personas que desde 1975 rige el espacio de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental CEDEAO.

La UE ha desarrollado en los últimos años mecanismos para introducir en las negociaciones diversas modalidades de condicionalidad. Ejemplo de ello son la reforma del Código de Visados, la condicionalidad migratoria en el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) o la formalización de la condicionalidad de la AOD. En 2019 se reformó el Código de Visados introduciendo un mecanismo que permitiría utilizar su tramitación en la cooperación con terceros países en materia de readmisión. Su primera aplicación fue en 2021 con Gambia.

Otra forma de condicionalidad migratoria se establece vía acuerdos comerciales con los SPG: un instrumento comercial de la política de cooperación al desarrollo que prevé la reducción de aranceles en la importación de productos de determinados países a territorio europeo. La Comisión Europea ha propuesto condicionar las ventajas arancelarias, y el consecuente beneficio del SPG, a aquellos países que apliquen los acuerdos de readmisión, incluyendo a los países de renta baja.

El uso indebido de la AOD por parte de los Estados miembros también es otra forma preocupante de externalización de fronteras. La concesión de parte de la AOD a aquellos países que, por ejemplo, cumplan con los acuerdos de readmisión de sus nacionales procedentes de la UE en situación irregular contravienen los principios de Busán sobre la apropiación y el principio de que la AOD solo puede financiar aquellas actividades cuyo objetivo sea promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y en ningún caso los intereses de los Estados miembros.

Adicionalmente, con el nuevo Marco Financiero Plurianual de la UE 2021-2027 se operó una importante reforma en el sistema de cooperación de la Comisión Europea. Entre otros cambios, se creó el NDICI-Global Europe, como único instrumento, en lugar de los doce anteriores, dedicado al despliegue de la política de cooperación al desarrollo con un presupuesto de 79.500 millones. Su Reglamento formaliza y legaliza la posibilidad de condicionar parte de sus fondos al cumplimiento de las medidas requeridas a los países receptores en materia de migración. Se establece, además, un marcador obligatorio del 10 % en su presupuesto para financiar acciones vinculadas a la migración y desplazamiento.

Bajo este porcentaje se pueden financiar proyectos cuyo foco principal es la migración (100 % de su gasto) o donde ésta es elemento significativo (40 % de su gasto). Se estarían incluyendo proyectos de gestión de la migración y de fronteras como AOD acorde con los dos indicadores del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) salvo que, con una visión restrictiva y no facilitadora de la movilidad humana, lo cual sería contrario tanto a estos criterios como a los ODS. El grupo de trabajo creado por la OCDE publicó recientemente una guía en la que aclara que las acciones de gestión fronteriza comprendidas en proyectos financiados por la UE

deben ser reevaluadas por la Comisión ya que no podrían ser clasificadas como AOD.

Tanto el NDICI-Global Europe como los mecanismos de coordinación de la financiación europea o iniciativas del Equipo Europa siguen la senda de la externalización del resto de políticas de la UE en materia migratoria y de asilo ya descritas, lo que podría deslegitimar a la UE como actor comprometido con el desarrollo sostenible.

En el estudio recientemente publicado por Oxfam, se concluye que la UE da prioridad actualmente a las acciones relacionadas con la migración que la OCDE considera de especial riesgo para la integridad de la AOD, como la gestión de la migración y las fronteras, así como el retorno, frente a la migración laboral o las vías regulares. Varias acciones financiadas, como el desarrollo de capacidades de los guardias de fronteras, la gestión de las fronteras y la lucha contra el tráfico de migrantes, parecen incompatibles con el requisito de que la finalidad principal de la AOD sea el fomento del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo. Las acciones de retorno y reintegración parecen no ser conformes con el requisito de que las acciones de la AOD deben alinearse con las prioridades de los países socios y no condicionarse a su cooperación en el ámbito del retorno. Las acciones de protección financiadas por el NDICI ponen de manifiesto una notable incoherencia entre las políticas de migración y desarrollo de la UE, como en el caso de Libia, donde los fondos de la UE ajenos a la AOD facilitan la intercepción de migrantes que son devueltos a condiciones inhumanas, y, por otro lado, los fondos de la UE para el desarrollo se destinan a mejorar estas condiciones o a evacuar a las personas que las sufren.

Las conclusiones indican que el componente de migración del 10 % del NDICI es una oportunidad perdida para aprovechar las ventajas de la migración para el desarrollo, ya que se ha convertido en una herramienta para hacer pasar el control de la migración en la UE por ayuda al desarrollo, si la UE continúa su trayectoria actual.

Los riesgos de centrar en la contención las acciones en terceros países podrían derivar en la habilitación de rutas alternativas de migración irregular más peligrosas que suponen un grave riesgo en la protección de las personas migrantes, en especial las mujeres, y, en general, de los Derechos Humanos.

Cristina Fernández-Durán. Oxfam Intermón.

¹Ministerio de Relaciones Exteriores. Estado Plurinacional de Bolivia.

<https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/node/1231#:~:text=Vivir%20Bien%20o%20Buen%20Vivir,con%20toda%20forma%20de%20existencia.>

⁴<https://reliefweb.int/report/senegal/plans-send-frontex-guards-senegal-illegitimate-attempt-stop-migrants-asylum-seekers>

⁵<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/08/the-gambia-council-increases-the-visa-fee-due-to-lack-of-cooperation-on-readmission/>

⁶<https://ecre.org/european-commission-and-member-state-plans-to-link-readmission-to-trade-preferences-for-developing-countries-faces-criticism/>

⁷ibidem

⁸<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/dacandcrscodelist.htm>

⁹[https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2022\)53/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2022)53/FINAL/en/pdf)

¹⁰<https://policy-practice.oxfam.org/resources/from-development-to-deterrence-migration-spending-under-the-eu-neighbourhood-de-621536/>

LA AGENDA POLÍTICA DE LA JUSTICIA GLOBAL

Desde hace unos años, la agenda política de la cooperación ha comenzado a responder al carácter multidimensional de los desafíos y sus interdependencias tratando, coherentemente, de combinar acciones multisectoriales orientadas hacia las diferentes escalas en que se reproducen las desigualdades. Son esquemas estratégicos que integran agendas políticas complejas para focalizarse en las dinámicas de reproducción de las desigualdades que mejor definen las problemáticas actuales. Así, las *justicias* como mirada aplicada al cambio climático, a la desigualdad de género y a las diferencias socioeconómicas constituyen los ejes programáticos de la agenda política de Justicia Global.

Es preciso subrayar la importancia que tiene para la renovación de la cooperación la definición estratégica en términos de justicia climática, justicia de género y justicia socioeconómica. Por dos razones principalmente. En primer lugar, porque nos permite presentar diagnósticos politizados de las problemáticas, enfatizando que el cambio climático, por ejemplo, además de ser un problema global se expresa y reproduce de manera injusta, cebándose en territorios y cuerpos más vulnerables. En segundo lugar, porque nos permite orientar las acciones de la cooperación integrando acciones políticas en diferentes cuestiones sectoriales y en diferentes escalas de manera coherente, por ejemplo, interrelacionando fiscalidad, empleo, cuidados e igualdad para alcanzar metas en materia de justicia socioeconómica con enfoque feminista.

LITIGIO CLIMÁTICO: EL TRIBUNAL SUPREMO IGNORA A LA CIENCIA Y DA LA ESPALDA A LOS DERECHOS HUMANOS

Greenpeace, Ecologistas en Acción, Juventud por el Clima (Fridays For Future), la Coordinadora de ONGD para el Desarrollo y Oxfam Intermón demandaron al Estado español hace tres años por falta de ambición en la lucha contra el cambio climático. Los datos y la actualidad de los impactos más que nunca muestran una larga lista de impactos, desde la sequía en la agricultura, los graves incendios forestales, las olas de calor y muertes por las altas temperaturas, o las situaciones de hambruna y desplazamientos masivos en el Cuerno de África. A pesar de las evidencias, algunos partidos pretenden seguir retrasando la reducción urgente de los combustibles fósiles, seguir contaminando y abocarnos así a una sociedad más insostenible e injusta.

En julio de 2023, el Tribunal Supremo falló en contra de las organizaciones en los dos primeros litigios estratégicos climáticos en nuestro país. La Justicia española decidió así no atender a las conclusiones científicas respecto a la emergencia climática, a diferencia del criterio seguido por la mayoría de los tribunales superiores de otros países europeos en litigios similares.

Además, el Tribunal ignoraba en su sentencia la amplia información trasladada por los demandantes sobre la inherente relación de la emergencia climática y los Derechos Humanos. Tampoco entiende las conclusiones del IPCC que establecen que en los próximos años la degradación del clima supondrá la pérdida de sistemas alimentarios y el deterioro de la salud de la población, además de otros gravísimos impactos negativos para los ecosistemas, para la economía, en definitiva, para la vida en el planeta. Llega incluso a cuestionar que “la reducción de emisiones sea la única solución a la lucha contra el cambio climático”.

No se puede ir contra la ciencia ni contra las evidencias, y por eso las organizaciones demandantes estudian ya la presentación de un recurso judicial contra la sentencia, hasta alcanzar la ratificación de la necesidad de acelerar las políticas contra el cambio climático.

Lourdes Benavides. Oxfam Intermón.

EL PODER DE QUIENES SE ENCUENTRAN ABAJO: DEMOCRACIA Y PODERES PARA DESCOLONIZAR LA COOPERACIÓN

La cooperación, según el marco de Justicia Global, plantea desafíos político-estratégicos que no pueden ser atendidos sin abordar una reflexión sobre la distribución del poder en el propio sistema de cooperación. Esto tiene, al menos, una doble vertiente que es preciso explorar. Por un lado, la necesidad de apostar por un sistema de cooperación cuya estructura y arquitectura suponga un ejemplo incuestionable de gobernanza democrática. Es decir, promover una definición y una articulación de la cooperación desde una lógica coherente con los cuestionamientos que realizan los actores que menos protagonismo han tenido históricamente en el sistema. En este sentido, las propuestas generadas en los últimos años que tratan de vincular la gobernanza de la cooperación con espacios más representativos y políticos como Foro de Cooperación del ECOSOC⁵⁹, en detrimento del perfil más restrictivo y tecnocrático del CAD, indican un camino esperanzador para la consecución de un sistema más abierto, más democrático y más plural. Aunque se impone un análisis de la limitación de sus avances, así como de los principales obstáculos.

Por otro lado, se impone la necesidad de contar con perspectivas y voces que tienen por lo común dificultades para hacerse escuchar en el sistema de cooperación. Bien por su posición subalterna, bien por el carácter radicalmente crítico con el marco vigente, la cooperación aún tiene un enorme camino por recorrer si toma en serio la reversión de los marcos estructurales que configuran las asimetrías vigentes en el sistema. Obviamente, esto no se limita a incorporar cuotas de participación de representantes de territorios y poblaciones del Sur Global, sino que desafía la misma concepción del poder. En este sentido, la agenda de investigación, diálogo y trabajo políticos que se abre para la transformación de la cooperación, introduce la necesidad de comprender nuevas y distintas formas de poder, que se expresa también en diferentes formas de ejercerlo. El pensamiento feminista ha ayudado a comprenderlo; sobre todo el feminismo indígena y situado, cuando pone en valor la resistencia, la dignidad y la expresión tan asertiva como calmada de los innegociables principios de la justicia y la verdad.

CAPÍTULO 3. DEBATES Y PERSPECTIVAS PARA LA RECONFIGURACIÓN DE LA COOPERACIÓN

LA COOPERACIÓN RECONOCIENDO SUS PROPIOS LÍMITES Y PARADOJAS

En las últimas décadas la emergencia de la reflexión sobre la necesidad de profunda reforma de la cooperación es abundante. Se apela a la necesidad de renovar enfoques para la financiación internacional constituyendo todo un aparato crítico con la industria de la ayuda. La crítica hacia AOD alcanza a todos los aspectos posibles de la misma: desde su nombre, pasando por los principios y métodos de cálculo, montos, su arquitectura institucional, efectividad y procedimientos, hasta cuestionar su centralidad occidental, su hipocresía y su vínculo con intereses comerciales, geopolíticos o diplomáticos de los países donantes del sistema.

En términos generales desde finales de la primera década del siglo XXI se extendió y asumió la idea de que la cooperación tenía que ser repensada más allá del marco que establecía la AOD. *Beyond ODA*⁶⁰ es la expresión comúnmente utilizada para mostrar cada vez menor importancia de los flujos comprendidos en la definición de la AOD en comparación con el crecimiento de las remesas y de otros flujos financieros internacionales.

Asistimos a una creciente importancia e influencia de nuevos actores transnacionales generando una suerte de jungla institucional⁶¹, principalmente procedentes del sector privado y en forma de fundaciones filantrópicas, después en forma de nuevos mecanismos de inversión y financiación mixta público-privada (*blending*), la mayor articulación política, también transnacional, de organizaciones y redes de asociaciones, plataformas, municipios y centros de pensamiento con mayor capacidad de interlocución e influencia en los espacios de la comunidad internacional. Todo ello plantea de una forma incontestable la necesidad de reconfigurar en profundidad una política nacida en los años 60 del siglo pasado, en un contexto internacional completamente distinto.

En efecto, los fundamentos históricos de la cooperación han dado lugar a una política global *híbrida*⁶² en tanto que conserva elementos normativos articuladores de la misma por un lado, mientras que su reproducción es voluntaria y no basada en ningún mecanismo de obligaciones o sanciones.

Envuelve en cierto modo a gran parte de los países del mundo y logra acompañar y comparar mediante su método de cálculo los montos y esfuerzos que realizan los países, lo que no puede decirse de otras políticas de carácter global. Pero al mismo tiempo, sus prácticas voluntarias reproducen en sí mismas un marco de imprevisibilidad, arbitrariedad y discrecionalidad que consolida un sistema basado en relaciones asimétricas de poder entre países del Norte y países del Sur Global.

Esta paradoja constituye el marco a partir del cual se plantean los desafíos para la cooperación, de manera que se mantengan las bondades, principalmente relacionadas con el marco normativo que proporciona estructura y comparabilidad a las cooperaciones de los diferentes países, y al tiempo, que se superen las limitaciones que impone ese mismo marco. Bien por considerarlo demasiado restrictivo para las novedades que presenta el sistema en cuanto a actores, flujos de financiación, desafíos y agendas se refiere, o bien por incentivar prácticas que reproducen intereses de los donantes antes que responder a objetivos de desarrollo de la manera adecuada.

Es preciso, por lo tanto, realizar un análisis crítico de las diferentes tendencias y propuestas de reconfiguración de la cooperación desde la perspectiva de la Justicia Global, lo que significa establecer cuáles son aquellas que mejor responden a una visión transformadora de la cooperación. Es decir, aquellas que incorporan mejores fundamentos para hacer de ella una acción colectiva sistémica y multidimensional con capacidad de transformar las relaciones de poder y generar un marco de convivencia global definido en términos de justicia, integralidad y coherencia.

LOS LÍMITES DEL ABORDAJE DE UN NUEVO MARCO FINANCIERO

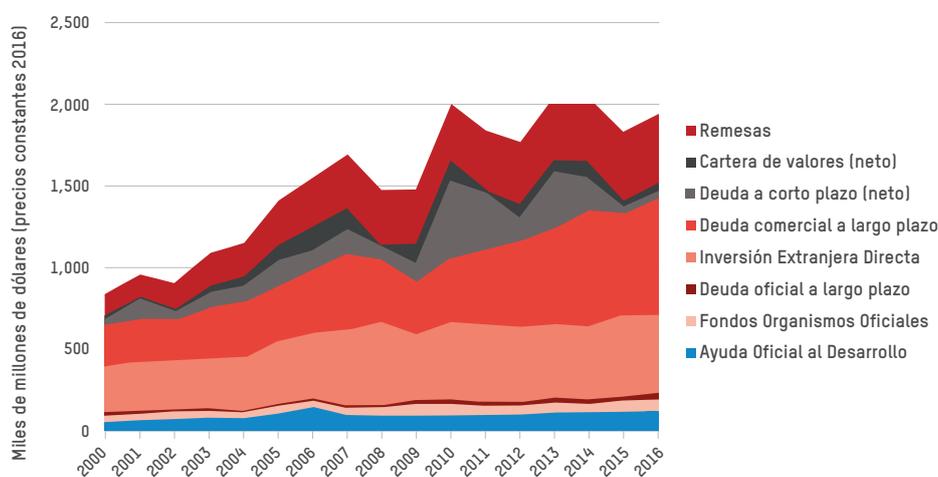
La mayoría de los debates a los que hemos asistido en los últimos años se refieren a la cuestión financiera, situando en el centro de los problemas de la cooperación la necesidad de movilizar más fondos, siguiendo la estela de la famosa alocución ante la aprobación de la Agenda 2030 en el año 2015, que afirmaba que sería necesario pasar de *billions to trillions*, al haber aprobado una nueva agenda mucho más ambiciosa por su alcance y temáticas a abordar. En realidad, no se trataba sólo de una cuestión de cantidad, sino de consolidar la idea de movilizar inversiones financieras⁶³ para el desarrollo desde la convicción de que los mecanismos tradicionales de AOD, basados en impuestos nacionales, habían agotado sus posibilidades.

Analicemos brevemente los principales movimientos que se han producido en los últimos años en relación a la fundamentación de un nuevo marco financiero: por un lado, la revisión del cálculo de AOD y por el otro, la constitución de una nueva métrica que vaya más allá de la AOD, la Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD), como forma de dar respuesta a los compromisos en materia de financiación de algunos bienes públicos globales, particularmente la financiación climática.

NUEVO CÁLCULO DE AOD QUE EN REALIDAD INCENTIVA A LOS DONANTES A PREFERIR LOS PRÉSTAMOS

La importancia que tiene el marco financiero de la AOD para la cooperación no puede medirse sólo en función del tamaño que este flujo tiene en comparación con otros flujos financieros internacionales. En este sentido, ya sabemos que es pequeño y con tendencia a constituir una proporción cada vez menor en relación a los incrementos que presentan las remesas y otros flujos financieros privados y mixtos, especialmente mediante mecanismos de inversión directa, deuda y otros flujos financieros.

GRÁFICO 6. FLUJOS DE CAPITAL INTERNACIONAL HACIA PAÍSES EN DESARROLLO



Fuente: Mélonio, T., Naudet, J. D., & Rioux, R. (2022). Official Development Assistance at the age of consequences. AFD Policy Papers, (11), 1-43.

En su modestia relativa, hay que tener en cuenta el carácter estructurante que ha tenido el marco de AOD debido a las reglas de concesionalidad establecidas desde hace décadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)⁶⁴. Las normas de elegibilidad para la AOD, incluido el grado de concesionalidad, se han aclarado varias veces a lo largo del tiempo y, lo que es más importante, se sometieron a una reciente revisión aplicada en 2018. Desde entonces ya no se contabilizan como transferencias netas (desembolsos menos reembolsos), sino como *equivalentes de subvención* con referencia a un tipo de interés de mercado paramétrico. No obstante, pese a las modificaciones en el cálculo, los cambios en los niveles globales de AOD son modestos, ya que en 2020 el nuevo equivalente de subvención sólo difiere en un 0,09 % de la obtenida con la medición anterior.

Lo anterior no debería ocultar algunos fallos graves en la nueva metodología que ya empiezan a mostrar impactos negativos serios. Los principales son que la proporción de préstamos sobre el total de AOD está aumentando vertiginosamente en los últimos años⁶⁵, con el consiguiente incremento del riesgo de sobreendeudamiento de muchos países que parece inminente en algunos casos, en el actual contexto de elevados tipos de interés del precio

del dinero⁶⁶. De hecho, la nueva metodología puede estar constituyendo un incentivo para los países donantes, pero no necesariamente para incrementar su compromiso con la cooperación y sus fines, sino para engordar de manera poco genuina las cifras de AOD, obviando en qué circunstancias es más adecuado operar con préstamos y cuándo con subvenciones. Lo que muestran las tendencias son una vertiginosa entrada de capital financiero en la cooperación. El proceso de financiarización económica, que responde a una dinámica histórica y estructural desde hace algunas décadas, logra incentivos para extenderse en el marco de la AOD.

En efecto, la nueva metodología de cálculo está produciendo una masiva exageración de los esfuerzos de los donantes al utilizar un interés paramétrico común que sobreestima el costo de realizar préstamos concesionales, lo que al mismo tiempo incentiva el uso de créditos en lugar de subvenciones, puesto que los préstamos aplican mucho más como AOD que en el sistema anterior⁶⁷. Es decir, por un lado, las cifras que se presentan engordan artificialmente la AOD, lo que constituye un incentivo importante para que los gobiernos presionados por alcanzar la famosa cifra del 0,7 % realicen operaciones de crédito antes que ampliar las operaciones de subvenciones. Por otro lado, este incentivo para realizar operaciones reembolsables como parte de la AOD puede estar inaugurando una tendencia según la cual se podrían invertir las actuales proporciones entre cooperación basada en subvenciones y cooperación basada en préstamos, medidos según el cálculo basado en la subvención equivalente. Esto parece estar mostrando el hecho de que, aunque el total de AOD haya presentado cuatro años de incrementos consecutivos —¿cuánto debido a la sobreestimación del componente donación de los préstamos?—, no está creciendo ni mucho menos al ritmo en que crecen los préstamos bilaterales como indican las cifras de los últimos años.

Desde que en 2018 se puso en marcha el nuevo sistema de cómputo basado en la subvención equivalente, los préstamos bilaterales de los miembros del CAD han crecido enormemente, un 38,7 % entre 2019 y 2020⁶⁸, y un 36,1 % entre 2021 y 2022⁶⁹, mientras que la AOD total había crecido en términos reales en esos mismos periodos un 3,5 % y un 13,6 % respectivamente. En el último periodo con datos disponibles (2021-2022), los préstamos de las instituciones de la UE han pasado de representar el 15 % al 24 % de su ayuda bilateral total después de que sus préstamos hayan crecido un 110 %⁷⁰.

**LOS GOBIERNOS
PRESIONADOS PARA
ALCANZAR EL 0,7 %
PREFERIRÁN REALIZAR
OPERACIONES DE CRÉDITO
(PRÉSTAMOS) EN LUGAR
DE SUBVENCIONES,
LLEGANDO A INVERTIR
LA ACTUAL PROPORCIÓN
ENTRE UNAS Y OTRAS**

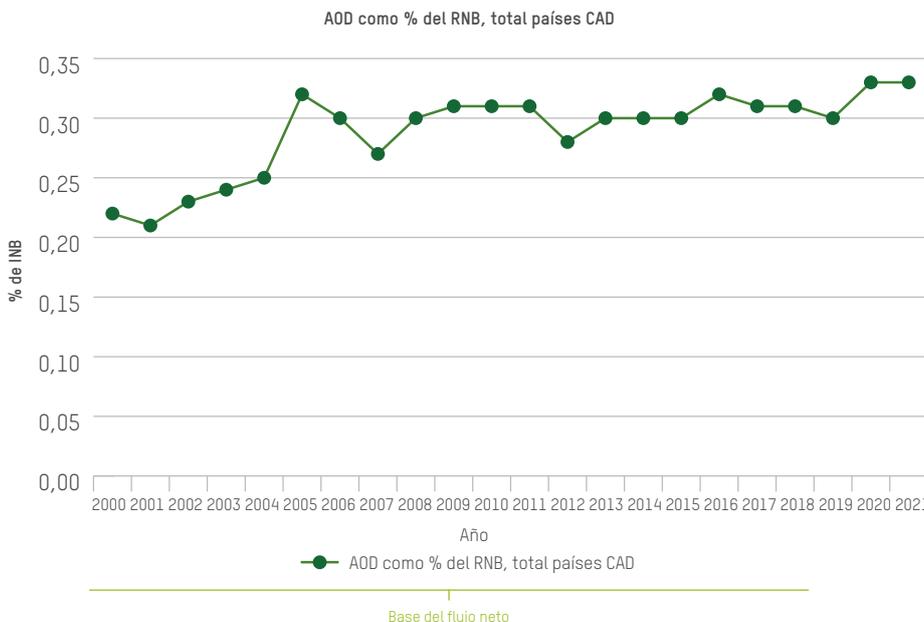
GRÁFICO 7. AOD BILATERAL CANALIZADA POR CRÉDITOS (2002-2021)



Fuente: Sistema de informes de acreedores (CRS), consultado en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>

Lo que hasta el momento no puede afirmarse apoyándose en los datos es que el nuevo método de cálculo haya facilitado que los países donantes cumplan sus compromisos aumentando la AOD de manera significativa para alcanzar el famoso compromiso del 0,7 %. En realidad, el esfuerzo conjunto de los países se ha mantenido a lo largo del tiempo en niveles estables en torno al 0,3 % desde hace más de 15 años, por lo que se ha desbalanceado la relación entre créditos y subvenciones.

GRÁFICO 8. EVOLUCIÓN DEL ESFUERZO DE AOD COMO % DEL RNB. TOTAL PAÍSES DEL CAD (2000-2021)



Notas: RNB: Renta Nacional Bruta. A partir de 2018, la AOD se mide sobre una base del equivalente a donación (grant equivalent); para años anteriores, la AOD se muestra sobre la base del flujo neto (net flow).

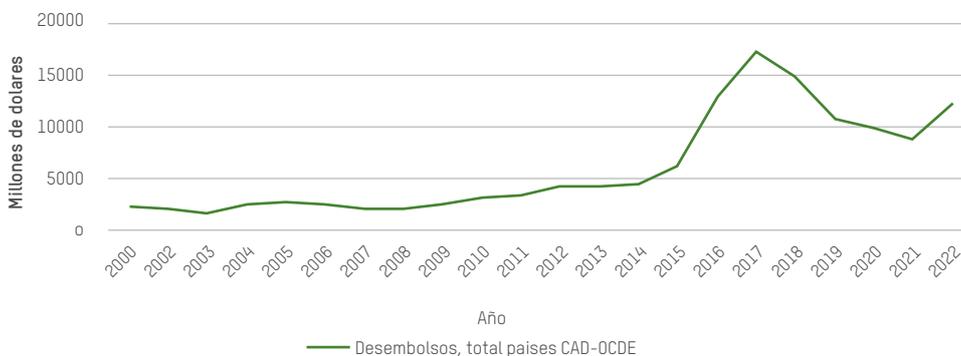
Fuente: OCDE (2022), "Estadísticas de ayuda detalladas: flujos oficiales y privados", Estadísticas de desarrollo internacional de la OCDE (base de datos), <https://doi.org/10.1787/data-00072-en>. Consultado el 31/03/23 en: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f6edc3c2-en/1/3/3/1/index.html?itemId=/content/publication/f6edc3c2-en&csp=e36383223262bf9cf22bfe7104aff3a98&itemID=0&ocd&itemContenttype=book#figure-d1e9466-2542ec4e6b>

De igual forma, a pesar de este cambio del cálculo para los préstamos, la definición y la elegibilidad de la AOD han sido extremadamente estables durante más de 50 años. La estabilidad ha estado basada en algunos principios compartidos como la transparencia en los montos reportados de AOD por parte de los países donantes. Una idea de esfuerzo compartido entre los países donantes que se ejemplifica con el compromiso del 0,7 % de la RNB desde 1970, la coordinación entre donantes en algunos mecanismos como la deuda y otras intervenciones coordinadas. También los intercambios de prácticas y experiencias a partir de informes de revisión entre pares, la búsqueda conjunta de mejora de la calidad y la eficiencia principalmente a partir del proceso iniciado con la Declaración de París de 2005, y la idea compartida de que la AOD debe permanecer al margen de intereses nacionales de los donantes como muestra la regulación y prohibición de la ayuda ligada, la exclusión de los fondos de armamento y gasto militar o el mismo hecho de regular la concesionalidad como criterio principal⁷¹.

Sin embargo, a pesar de las declaraciones las prácticas durante los últimos años han mostrado que prevalece cierta laxitud en los criterios para considerar elegibles como AOD algunos gastos nuevos, como está sucediendo con los fondos destinados a la atención a personas refugiadas en los propios países donantes que, particularmente tras la invasión de Ucrania, es el principal responsable del incremento de AOD entre 2021 y 2022. Así es, puesto que el 13,6 % de incremento total sólo hubiera supuesto un 4,6 % si no computáramos el costo de refugiados, que es un gasto realizado en los mismos países donantes⁷². Desde 2017 las organizaciones sociales vienen denunciando que las cifras de ayuda declaradas están “infladas” al incluir en dichos montos los fondos para refugio en los países donantes, los gastos en becas y formación, el alivio de la deuda, la ayuda ligada y las devoluciones de interés de los préstamos. Como se puede apreciar en el gráfico nueve, los desembolsos crecieron de manera espectacular tras la llegada a las costas griegas de miles de personas solicitando refugio procedentes de la guerra de Siria de 2015.

**DESDE HACE AÑOS,
LAS CIFRAS DE AOD
ESTÁN INFLADAS PORQUE
INCLUYEN DENTRO
DE SU CÁLCULO LOS
FONDOS PARA ATENDER A
PERSONAS REFUGIADAS
EN LOS PROPIOS PAÍSES
DONANTES**

GRÁFICO 9. EVOLUCIÓN DE LA AOD DEDICADA A SUFRAGAR COSTES DE ATENCIÓN A PERSONAS REFUGIADAS EN EL PAÍS DONANTE 2000-2021



Fuente: <https://stats.oecd.org/> Consultado el 31/03/23, en: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/refugee-costs-oda.htm>

Nota: Estos datos son un extracto de Flujos totales por donante (ODA+OOF+Private) (DAC1).

Las organizaciones europeas federadas en CONCORD establecieron el concepto de ayuda genuina que permite corregir esas cifras infladas eliminando esas partidas de los totales⁷³. En el caso español, ya hace años que se denuncia el carácter inflado de la ayuda que reporta al incluir la ayuda a refugiados⁷⁴, aunque la práctica ha ido a más, como muestra que el incremento 2021-2 se debe fundamentalmente a dicha partida⁷⁵, y de cumplirse el presupuesto aprobado para 2023 la totalidad del incremento —en términos numéricos 900 millones de euros— previsto para la AOD se deberá únicamente a este gasto, de tal forma que del 0,34 % presupuestado, tan sólo el 0,26 % correspondería a ayuda genuina⁷⁶.

EL TOSSD: TODAVÍA SIN CONCRETAR PERO ¿ALGÚN CAMBIO?

Con la intención de perseverar en este marco de principios comunes sobre la concesionalidad de los flujos y la posibilidad de comparar los esfuerzos de los países, pero que responda a la necesidad de incorporar flujos diferentes a la modesta AOD, el CAD comenzó a trabajar en el *TOSSD* como nueva métrica de cara a la II Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo celebrada en Addis Abeba en 2015. Aún hoy esta métrica no ha logrado consolidarse, bien porque varios países no han logrado informar a partir de los criterios que establece, bien porque algunos de sus elementos son ampliamente discutidos⁷⁷, especialmente en las dudas que existen sobre el vínculo efectivo que todos los flujos contemplados tienen con el desarrollo sostenible.

En 2022 el TOSSD fue reconocido como el indicador 17.03.1 de la Agenda 2030 para medir los esfuerzos en desarrollo⁷⁸, pese a que varios de sus componentes aún adolecen de una metodología contrastada y consolidada para la recogida de datos. Serán la OCDE y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) las instituciones de referencia para la publicación de los datos, ésta última particularmente para los de Inversión Extranjera Directa (IED). El componente que se considera metodológicamente completado y por lo tanto arroja cifras totales reales es la AOD, con el mencionado parámetro del 5 % de interés que sobrevalora e incentiva el uso de préstamos. El resto de los componentes aún tienen pendientes cuestiones metodológicas por resolver y, en algún caso como la movilización de flujos privados a partir de fondos oficiales, todo el camino por delante.

Por ejemplo, según el informe sobre financiación climática de la OCDE, los datos ofrecidos por organizaciones multilaterales para el TOSSD deben ser públicos a nivel de actividades, aunque algunas instituciones persisten en restricciones por confidencialidad, especialmente para proyectos con implicación del sector privado, desbaratando la transparencia en materia de financiación para el desarrollo y climática. Algunos Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) siguen enviando sus datos de manera anónima o agregada, lo que imposibilita su análisis⁷⁹.

Al fin y al cabo, la propuesta del TOSSD se realiza desde algunos lugares comunes con el tradicional cómputo de AOD, principalmente poniendo su foco en los fondos de los países desarrollados reproduciendo el binomio Norte-Sur⁸⁰ y procurando reunir financiación de distinta naturaleza (subvenciones

públicas y privadas, préstamos concesionales y no concesionales, inversión extranjera directa y recursos privados movilizados por fondos oficiales), si bien con diferentes aproximaciones metodológicas, conformando una hipótesis de difícil verificación: que todos ellos contribuyen a las transformaciones demandadas en la Agenda 2030.

El marco general que supuso la Agenda para la Acción de Addis Abeba (AAAA)⁸¹ acordado en 2015 remite a la promoción del crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental. Evidentemente muy lejos de lo que se requiere para discriminar qué financiación contribuye a los cambios y qué financiación reproduce las desigualdades, las presiones planetarias que desbordan los ciclos planetarios y las vulnerabilidades estructurales.

Como muestra de las dificultades de esta cuestión, valga como ejemplo que la UE, potencia mundial en el ámbito normativo y regulatorio, ha acordado un reglamento que tiene por objetivo informar a los inversores si una actividad económica es medioambientalmente sostenible mediante el establecimiento de criterios comunes⁸², con un mínimo a garantizar según el principio de no causar daño significativo (do not harm) y obligando a poner en relación la actividad económica o financiera con alguno de los seis objetivos generales de corte medioambiental (adaptación y mitigación, uso sostenible de recursos hídricos, economía circular, control de contaminación y recuperación biodiversidad)⁸³. Este reglamento se complementa con la denominada *taxonomía*⁸⁴, que son criterios técnicos de selección para resolver cuáles de las actividades son consideradas medioambientalmente sostenibles y cuáles no. Entraron en vigor en 2022 aunque ya fueron modificadas a causa de la respuesta a la invasión de Ucrania en lo que a energía nuclear, gas y carbón se refiere⁸⁵.

FINANCIACIÓN CLIMÁTICA: JUSTO LO CONTRARIO DE JUSTICIA CLIMÁTICA

Revisemos un tercer esfuerzo de la comunidad internacional, comandada de nuevo por los países más ricos, para establecer marcos financieros transparentes y estables generados a partir de la evidencia de una brecha de financiación. El compromiso de financiación climática adoptado en la COP15 consistente en que los países desarrollados proporcionarían 100.000 millones de dólares anuales para acción climática en los países en desarrollo hasta 2020, posteriormente extendido en la COP21 de París hasta 2025, cuenta con un relevante esfuerzo de información por parte de la serie de informes publicados por la OCDE⁸⁶. Según la misma, en 2020 se movilizaron 83.300 millones de dólares, aún por debajo del compromiso. Pero el grueso de las cifras no debería servir para ocultar las dificultades de establecer y hacer cumplir una metodología transparente, que evite duplicidades y el inflado del gasto dedicado.

En el mismo informe, la OCDE reconoce que muchos financiadores bilaterales y multilaterales públicos incluyen cada vez más información de detalle, pero agregarla o compararla es un desafío porque cada institución o país utiliza metodologías, enfoques e indicadores diferentes⁸⁷. La disponibilidad de datos y la información precisa para medir de manera eficaz cuánto se avanza en relación a los indicadores básicos de reducción de gases de

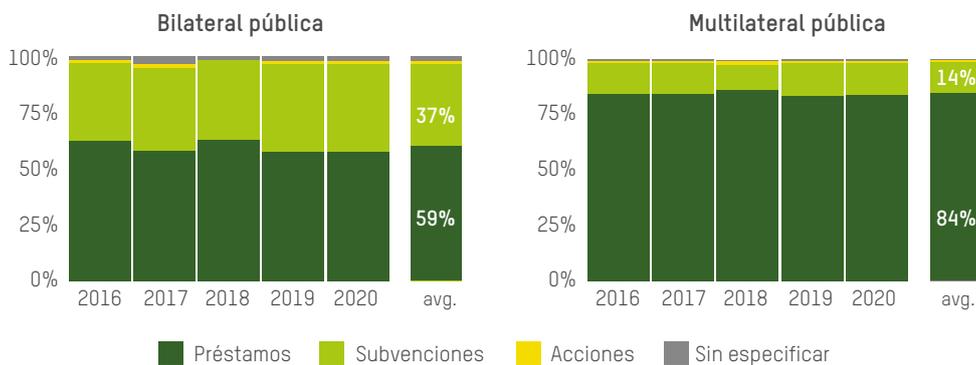
**LA FINANCIACIÓN
CLIMÁTICA ACTUAL
SE CONTRADICE CON
LOS PRINCIPIOS DE LA
JUSTICIA CLIMÁTICA**

efecto invernadero sigue siendo un desafío clave. El actual marco para informar los datos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés) se encuentra en revisión y anuncia para 2024 su sustitución por un nuevo Marco de Transparencia Reforzada⁸⁸ que pretende incluir información procedente de los países en desarrollo, relativa a la financiación recibida para mitigación y sus impactos en la reducción de emisiones⁸⁹.

Hay críticas serias sobre el continuo incumplimiento de los países desarrollados del objetivo de los 100.000 millones de dólares, algunas referidas a la escasa transparencia y credibilidad de los fondos informados que permiten duplicidad de cómputos, incluir actividades de *greenwashing* y que están desviando recursos de áreas críticas para la reducción de la pobreza⁹⁰. En la misma línea, el Grupo de Expertos Independientes sobre financiación climática⁹¹ reiteran los cuestionamientos sobre las diferentes interpretaciones que los países hacen de la metodología, así como de la falta de suficiente transparencia y reclama una acción urgente para que la financiación climática cambie para ser realmente transformadora en los efectos que pretende.

Tal y como hemos observado con la evolución de la AOD, en materia de financiación climática el peso de la financiación basada en créditos ha crecido espectacularmente. La víspera de la COP26, el Parlamento del Reino Unido publicó una nota lamentando que la mayoría de la financiación para luchar contra el cambio climático se esté otorgando mediante préstamos, recordando que éstos han crecido de 19.800 millones de dólares en 2013 a 44.500 millones en 2019, llegando a suponer el 71 % de la financiación de 2019⁹². Ya en 2020 Oxfam se había hecho eco de esta evolución⁹³ que se mantiene en los datos publicados en el último informe de la OCDE para el periodo 2016-2020, tal y como vemos en los gráficos siguientes:

GRÁFICO 10. DIVISIÓN DE INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN CLIMÁTICA PÚBLICA POR TIPO DE PROVEEDOR EN 2016-2020 (%)

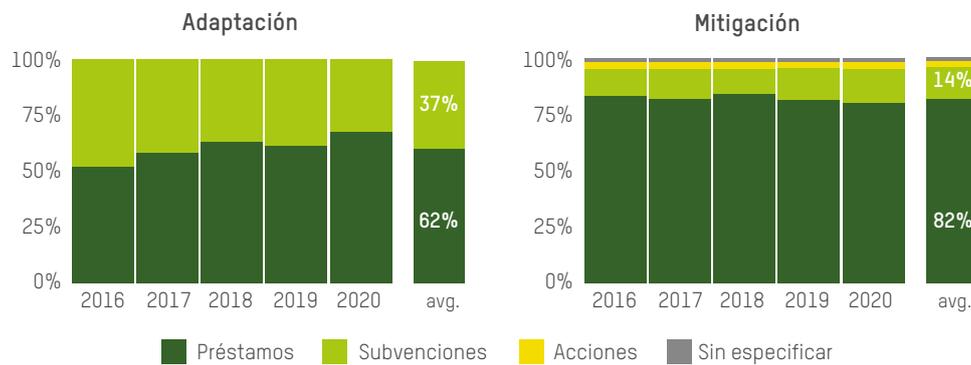


Nota: Garantías y avales públicos no contemplados.

Fuente: OECD (2022), *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016-2020: Insights from Disaggregated Analysis, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal*, OECD Publishing, Paris, p. 45. <https://doi.org/10.1787/286dae5d-en>.

MÁS DEL 70 % DE LA FINANCIACIÓN SE REALIZA MEDIANTE PRÉSTAMOS, ESTANDO ESPAÑA A LA CABEZA DE LOS PAÍSES CON MAYOR PROPORCIÓN DE FINANCIACIÓN REEMBOLSABLE

GRÁFICO 11. OBJETIVO CLIMÁTICO DE LA FINANCIACIÓN CLIMÁTICA PÚBLICA POR INSTRUMENTO FINANCIERO EN 2016-2020 (%)



Nota: Garantías y avales públicos no contemplados.

Fuente: OECD (2022), *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016-2020: Insights from Disaggregated Analysis, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal*, OECD Publishing, Paris, p. 45. <https://doi.org/10.1787/286dae5d-e>

ALGUNAS PRIMERAS CONCLUSIONES: REDEFINICIÓN DEL MARCO DE FINANCIACIÓN PARA LA JUSTICIA GLOBAL

En efecto, no parece correcto cargar a los países en desarrollo con deudas por los costes de adaptación a una crisis climática que no han provocado ellos y por la reparación de los daños que causa. Cabe cuestionarse dónde está el principio de "quien contamina paga"⁹⁴. Es justo lo contrario de la idea de justicia climática, así como de cualquier marco de financiación concebido desde una verdadera intención de reparación por la contaminación generada a partir del principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas.

No se puede ni se pretende afirmar que la financiación en forma de créditos deba ser descartada como una opción importante para contribuir a enfrentar los desafíos globales y multidimensionales objeto de la cooperación. La evolución y las cifras parecen mostrar que el grado de compromiso y urgencia que demanda una cooperación renovada va a estar fuertemente mediado por la capacidad de los países ricos de colocar capital en mercados y mecanismos financieros, más que de una voluntad política de asumir responsabilidades a tiempo para reforzar el carácter redistributivo global que pretende significar la cooperación. El CAD es responsable de la creación de un cálculo en el que se incentiva financieramente a los donantes para que concedan préstamos en lugar de subvenciones, al permitirles reivindicar una AOD importante a cambio de poco o ningún esfuerzo por parte de sus contribuyentes⁹⁵, tratando con ello de silenciar a voces de la sociedad civil que reclaman el 0,7 % desde hace décadas.

El primer riesgo es que el funcionamiento de estos incentivos se imponga a una racionalidad clara que permita establecer qué tipo de acciones, en qué lugares y con qué condiciones —también financieras— es más adecuado realizar mediante subvenciones que a través de créditos. El segundo es que en lugar de compensar o reparar los daños generados históricamente, estemos condenando a las poblaciones del Sur Global a hacer frente a

una deuda pública gigantesca en las próximas décadas, para financiar las pérdidas y los daños de aquello de lo que no son los principales responsables.

En definitiva, parece que la arbitrariedad, la imprevisibilidad y la falta de transparencia, problemas ya clásicos de la AOD, se mantienen y acaso se extienden a los nuevos marcos concebidos para financiar los desafíos globales. Pareciera que la comunidad internacional persiste en dar la razón al pensamiento decolonial cuando éste pone el foco en el carácter asimétrico de las relaciones de poder que configuran actualmente el sistema internacional. La extracción de recursos continúa, se amplía diríamos, con la reacción de las principales economías tras la crisis financiera global de 2008, al proporcionar nueva legitimidad y poderosos incentivos a los gobiernos para responder a los desafíos con operaciones financieras reembolsables. El auge que ha experimentado en los últimos años la denominada cooperación financiera —reembolsable— entre las agencias de cooperación, estela que sigue la española, es funcional a estos intereses.

Por lo tanto, el abordaje del marco financiero es un desafío imposible de rechazar dadas las acuciantes necesidades. Al mismo tiempo, abordar sólo el marco financiero, sin considerar las cuestiones políticas implícitas y latentes en las relaciones internacionales y de cooperación, parece una condena a repetir los mismos errores perpetuando las asimetrías y vulnerabilidades multidimensionales que atraviesan los territorios y los cuerpos. Han surgido recientemente propuestas que explícitamente así lo reconocen, como la *Global Public Investment*⁹⁶, que reconoce que un nuevo marco financiero como el que propone —aportaciones obligatorias a un fondo permanente basado en la sostenibilidad y en los desafíos comunes y compartidos, gobernado por Naciones Unidas— tan sólo sería el principio de una serie de cambios profundos en la distribución del poder global.

Aun siendo imprescindible seguir con las reclamaciones de cantidad en materia de AOD y como contribución a los bienes públicos globales, por justicia y reparación, es crucial abordar un nuevo marco político que pueda aumentar las exigencias de transparencia y responsabilidad diferenciada. Sólo puede lograrse desde la redefinición de un marco de financiación que, como el actual, lleva implícita la contradicción histórica del sistema de cooperación, basado en la solidaridad internacional voluntaria y en el concepto de países ricos que ayudan a países necesitados de la misma. Hay quien observa en los acuerdos de financiación climática, al estar fundamentados en el reconocimiento de un daño causado que debe ser reparado, el potencial para hacer emerger nuevos principios que superen la lógica de la concesionalidad y la financiación se aborde como contribuciones obligatorias⁹⁷. El análisis de las cifras realizado más arriba sugiere algo menos de optimismo.

Ineludiblemente hemos de abordar directamente las cuestiones de orden político, es decir, cuáles son los debates y las perspectivas que, en materia de gobernanza global, se están abriendo u obturando. Sólo así podríamos pensar en un nuevo marco financiero basado en la responsabilidad común pero diferenciada de carácter obligatorio. El invento tiene siglos y se llama fiscalidad, pero requiere cierto grado de *gobierno* para ponerse en marcha y una correlación de fuerzas determinada para que su carácter sea progresivo y no regresivo. Los sistemas fiscales nacionales y algunas experiencias supranacionales —contamos con los fondos europeos de cohesión— son un ejemplo que tenemos a la vista.

**LA ARBITRARIEDAD,
LA IMPREVISIBILIDAD
Y LA FALTA DE
TRANSPARENCIA,
PROBLEMAS YA CLÁSICOS
DE LA AOD, SE MANTIENEN
Y ACASO SE EXTIENDEN
A LOS NUEVOS MARCOS
CONCEBIDOS PARA
FINANCIAR LOS DESAFÍOS
GLOBALES**

PRINCIPIOS CRÍTICOS PARA INVERSIONES DE IMPACTO

La inversión de impacto es aquella que intencionalmente busca un impacto social o medioambiental medible, además de un retorno financiero. Bajo esta lógica operan diferentes tipos de actores, entre los que destacan las entidades de banca ética y social (el segmento con mayor volumen aunque crece menos que otros), los fondos de capital privado (principalmente capital riesgo) de impacto (en 2021 han aparecido nuevos vehículos y sus activos bajo gestión han crecido un 33 %, multiplicando prácticamente por cinco la cifra de tres años antes) y las fundaciones. En un momento de consolidación del ecosistema de inversión de impacto en España, hasta el momento mayoritariamente impulsado por los grandes actores financieros con acceso al gran capital, vemos especialmente relevante que los diferentes actores implicados podamos presionar para que se incorporen de manera prioritaria algunos elementos que permitan que esta inversión contribuya a reducir la pobreza y las desigualdades y no las perpetúe.

Para ello, hay una serie de principios críticos que consideramos han de ponerse sobre la mesa de debate público y decisión política:

- **Priorizar el impacto:** es importante que estos instrumentos de financiación pongan el foco en los derechos de las personas y el planeta, orientándose hacia los objetivos de desarrollo y promoviendo una agenda amplia de financiación que ponga, al menos al mismo nivel, el impacto positivo social y ambiental y la rentabilidad económica. Es necesario que impulse el protagonismo de las poblaciones más desfavorecidas y con menor acceso a financiación como promotoras de una economía más inclusiva y sostenible y con una mirada de largo plazo.
- **Transparencia y rendición de cuentas:** es imprescindible también garantizar mecanismos de transparencia en los que los diferentes actores públicos y privados que llevan a cabo este tipo de inversiones rindan cuentas de manera clara, pública, periódica y completa de sus acciones y los resultados conseguidos, tanto a nivel financiero como de impacto, incluyendo en sus informes consultas con los actores locales y comunidades y mecanismos que permitan el seguimiento desde los propios actores de la sociedad civil implicados en los procesos. Esto supone contar con instrumentos y mecanismos sólidos de medición de impacto en diferentes ámbitos y en los distintos niveles, así como incorporar los conocimientos, necesidades y perspectivas de las personas emprendedoras que impulsan estas iniciativas en contextos diferentes y muy complejos.
- **Complementariedad y adicionalidad de estos fondos:** a pesar de su importancia creciente, debemos evitar poner el foco y las esperanzas en esta modalidad de financiación como eje de las políticas y acciones de cooperación, entendiéndola como un mecanismo complementario a los ya existentes que no debe en ningún caso sustituir a los instrumentos y modalidades de financiación en funcionamiento actualmente. Ni los fondos que puedan proveerse son infinitos ni se adjudican sin coste para quienes los reciben, por eso es imprescindible que los fondos dirigidos a este tipo de iniciativas no se detraigan de la cooperación no reembolsable, sobre todo cuando van destinados a países y sectores sociales especialmente empobrecidos.
- **Papel central de las instituciones públicas:** deben tener un papel de facilitación entre actores y complementario al del sector privado, promoviendo modalidades e instrumentos de financiación que tengan un efecto multiplicador de las inversiones privadas en términos de impacto y creando un marco de apoyo al resto de actores y al ecosistema. En este sentido, consideramos que las aportaciones de la cooperación pública española pueden ser especialmente valiosas si se orientan a uno o varios de los siguientes elementos:
 - Colaborar en la segmentación de los diversos tipos de Inversión que engloban la llamada "Inversión de Impacto" a partir del trilema "Impacto- Retorno- Riesgo", ayudando a diferenciar la "Inversión CON Impacto" de la "Inversión DE Impacto". Si bien todos estos tipos de inversión pueden tener elementos interesantes, no todos son pertinentes para un impacto profundo, sostenible e intencional. Por ello, luchar contra la confusión en torno al impacto debe ser prioridad para cualquier agenda institucional.
 - Desarrollo de instrumentos específicos para asistencia técnica con fondos no reembolsables (subvención) ligados a las Inversiones.
 - Diseño de instrumentos que apoyen la reducción de riesgos, como mecanismos de compensación de primeras pérdidas o co-inversiones que permitan mitigar riesgos de impagos o variación de los tipos de cambio.
 - Aporte de capital catalítico:
 - Toma un riesgo mayor respecto de su nivel de rendimiento y permite, por tanto, la inversión de terceros que de otro modo no sería posible
 - Horizonte temporal de largo plazo
 - Flexibilidad ante las necesidades de emprendedores y emprendedoras
 - Priorizan del impacto social al retorno financiero
 - Pedagogía y reglas de juego claras para todos los agentes: transparencia y rendición de cuentas, foco en el impacto social (prevención del impact washing) y los derechos de las personas y el planeta, procesos estrictos de debida diligencia, respetar reglas de máximo endeudamiento

Nerea Basterra. Oxfam Intermón.

LA CUESTIÓN DE LA GOBERNANZA DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN

Es indudable que los debates de los últimos años han tenido consecuencias en la búsqueda de mejores mecanismos de gobernanza para el sistema de cooperación. Al respecto hemos de tener en cuenta la evolución al interior del propio sistema, representado desde sus orígenes por el CAD, que actualmente sigue siendo actor principal de un espacio puesto en disputa al revelarse sus problemas de legitimidad y demandarse mayor representatividad. Estas demandas, también alcanzan a la gobernanza del TOSSD. El protagonismo aquí se debe a las posiciones de ciertos países provenientes del Sur global que desean reconocimiento para sus prácticas de cooperación Sur-Sur al tiempo que cuestionan su consideración como países *graduados* y apuestan por una cooperación que vaya más allá de los criterios de renta para establecer sus normas.

Una vez más, el sistema de cooperación no puede ser analizado de manera independiente y aislado del contexto internacional de relaciones internacionales y las visiones y acciones en torno al multilateralismo y las disputas por el poder internacional. En las últimas décadas, la cooperación también se ha esforzado por encontrar acomodo a la presencia de nuevos actores transnacionales, particularmente cierto tipo de configuración del sector privado en forma de filantropías y fundaciones más o menos especializadas en cooperación. En este sentido, es preciso enmarcar el debate sobre la gobernanza global desde una perspectiva más amplia, que atienda las razones y la evolución de la emergencia de las alianzas público-privadas, así como las consecuencias de las mismas para la gobernanza global en términos de configuración del diálogo político y la legitimidad y la representatividad de los actores políticos.

EL DEBATE SOBRE LA GOBERNANZA DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN

A primeros del siglo XXI, los denominados países emergentes hicieron que el cuestionamiento sobre quiénes han de establecer las normas a seguir para determinar las visiones, los objetivos y las métricas de la cooperación entrara a formar parte de las discusiones. Este cuestionamiento se refiere a la creciente, pero aún hoy relativa, pérdida del monopolio que el CAD ejerció durante décadas reproduciendo un esquema en el que los países donantes establecían las normas y los países beneficiarios las aceptaban⁹⁸.

La creación del Foro de Cooperación para el Desarrollo (FCD) de Naciones Unidas en 2005 y la reacción de los países emergentes y otros actores no estatales al proceso de mejora de la calidad y la eficacia de la ayuda lanzado por el CAD, que finaliza con la creación del *Global Partnership for Effective Development Cooperation* (GPEDC) supusieron hitos en la demanda de ensanchar la representatividad y los intereses de la cooperación a nuevos actores, hasta entonces considerados secundarios en el sistema de ayuda. El GPEDC (2011) establecía la coordinación entre la OCDE y el PNUD procurando con ello superar el monopolio que un club de países ricos reunidos en el CAD ostentaba.

Sin embargo, por diferentes motivos, ni el FCD ni el GPEDC han logrado reunir la conformidad de todos los países con la capacidad efectiva de establecer normas comunes. En 2014, Brasil, China e India abandonaron el GPEDC afirmando que seguía liderado por la visión del CAD que no reconocía ni respetaba las experiencias de cooperación Sur-Sur, al tiempo que consideraban que las normas establecidas no contemplaban el principio de responsabilidades compartidas y diferenciadas, defendiendo como alternativa la mayor representatividad que encuentran los países del Sur y sus experiencias en el sistema de Naciones Unidas y en el FCD en particular.

El FCD, por su parte, constituye una plataforma de intercambio de experiencias y ha demostrado cierta capacidad para difundir nuevas conceptualizaciones y reflexiones sobre la cooperación, particularmente con los informes del Secretario General de tendencias y progresos en el ámbito⁹⁹. Sin embargo, debido a que no es apoyado por todos los miembros y a que sus procesos de negociación y toma de decisiones se considera poco eficiente por la alta burocracia y el complejo sistema de participación propio de Naciones Unidas, el FCD no logra constituirse en una alternativa para la gobernanza del sistema de cooperación.¹⁰⁰

La tensión entre representatividad y eficacia está servida. El actual esquema de gobernanza se encuentra por lo tanto fragmentado y aún lejos de resolverse, lo que sin duda también tiene que ver con el contexto geopolítico internacional, la confrontación entre bloques y las nuevas configuraciones que emergen en el actual contexto de disputa por el poder internacional. En este escenario, la fragmentada y disputada gobernanza del sistema de cooperación contribuye a dificultar que ésta pueda constituirse en un mecanismo político de redistribución del poder y los recursos según la lógica de nuevos paradigmas de sostenibilidad del desarrollo que imponen los tiempos¹⁰⁰.

Por otro lado, el TOSSD también trata de ampliar su alcance mediante un nuevo esquema de gobernanza. A falta de nuevos datos publicados, pues los últimos disponibles corresponden a 2021 y ya fueron expuestos en la edición del año pasado en este informe, el TOSSD sí presenta algunas novedades en materia de gobernanza que es preciso analizar.

La iniciativa del TOSSD ha procurado ampliar significativamente su ámbito y alcance debatiendo durante el año 2022 un nuevo marco de gobernanza que solventara sus limitaciones de representación y legitimidad. A finales de 2022 publicó un borrador de términos de referencia para el *International Forum on TOSSD*¹⁰¹ (IFT), que pretende ser el espacio en el que se decidan las cuestiones políticas y técnicas en relación a esta propuesta de nueva métrica sobre los recursos para el desarrollo sostenible, sustituyendo a la hasta ahora vigente Task Force. El principal problema que puede aventurarse es que la propuesta de gobernanza del IFT permanece inalterable en la división que impone su propia metodología entre países donantes y receptores, de manera que, una vez más, vuelve a centrar la problemática del desarrollo sostenible en los países menos desarrollados, a pesar de que no son éstos los principales responsables.

Es posible que el TOSSD consiga desplazar su gobernabilidad desde un espacio eminentemente técnico como el CAD hacia otro con mayor representatividad

SE IMPONE UN EJERCICIO DE DECONSTRUCCIÓN DE LA COOPERACIÓN A PARTIR DE LA APUESTA POR RELACIONES HORIZONTALES, LA REPOLITIZACIÓN COMO REPARACIÓN Y LA ASPIRACIÓN A INFLUIR EN CAMBIOS DE LAS RELACIONES DE PODER

en el seno de las Naciones Unidas como pretende. La decisión de incorporar en el reparto de asientos a países que responden a la categoría proveedores y receptores simultáneamente —siguiendo el esquema propuesto por la cooperación Sur-Sur— también tiene su relevancia. Sería un paso adelante sin duda, pero eso no asegura que las decisiones que se tomen vayan a modificar esencialmente una relación que bascula, hasta el día de hoy, en el marco de concesionalidad que impone el CAD para la AOD, que es la única parte del TOSSD que se considera metodológicamente completada y asumida.

Las limitaciones para lograr una gobernanza más democrática y participada también tienen que ver con el tipo de marco financiero que se adopta. Hoy por hoy, aún queda mucho camino por recorrer para superar el actual, ya que se trata de un marco financiero que persiste en subrayar el trasvase de recursos del Norte al Sur, invisibilizando con ello no sólo los esfuerzos financieros directos que realizan los países del Sur Global, sino también todos los cálculos relativos a la extracción de recursos materiales y financieros que van del Sur al Norte en múltiples formas.

LOS RIESGOS DE CAPTURA POLÍTICA EN LA NUEVA GOBERNANZA GLOBAL

La necesidad de gobernanza global de los bienes públicos globales requiere una mejor comprensión de la actual distribución del poder mundial, tal y como la mayoría de las instituciones internacionales están comprendiendo. La concepción clásica del multilateralismo presenta un carácter interestatal aún muy prominente, obviando que las actuales dinámicas de poder responden también a fuerzas y sujetos de naturaleza diferente a los estados. Tanto los actores transnacionales privados con enormes intereses y capacidad de influencia en las decisiones, como las redes transnacionales de sociedad civil con una agenda política articulada, aunque con una capacidad efectiva de influencia menor, indican la necesidad de articular mecanismos de gobernanza más amplios. Aquellos alientan un nuevo marco de gobernanza a partir de los intereses corporativos para formalizar su capacidad directa en las tomas de decisiones, éstos cuestionan el actual marco multilateral por sus déficits democráticos y para abrir espacios a comunidades afectadas, a menudo reprimidas e invisibilizadas por sus propios gobiernos nacionales.

En 2018, el profesor Harris Gleckman, con décadas de experiencia en investigación sobre políticas orientadas a las compañías multinacionales y la gestión global del medioambiente, advirtió del acuerdo entre Naciones Unidas y el Foro Económico Mundial (FEM) que cristalizaba una tendencia orientada a que las grandes empresas transnacionales —no el sector privado conformado por pequeñas y medianas empresas y otras similares— adquirieran mayor capacidad de influencia en las tomas de decisión de la ONU. Este esquema, que ha seguido consolidándose en los años posteriores, “es muy distinto de lo que prevaleció durante las conferencias de los años noventa, cuando las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones agrarias y sindicales, los educadores, los científicos, las mujeres y las empresas se reunieron para aportar voces diversificadas a los gobiernos, que eran los únicos que dirigían la toma de decisiones a escala internacional”.¹⁰²

LAS VÍAS PARA LA TRANSFORMACIÓN SON LOS IMAGINARIOS ECOFEMINISTAS, LA CONSIDERACIÓN DE LA AOD COMO FONDO PÚBLICO GLOBAL OBLIGATORIO Y LA COHERENCIA DE POLÍTICAS

El proceso del multilateralismo al *multistakeholderismo* sigue avanzando y es preciso analizarlo críticamente a partir de los efectos e impactos que los diversos modelos de desarrollo generan en los territorios y las poblaciones¹⁰³. Más de 240 organizaciones y redes internacionales enviaron una carta al Secretario General de Naciones Unidas solicitando se deshiciera el acuerdo con el FEM, observando en el mismo graves riesgos de captura política en el organismo internacional, dado que no se están teniendo en cuenta los diferentes roles del interés privado y de éstos últimos. Desde la perspectiva de los titulares de derechos, el enfoque de la gobernanza global democrática debe estar siempre en la protección de los bienes comunes y en proporcionar beneficios públicos globales¹⁰⁴. Las dificultades que el sistema de Naciones Unidas tiene para obtener suficiente financiación pública no deberían ser motivo para asumir riesgos en materia de democratización de los principales espacios de gobernanza global.

Estas redes transnacionales de sociedad civil, plantean abiertamente una confrontación de modelos de gobernanza, por un lado el que representa el acuerdo entre Naciones Unidas y el Foro Económico Mundial, y por otro el que se construye en el seno de la FAO con la participación en el Comité de Seguridad Alimentaria¹⁰⁵, reconocido éste como el espacio internacional con mayor representación de comunidades afectadas. Evidentemente no se trata únicamente de una disputa para lograr mayor representación en los lugares que determinan las políticas de gobernanza global. En el caso mencionado, dedicado a discutir, orientar estrategias y demandar normas y regulaciones en relación a los sistemas alimentarios, se disputan dos modelos, uno basado en el derecho a la alimentación y otro centrado en facilitar que el negocio alimentario global siga siendo rentable. Lo que está en disputa en último término es el marco, contenido y orientación de la agenda política y cuáles son los mecanismos con que ésta se construye. Si primando garantías democráticas, asegurando participación y criterios de representación legítima o matizando estas en función de otros criterios e intereses que, reconociéndose diferentes y en conflicto, apuestan por mecanismos de negociación entre *partes interesadas*.

Hace ya algunas décadas que se demandan espacios de participación efectiva por parte de actores políticos diferentes de los gubernamentales en la comunidad internacional, expresando las limitaciones derivadas de una gobernanza global pensada únicamente en términos interestatales. La cuestión es vieja, pero no por ello parece resuelta.

LA CONTESTACIÓN ANTIDEMOCRÁTICA DE UNA PARTE DE LAS ÉLITES GLOBALES

La pandemia de la COVID-19 permitió evidenciar, de nuevo, las debilidades del multilateralismo y la necesidad urgente de disponer de espacios para la gobernanza global. Naciones Unidas sigue subrayando la ausencia de una cooperación multilateral fortalecida para hacer frente a las vulnerabilidades multidimensionales, particularmente en los países y poblaciones más afectadas¹⁰⁶, en un contexto nada favorable. En estos últimos años ha emergido con más fuerza un discurso explícitamente contrario al multilateralismo y a las agendas políticas de cooperación que propugnan. Son discursos que procuran reconstituir proyectos políticos en clave nacionalista y que

encuentran en el desprecio y el rechazo de cualquier iniciativa cosmopolita soporte para la defensa de sus intereses e identidades. Se trata de un movimiento político de carácter global que ha emergido fundamentalmente a partir de la iniciativa de gobiernos de derecha populista y que suponen una reacción en forma de contestación a la globalización, la democracia, el feminismo y el orden liberal internacional¹⁰⁷.

Tal vez sea muy necesario no olvidar que los artífices de este discurso son élites, en nada diferentes de las que se han beneficiado sistemáticamente de la etapa neoliberal en las últimas décadas del orden liberal que ahora denuncian y condenan. Hemos de preguntarnos si, tras el evidente agotamiento y desbordamiento del paradigma democrático liberal, son precisamente una parte de sus élites las que reaccionan ahora que estamos en la *era de las consecuencias*¹⁰⁸, con lo que se impone una era de *reparto* de los restos y los efectos negativos. Un tiempo de *reparto* que les impulsa a generar muros y discriminaciones para expulsar excedentes de población, que exige para ello nuevos autoritarismos.

Algunas de las causas de esta ola de contestación encuentran su explicación en los límites que el propio proyecto liberal basado en un multilateralismo fragmentado y débil ha tenido, generando impactos negativos en poblaciones de los países más poderosos. Suele aducirse que estos impactos negativos, particularmente en las clases medias y bajas de los países desarrollados en forma de desindustrialización, desempleo y precarización de salarios y condiciones laborales, conforman una especie de ventana de oportunidad favorable para la adopción de los discursos iliberales. Así, la contestación encuentra su alimento en la progresiva modificación de las relaciones sociales y económicas que las décadas anteriores han producido en el interior de los sistemas nacionales, debido a la profunda transformación económica mundial acaecida con el auge del marco neoliberal de la globalización.

La creciente incapacidad efectiva de los Estados para hacer frente a los desafíos sirve para cuestionar la misma idea de democracia y perseguir otras rutas de legitimidad basadas en la identidad y la impugnación del régimen internacional liberal. Pero suele obviarse que las prácticas políticas que han caracterizado las últimas décadas del orden liberal también se han caracterizado por la subrogación de los Derechos Humanos y las prácticas democráticas cuando así ha convenido a intereses comerciales, diplomáticos o geopolíticos, tal y como han denunciado sistemáticamente organizaciones sociales y redes transnacionales de sociedad civil.

El discurso democratizador y el relato de los universales ilustrados en términos de Derechos Humanos parece haber dejado de ser funcional a los intereses de algunas élites como lo fue antaño. Lo que ahora emerge en términos de discurso y batalla por el relato cultural es un elemento más de un conflicto global anterior que caracteriza nuestra época, aunque antes fuera dirimido desde otros consensos. Es preocupante que las acciones estatales que observamos sean de estrechamiento del espacio cívico y democrático, de timidez o dilación en la apuesta por contribuir a generar espacios democráticos de gobernanza global, o de abordar cuestiones como la financiación climática, los derechos de las personas que se ven forzadas a emigrar, o la apuesta por un sistema de cooperación eficaz, dotado y fortalecido para la Justicia Global. Ante el avance de las propuestas

antidemocráticas, las respuestas no pueden limitarse a advertir del peligro y escandalizarse por la ruptura de los débiles consensos del pasado. Es preciso, cuanto antes, configurar de manera eficaz acuerdos y mecanismos de gobernanza global democrática que proporcionen respuestas prácticas y concretas que refunden, redefinan y renueven el contrato social en un marco de ciudadanía y convivencia globales.

En definitiva, asistimos a un momento definido por la necesidad de proporcionar respuestas políticas al conflicto entre capital y vida¹⁰⁹ cuando abordamos las cuestiones de gobernanza global. La impugnación de valores y prácticas fundamentales como los Derechos Humanos y la democracia llevan décadas produciéndose, sin que las élites políticas y económicas hayan logrado articular respuestas en forma de mecanismos de gobernanza global, que trascendieran intereses nacionales —también electorales— que persisten como límites fundamentales a la posibilidad de avanzar en una democracia de carácter cosmopolita. Este es el principal mandato para un sistema de cooperación internacional en nuestro tiempo, que justifica plenamente su renovación y redefinición a partir de una apuesta por la profundización democrática en términos nacionales y globales.

**EL PRINCIPAL MANDATO
DE LA ACTUALIDAD:
COOPERAR PARA
GOBERNAR DEMOCRÁTICA
Y URGENTEMENTE
LAS CAUSAS Y LAS
CONSECUENCIAS
DE UNA CRISIS
MULTIDIMENSIONAL
QUE AMENAZA
LA SOSTENIBILIDAD DE
LA VIDA**

LA AGENDA Y LA AGENCIA DE UNA COOPERACIÓN DECOLONIAL E INTERSECCIONAL

Las actuales propuestas de ampliación, reforma y mejora de la eficacia del sistema de cooperación internacional y del abordaje del marco financiero en el que se concretan acuerdos y políticas, encuentran sus límites en una estructura política internacional que se resiste a comprender el principal mandato de la actualidad: cooperar para gobernar democrática y urgentemente las causas y las consecuencias de una crisis multidimensional que amenaza la sostenibilidad de la vida. Cada día que pase sin que la comunidad internacional emprenda acuerdos políticos globales para accionar políticamente ante el agotamiento del paradigma desarrollista es un día en que las adaptaciones y las respuestas reproducen y profundizan las problemáticas. Las más actuales y acuciantes no son más que la consecuencia de una distribución del poder mundial que se expresa en términos de un conflicto del capital contra la vida. Diversas y múltiples voces han venido llamando la atención sobre la necesidad de transformar políticamente los pilares estructurales de la concepción y las prácticas actuales. La evidencia parece indicar que no estamos ante una crisis de eficacia o instrumental, sino ante una crisis política que requiere un impulso transformador de tal calibre que es difícil imaginar que pueda surgir a partir del propio sistema, a menos que el mismo decidiera repartir el poder y reparar los daños causados. Tal es la propuesta que proviene del pensamiento decolonial y feminista¹¹⁰.

Redefinir la cooperación desde una perspectiva de Justicia Global requiere reorientar sus objetivos y sus instrumentos hacia la convivencia global, repensada ésta en términos de un nuevo contrato social en el marco que imponen los límites planetarios y las interacciones de la acción humana con los mismos. Las problemáticas requieren nuevas formas de análisis

y comprensión centradas en las interacciones, exactamente como se comienzan a definir por parte de Naciones Unidas cuando su Secretario General, Antonio Guterres, requiere poner el foco en “las asimetrías y desigualdades multidimensionales”¹¹¹. El objeto de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) no es otro que el análisis de estas interacciones múltiples con el propósito de reorientar las políticas públicas hacia la obtención de resultados transformadores¹¹². Esta complejidad, caracterizada por las múltiples interacciones entre dimensiones económicas, sociales, ambientales y políticas, ha sido también abordada por el pensamiento feminista que nos sugiere la interseccionalidad para comprender cabalmente cómo se reproducen los problemas y cómo se expresan sus efectos en los cuerpos y los territorios. La dimensión política y sus interacciones con los efectos sociales, económicos y ambientales remite a la distribución del poder y a cómo ésta se reproduce en la estructura y el funcionamiento de la cooperación, lo que exige no sólo una reconsideración de los objetivos de la misma, sino una revisión crítica de la cooperación que permita revelar en qué cuestiones centrarnos para construir un sistema de cooperación internacional concebido desde la reparación.

Por lo tanto, el desafío es abordar tanto la agenda política como la agencia de una nueva cooperación que produzca y reproduzca transformaciones en materia de Justicia Global.

UNA COMEDIA DE SALVADORES BLANCOS: CÓMO EL RACISMO HACE DE LA AYUDA UNA FARSA Y CÓMO PUEDE SER ABORDADA

Vivimos en un mundo que, para bien o para mal, cuenta con una historia. Y parte de esta historia es cómo nuestros antepasados crearon categorizaciones para clasificar a las personas por el color de su piel —su raza— que todavía hoy impactan en nuestras sociedades. Cuando España, por ejemplo, colonizó Filipinas creó al menos 13 categorías raciales: aquellas personas descendientes puras de españoles fueron llamadas *peninsulares* (si habían nacido en España) e *insulares* (si habían nacido en Filipinas); aquellas de etnias mixtas fueron llamadas mestizas; y aquellas nativas filipinas de piel morena fueron llamadas indias. Esas categorías raciales iban ligadas a privilegios y sanciones cuyos impactos continúan moldeando la sociedad filipina de hoy, desde lo que tiene que ver con la distribución de la riqueza hasta la existencia de los productos blanqueadores.

El sector de la ayuda no es inmune a las secuelas de la historia, incluido el racismo y otras formas de injusticia como la *colonialidad*. Baste para ilustrar un ejemplo. El antropólogo español Andrés Narros estudió el impacto de un programa¹² de subsistencia financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) durante 14 años en una comunidad filipina. Encontró que el origen del proyecto tenía vestigios de colonialismo. La localización del proyecto había sido elegida décadas atrás por un embajador español porque durante su visita las élites locales “querían

hacerle sentir que España era su Madre Patria”. También lo eran sus efectos. Narros comparó el proyecto de desarrollo con una *Komedya*: una representación teatral “basada en tramas y temas extranjeros” introducida en Filipinas por los españoles y destinada a reforzar los valores tradicionales y conservadores. Un “drama del desarrollo”, donde expertos blancos interpretan a un héroe que, ayudado por las élites locales egoístas, más que contribuir a la reducción de la pobreza mantienen su poder en el *statu quo*.

RACISMO EN LA AYUDA

El racismo en el sector de la ayuda se manifiesta en la forma en que la raza configura la dinámica de poder desigual entre las partes interesadas del sector. El racismo se cruza con la colonialidad donde el Occidente/Norte Global —incluyendo su práctica y su conocimiento— es visto como superior al Sur Global. Por lo tanto, en el sector de la ayuda, aquellos categorizados racialmente como blancos ocupan las posiciones de poder mientras la Mayoría Global de personas negras, mestizas¹³ e indígenas —especialmente del Sur Global pero también las que residen en el Norte Global— experimentan desigualdad y opresión. Esto se manifiesta en la interacción entre individuos y también organizativamente: en una encuesta a 150 trabajadores y trabajadoras humanitarias de color en el Reino Unido¹⁴, el 68 % dijo “haber experimentado o presenciado racismo en el último año” y el 89 % sintió “que sus organizaciones no están comprometidas con la diversidad y la inclusión”.

El racismo se describe a menudo como “sistémico” y “estructural”. Y todavía muchas organizaciones —en el

sector de la ayuda y más allá— se enfocan excesivamente en los síntomas centrados en el individuo, donde las soluciones se limitan a incrementar la diversidad del equipo o la formación sesgada inconsciente. Pueden ser sin duda medidas importantes, pero como alguien me dijo una vez, incluso si una organización no cuenta con personas racistas, todavía puede tener actuaciones racistas.

RACISMO SISTÉMICO

Entonces, ¿cómo podemos entender y abordar el racismo sistémico en las organizaciones que trabajan con la ayuda y en el sector de la ayuda en general?

Sobre la base de una investigación que he dirigido para una ONG con sede en Reino Unido¹⁵, propongo una conceptualización particular de cómo el racismo sistémico (y la colonialidad) se manifiesta —y puede solucionarse— en el sector de la ayuda. Sostengo que el racismo sistémico es el resultado de presiones externas e internas que impulsan a las organizaciones a implementar procesos burocráticos aparentemente inofensivos. Sin embargo, estos procesos pueden tener consecuencias negativas que las personas de color (PoC por sus siglas en inglés) experimentan como racistas.

Quizás las cuestiones más obvias pueden verse en la financiación. Las ONG internacionales se enfrentan a la presión externa para cumplir con las regulaciones de los donantes y la presión interna para evitar riesgos financieros y de reputación. Ello conduce a controles de diligencia debida que pueden tener como resultado la falta de acceso a la financiación a organizaciones locales o nacionales lideradas por personas de color.

Desde una perspectiva de las ONG internacionales se trata de una cuestión de rutina para cumplir con la responsabilidad burocrática. Sin embargo, las personas de color lo experimentan como una práctica excluyente, racista y colonial. Especialmente cuando los actores blancos, occidentales del norte, señalan con demasiada premura temas como la corrupción para justificar tales prácticas, como si se tratara de una patología específica para personas con cierto color de piel (no importa que los gobiernos del norte hayan sido algunos de los culpables más flagrantes de la corrupción¹⁶ recientemente).

También hay racismo en la toma de decisiones. Organismos gubernamentales como la AECID son a menudo los mayores donantes de ONG internacionales, por lo que estas últimas se enfrentan con regularidad a la presión externa de alinearse con las prioridades de las primeras. Las agencias gubernamentales promulgan políticas de representantes elegidos; y los políticos, a su vez, representan políticas que creen que harán que los votantes apuesten por ellos. En el Reino Unido, por ejemplo, las personas que trabajan en el sector humanitario se refieren informalmente a la prueba del *Daily Mail*, donde llevan a consideración si un proyecto de cooperación puede ser lamentado por un periódico notoriamente anti-ayuda, racista y de derechas.

Al mismo tiempo, las y los responsables internos de las ONG internacionales no son representantes de las personas a las que pretenden servir: la investigación del Centro para el Desarrollo Global¹⁷ sobre varias organizaciones muestra que menos del 2 % de los miembros del comité asesor de las ONG “tenía experiencia como persona refugiada o habían sido afectadas por una crisis humanitaria” y menos del 20 % procedía de países receptores de ayuda”.

Fue entonces cuando un trabajador local me dijo en una entrevista: “¿Quién toma la mayoría de las decisiones? A menudo los expatriados, a menudo los blancos, que son miembros de la alta dirección”.

El racismo (y la colonialidad) también están presentes en otras áreas.

En la implementación, donde los blancos son siempre “técnicos expertos” y la Mayoría Global siempre precisa de “creación de capacidades”. El académico Robtel Neejai Pailey lo describe como “la mirada blanca del desarrollo”¹⁸ que “mide los procesos políticos, socioeconómicos y culturales del sur negro, mestizo y de otras personas de color contra un estándar de blancura del norte y los encuentra incompletos, carentes, inferiores o retrógrados. En esencia, el blanco siempre tiene razón y Occidente siempre es lo máximo”.

E incluso en Recursos Humanos, donde el discurso de la gerencia con palabras como *benchmarking* ha conducido a un escandaloso sistema de diferencia salarial donde las personas trabajadoras locales/nacionales de color son peor pagadas que sus contrapartes expatriadas (en algunos con hasta el 900 % de diferencia)¹⁹; o donde la “frontera de color humanitaria global”²⁰ determina quiénes están empleados en los trabajos más peligrosos²¹ o precarios²².

Desentrañar el racismo (y la colonialidad) dentro del sector de la ayuda es una tarea larga y difícil. Reconocer —y comprender verdaderamente— su naturaleza sistémica es solo el primer paso. Aunque ya se han hecho muchas recomendaciones²³ en los últimos años, y cada organización lo abordará de manera diferente, propongo cambios cruciales en dos ámbitos fundamentales que rara vez se consideran: la ética y la identidad.

ÉTICA

Antes de llevar a cabo investigaciones, especialmente entre comunidades marginadas, la mayoría de los y las académicas deben obtener la aprobación de un comité de ética que garantice que su trabajo no hará daño. Podría decirse que los proyectos de ayuda tienen un impacto más inmediato que la investigación y, sin embargo, rara vez cuestionamos su ética.

Nos preocupa más hacer las cosas bien que hacer lo correcto. Por ejemplo, las ONG internacionales a menudo se enfocan en ser ágiles y actuar rápidamente (en especial cuando se trata de dar respuesta humanitaria); de ser

técnicas; de cumplir con la eficacia (según concepciones occidentales y del Norte); y ser estandarizadas (mediante la imposición de requisitos burocráticos).

Pero ¿qué hay sobre tener cuidado, especialmente cuando la incertidumbre puede llevar a consecuencias negativas no deseadas; de tener presente el contexto, donde las realidades locales y el conocimiento se valoran tanto como “la experiencia”; o ser relacional, por lo primordial de la confianza y las relaciones? Las normas éticas pueden ayudarnos a repensar procesos aparentemente inofensivos que conducen a experiencias racistas (y coloniales).

IDENTIDAD

En el pasado, las personas empleadas en el sector humanitario solían decir que había que “trabajar hasta quedar sin trabajo”; sin embargo, año tras año, el sector de la ayuda está creciendo. Ahora hay más personas contratadas en este sector que nunca²⁴ (la estimación es de 630.000, un 40 % más que en 2013). En una reunión privada a la que asistí, los enormes ingresos de las ONG fueron descritos como “suculentos”; y más universidades ofrecen cursos de estudios de desarrollo produciendo miles de graduados (blancos) en masa listos para unirse al “equipo del desarrollo”²⁵.

Al mismo tiempo, mucha gente blanca, occidentales del norte, que trabaja en el sector de la ayuda se ve a sí misma como héroes o heroínas. Después de todo, han sacrificado mucho (por ejemplo, una carrera más lucrativa en el sector privado o viven en entornos de alto riesgo) y les es difícil “soltar”²⁶ y realmente contribuir a un cambio en el poder.

Abordar el racismo en el sector de la ayuda requiere que los actores blancos, occidentales del norte reflexionen seriamente sobre cómo el sistema ha moldeado no solo sus incentivos sino —más profundamente— su identidad. Es necesario encontrar narrativas alternativas que no los glorifiquen como salvadores²⁷ sino como aliados de la Mayoría Global negra, mestiza e indígena.

El racismo sistémico (así como otras formas de injusticias sistémicas como la colonialidad y el patriarcado) se manifiestan en procesos aparentemente inofensivos que tienen consecuencias negativas, especialmente para las protagonistas de la ayuda y comunidades negras, mestizas o indígenas. Esto puede convertir proyectos de ayuda en una *Komedya* —una comedia o una farsa donde los blancos son protagonistas tratando de salvar a las personas de color y, en el proceso, generan más daño que beneficio. Pero esto se puede abordar de manera crucial a través de la reflexión sobre la ética organizativa y la identidad de cada persona.

Algunos, sin embargo, consideran que el sector de la ayuda está fundamentalmente arraigado a la supremacía blanca²⁸ y cuestionan la posibilidad de una reforma. Son preguntas difíciles sin respuestas fáciles y requieren un examen de conciencia global y colectivo por parte de todas y todos nosotros para que reflexionemos si realmente la cooperación internacional puede redimirse de su historia de racismo.

Arie Barguios. *Aid Reimagined.*

¹² <https://search.informit.org/doi/10.3316/INFORMIT.334136257207908>

¹³ En inglés se usa el término “Brown”, que normalmente puede incluir personas árabes, hindúes, latinoamericanas, etc. En EEUU incluye a toda persona que no entra en las categorías “blanca” o “negra”.

¹⁴ <https://www.bond.org.uk/resources/racism-power-and-truth/>

¹⁵ <https://startnetwork.org/learn-change/resources/library/anti-racist-and-decolonial-framework>

¹⁶ <https://www.nytimes.com/interactive/2020/12/17/world/europe/britain-covid-contracts.html>

¹⁷ <https://www.cgdev.org/publication/Shifting-Power-in-Humanitarian-Nonprofits-A-Review-of-15-NGO-Governing-Boards>

¹⁸ <https://login.microsoftonline.com/5567eafd-e777-42a5-91bb-9440fd43b893saml2F8w7jle740NgLQuR96VDfXxXpZC5toMWU1nXcc3zN023B75FovdpoKfi7t5RSv90a6DsrkTMDIDwBK6770fh0Pm80mPVq8bme0%-2BXxFS1Xe9E0WoLbn718JpkuJyX8xaYuPgA%3D&RelayState=e1s2>

¹⁹ <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/apr/20/expat-wages-900-per-cent-higher-than-local-employees-study>

²⁰ <https://www.alnap.org/blogs/the-humanitarian-global-colour-line>

²¹ <https://theconversation.com/why-aid-workers-particularly-local-ones-need-better-protection-102210>

²² <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0308518X18803366>

²³ <https://www.bond.org.uk/resources/becoming-locally-led-as-an-anti-racist-practice-a-guide/>

²⁴ <https://sohs.alnap.org/sohs-2022-report/chapter-2-what-is-the-shape-and-size-of-the-humanitarian-system#chapter-section>

²⁵ <https://www.how-matters.org/2012/02/10/the-development-set/>

²⁶ <https://odi.org/en/publications/time-to-let-go-remaking-humanitarian-action-for-the-modern-era/>

²⁷ <https://darajapress.com/publication/the-white-savior-complex-in-international-development-theory-practice-and-lived-experiences>

²⁸ <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/09670106211024419>

CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LA MIRADA DECOLONIAL, FEMINISTA Y ANTIRRACISTA

Cualquier aproximación al pensamiento decolonial y feminista nos deja claro desde el principio que se trata de un proceso de revisión destinado a revelar en qué medida los conceptos y las prácticas reproducen esquemas coloniales y patriarcales. En efecto, no se trata de añadir calificativos como decolonial y feminista a los sistemas actuales para poner algunos acentos o matices sin que se modifiquen las profundas y complejas raíces de dominación con las que la herencia colonial y el patriarcado persisten. La primera apelación de la crítica colonial y feminista —no sólo referida a la cooperación, sino como giro epistemológico— es desaprender mucho de lo aprendido, deconstruir un entramado complejo y resistente que ha estructurado históricamente la forma en que decimos, comprendemos y actuamos en el mundo.

Por este motivo, a la hora de repensar el sistema de cooperación y sus prácticas desde una mirada decolonial y feminista, es pertinente asumir una advertencia inicial. De igual forma que no se trata de añadir calificativos, tampoco se trata de un mero proceso de sustitución de unas definiciones por otras. Hay que reconocer que, por ejemplo, la cooperación y la ayuda humanitaria se han configurado a partir de una herencia colonial¹¹³, pero requiere abrir procesos de investigación, de reflexión y de escucha para comprenderlo cabalmente. Sólo a partir de voces diversas y comprometidas con asumir todas las consecuencias de desaprender y desmontar las estructuras de poder que se reproducen de manera permanente, podrá emerger una nueva versión de la cooperación con una agenda política renovada y transformadora. Afirmar que el sistema de cooperación ha de redefinirse en términos de reparación y transformación de las actuales relaciones de poder que lo configuran es importante y sugerente. Pero de esa afirmación no pueden esperarse recetas precocinadas que sean útiles en cualquier circunstancia y contexto. En cambio, sí podemos apostar por algunos criterios claros para emprender esa deconstrucción de la cooperación. Los enunciaremos brevemente para sugerir la necesidad de abrir, con esos criterios, esas acciones de revisión, diálogo, investigación y escucha, diversos itinerarios para configurar una cooperación transformadora:

- Revertir la cadena de la ayuda: repensar todos los procesos y prácticas de la cooperación haciendo prevalecer la mirada desde el Sur al Norte. Los cambios en las relaciones de poder pueden comenzar hoy mismo y pueden realizarse en diferentes niveles en los que actúa la cooperación, desde los más estratégicos a los más instrumentales. Los pasos son simples, aunque su concreción pueda no ser sencilla: lograr el acceso a las tomas de decisión y a los recursos de las comunidades que actualmente tan sólo aparecen como beneficiarias o afectadas. Sin ingenuidades, teniendo en cuenta también las relaciones de poder en el interior de los países, prestando especial atención a las voces de las comunidades organizadas, las organizaciones de mujeres y las redes de defensoras de derechos, las organizaciones sociales conformadas por personas afectadas. A veces a los donantes tan sólo les quedará guardar silencio hasta desaprender. A veces, eso significa haber empezado a reparar los males y a repartir el poder.

- Repolitizar la cooperación en forma de reparación: pensar en la eficacia de la cooperación sin pensar en cambiar las relaciones de poder que reproduce es como pensar que el solucionismo tecnológico resolverá las injusticias derivadas de la amenaza climática: es procurar que todo siga igual a pesar de que algunas cosas cambien. La cooperación no actúa sobre situaciones circunstanciales o que se han producido por mala fortuna, sino sobre situaciones generadas por complejos procesos históricos y políticos. Procurar modificar el curso de esos procesos es muy distinto que procurar aliviar determinadas penalidades. La repolitización surge como respuesta a las raíces históricas del sistema de cooperación enmarcadas en una visión del mundo impregnada de racismo, colonialismo y patriarcado.
- Salir de sí misma para cambiar el mundo: la cooperación no sólo pretende dejar de ser un mecanismo de reproducción de las actuales relaciones de poder Norte-Sur, sino que aspira a transformar las complejas, múltiples y multidimensionales causas de las desigualdades que generan dichas relaciones. De hecho, las contradicciones y paradojas del sistema de cooperación, cada día más caracterizado por una brecha entre discursos y prácticas, han puesto de manifiesto dos cuestiones inseparables: que los cambios han de empezar por una misma, es decir, por el propio sistema de cooperación y, al tiempo, que la cooperación no es una realidad aislada ni aislable del resto de relaciones de poder que configuran las relaciones entre países, territorios y comunidades. Los pasos son claros: abandonar la cooperación como una política nacional y sectorial, para dedicar el mayor esfuerzo a convertirla en una contribución a los bienes públicos globales, impulsar mecanismos de coordinación intersectorial en todos los niveles —intragubernamentales, multilaterales, regionales y globales—. La cooperación ha de promover esquemas de coherencia de políticas eficaces incorporando el análisis de los impactos interseccionales que las dinámicas tienen en las personas y los territorios, e influyendo para que el resto de políticas del gobierno los incluyan.
- Definir su agenda como contribución mixta a políticas sistémicas y políticas activas: la agenda política de la cooperación debe superar el marco configurado por un cruce de prioridades sectoriales y geográficas definidas en términos de intereses nacionales. Aspirar a constituir una agenda política para la Justicia Global que transforme las actuales dinámicas generadoras de desigualdades múltiples y multidimensionales requiere la apertura de acciones en ámbitos estructurales de la política, así como una diversidad de políticas activas que contribuyan a los cambios mediante mecanismos específicos contextualizados y particularizados para cada situación. La cooperación ha de situar en el centro de su agenda política el trabajo en materia de fiscalidad internacional, promoviendo mecanismos y espacios de gobernanza democrática globales que impidan eficazmente la elusión y la evasión fiscal, como principal estrategia de financiación democrática para los bienes públicos globales. Igual puede afirmarse respecto de las políticas globales en materia de igualdad de género y respeto a las diversidades, o con los espacios multilaterales para luchar contra el cambio climático y promover transiciones justas. Lo anterior exige mucho más que declaraciones de intención y discursos y conformarse con realizar proyectos para mejorar el margen fiscal en algunos países y elevar la representación de mujeres en sus gobiernos.

- Adoptar un marco eficaz de coherencia de políticas: la cooperación transformadora no es posible sin la adopción de un marco de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible que implique a todas las áreas de gobierno. Los problemas multidimensionales requieren acciones políticas coordinadas que orienten diferentes competencias e instrumentos para los objetivos compartidos. Todas las políticas sin excepción contribuyen a los procesos de desarrollo, en el sentido positivo de extender derechos, reducir impactos ambientales y desigualdades o en el sentido negativo logrando los efectos contrarios. La acción de gobierno coherente que exige el tiempo actual requiere analizar esos efectos e impactos y tratarlos de manera integrada, evitando hablar de límites competenciales o efectos colaterales. La acción política integrada tiene en cuenta la interseccionalidad, las diferentes escalas y dimensiones de los procesos vitales y societales, y pone todos los recursos y capacidades para reorientar políticas unidimensionales que responden antes a intereses particulares que a la reproducción de procesos que dignifican todas las vidas.
- Transitar hacia un fondo obligatorio de solidaridad global: en términos financieros una cooperación decolonial debería comprender la idea fundamental de que la ayuda no es dinero de los donantes, sino un bien público global que pertenece a las comunidades afectadas, destinatarias del mismo¹¹⁴. Esta consideración entra en conflicto con la también cierta de que la AOD está compuesta por dinero de los contribuyentes en los países del Norte Global. La conciliación de estas dos versiones sobre la AOD no es sencilla, pero tampoco irresoluble. Por un lado, la posibilidad de considerar la AOD como un impuesto global, no sólo nos permitiría superar la lógica de la concesionalidad y arbitrariedad, sino que podría contribuir también a resolver el conflicto en términos de empoderamiento de las comunidades destinatarias, ya que normalmente los contribuyentes entienden que una vez que abonan los impuestos, deja de ser su dinero para formar parte de un fondo *común y público*. En este sentido, la demanda por alcanzar el simbólico 0,7 % para cooperación sigue teniendo sentido y urgencia. El cambio en términos de agenda política sería trasladar la visión sobre el monto de AOD como una contribución obligatoria por su carácter reparador y redistribuidor en términos globales. Esta visión alejaría los discursos sobre la voluntad política y la generosidad como principios articuladores de la AOD para constituir un instrumento de justicia. Al tiempo, el abordaje del nuevo marco financiero tendría que formularse en términos diferentes de la actual concesionalidad, que tan sólo pretende diferenciarse de otros flujos financieros por su consideración originaria vinculada al principio de que la cooperación actúa donde no llega el mercado, o donde se producen fallos de mercado como asignador y distribuidor de bienes. La cooperación como reparación no es compatible con la idea de la cooperación como corrección de fallos. El horizonte es articular la cooperación como un mecanismo de Justicia Global, donde las transferencias no son gratuitas sino obligatorias, tal y como asumimos y nos comprometemos con los impuestos o con las contribuciones obligatorias a algunos organismos internacionales.
- Incorporar imaginarios ecofeministas: ante el agotamiento y las contradicciones del paradigma desarrollista, la cooperación habrá de reconstruir su horizonte y finalidad. Lejos de promover un único paradigma

alternativo, la cooperación se reorienta hacia diversas alternativas que pueden ser paradigmáticas, en tanto que complementarias y recíprocas. El compromiso de situar voces discriminadas y excluidas en las tomas de decisión y en el acceso a los instrumentos exige comprender la pluralidad, el carácter situado del conocimiento y la política, las soluciones contextualizadas, en definitiva. Frente a los grandes debates paradigmáticos sobre desglobalización, desacoplamiento o decrecimiento, el ecofeminismo nos plantea la necesidad de situar en el centro de las estrategias una nueva forma de estar en el mundo. Ante el control y la explotación de los recursos, los cuidados y el reparto de los mismos; ante el crecimiento económico ilimitado como finalidad, el respeto sagrado de los límites para la reproducción de las vidas; ante la racionalidad de los ingresos y las rentas, la constatación de las interdependencias y las vulnerabilidades; ante la meritocracia y el individualismo, la inclusión radical y los Derechos Humanos; ante la competición y la negociación de los intereses particulares, la cooperación y la responsabilidad colectiva con los bienes comunes.

LA IMPORTANCIA DE LAS ORGANIZACIONES LOCALES Y COMUNITARIAS EN EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Al igual que en otras naciones, el desarrollo sostenible es fundamental en Liberia. Sin embargo, la adopción y la localización (o territorialización) del desarrollo sostenible en la mayoría de los países en desarrollo ha encontrado un número de retos importantes en su implementación. Cabe mencionar que algunos de estos problemas son el resultado de la exclusión de las organizaciones locales del diseño de las estrategias de desarrollo sostenible.

La búsqueda del desarrollo sostenible es local. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible abarcan asuntos de prosperidad social y económica, igualdad social y protección del medioambiente. Esos temas son sobre todo de carácter local, ya que tratan cuestiones que se plantean en los territorios. Por lo tanto, independientemente de los compromisos de alto nivel entre los organismos donantes e instituciones internacionales, sigue siendo fundamental el trabajo con organizaciones locales y comunitarias para abordar las cuestiones que impiden el desarrollo.

Las organizaciones locales desempeñan un papel importante en el desarrollo sostenible. En primer lugar, las organizaciones locales y comunitarias son un paso necesario hacia el logro de un desarrollo más inclusivo y sostenible.

Por ejemplo, en Liberia, las organizaciones locales de la sociedad civil son las que están más próximas a la población sobre el terreno y son esenciales para asegurar que las políticas reflejen sus preocupaciones y necesidades. Este enfoque no solo fortalece a las organizaciones locales, sino que también reduce la dependencia del gobierno. En Liberia, donde el gobierno no tiene capacidad para dar cobertura

a todo el país, las organizaciones locales se convierten en esenciales para asegurar que las políticas tengan en cuenta y aborden las realidades en el terreno.

En segundo lugar, para que los países consigan sus objetivos de desarrollo sostenible, es preciso educar a la población local en el “por qué” y “cómo”. Sin embargo, a pesar de los recursos, para las organizaciones internacionales y gobiernos nacionales es complicado hacer un cambio real por sí mismos porque se les hace difícil llegar, movilizar y comprometer a la ciudadanía y a los actores locales. Esta es la razón por la cual las organizaciones locales y comunitarias son esenciales para explicar y difundir información a la población en general.

Dada la falta de conectividad adecuada en Liberia, la baja penetración de Internet, acompañada con un gran número de personas sin educación o semi-analfabeta —y el hecho de que una parte considerable de su población vive en zonas rurales de difícil acceso—, la información sobre desarrollo apenas tiene el impacto previsto. Para combatir esto, las organizaciones locales han estado a la vanguardia, no solo de la difusión de las políticas, sino también de su explicación.

Por ejemplo, en Liberia, a pesar de existir una legislación innovadora sobre el derecho a la tierra, promovida por organizaciones locales e internacionales, persisten los problemas para la propiedad comunitaria de la tierra y el acceso general a la misma. Se requirió intervención de organizaciones locales y comunitarias para llegar a estas áreas y asegurar que esta población conociera las políticas.

Otra función esencial de las organizaciones locales en términos de transmisión de información es su participación para ayudar a traducir los objetivos de desarrollo a fin de asegurar que sean significativos y pertinentes para los actores de los que se espera que contribuyan a su logro.

Cabe destacar que la inclusión de los objetivos de desarrollo sostenible ODS en las aspiraciones locales puede aumentar el apoyo a esos objetivos.

Adicionalmente, hay casos donde los sistemas de creencias profundamente arraigadas y supersticiones sostenidas por muchas personas en la comunidad pueden convertirse en barreras al desarrollo sostenible. Por ejemplo, la mutilación genital femenina sigue siendo una práctica generalizada en Liberia a pesar de las políticas que la prohíben. Como se ha sostenido, las organizaciones locales son el único vehículo a través del cual las comunidades tradicionales pueden comprometerse a parar la práctica debido a las creencias culturales que la han convertido en un tema tabú.

En tercer lugar, las organizaciones locales y comunitarias son también esenciales para asegurar que esas políticas se apliquen debidamente. En tiempos recientes ha habido un incremento en la demanda de datos y estadísticas para seguir el progreso del desarrollo sostenible. Sin embargo, muchos de estos países en desarrollo no disponen de datos necesarios para dar un panorama completo.

En Liberia, la recolección de datos padece la falta de capacidades en las instituciones, lo que también significa que esta recolección no se prioriza en las partidas presupuestarias y que la mayoría de las veces es abordada desde una perspectiva política.

Por lo tanto, la manera más eficiente de contar con datos más holísticos proviene de las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil. Por ejemplo, en algunos casos las organizaciones de la sociedad civil y comunitarias han impugnado las cifras de violación y mutilación genital femenina por ser inexactas.

En cuarto lugar, las organizaciones locales y comunitarias son fundamentales para hacer frente a algunos de los obstáculos más acuciantes para alcanzar el desarrollo sostenible. En la práctica, las organizaciones locales están mejor posicionadas para crear y para llevar a cabo soluciones específicas —ya que tienen conocimiento de primera mano de cuestiones y obstáculos concretos— a problemas particulares a medida que van surgiendo en tiempo real.

Sin este conocimiento local de las organizaciones locales es difícil predecir qué enfoques funcionarán y cómo explicar los fracasos de ciertos enfoques. Así pues, las organizaciones locales se han convertido en parte integral de los aprendizajes y para desarrollar enfoques alternativos.

Además, la motivación colectiva y la capacidad de las organizaciones locales y comunitarias para promover el desarrollo sostenible en las comunidades se ven fortalecidas por su proximidad a los problemas acuciantes y a las oportunidades de acción específicas para cada contexto.

En conclusión, nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de las organizaciones locales y comunitarias en la elaboración de estrategias de desarrollo sostenible. Sin embargo, las organizaciones internacionales e instituciones no gubernamentales tienen que ser transparentes y rendir cuentas de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible asegurando que las organizaciones locales son tenidas en cuenta a lo largo de todo el proceso, y no solo quedar marginadas como socias para la implementación de las actividades del programa.

Por último, las organizaciones internacionales y donantes deberían velar por que los mecanismos de intercambio entre estos y las organizaciones locales fluyan en los dos sentidos. También es necesario asegurar la eliminación de los trámites burocráticos relacionados con el acceso de las organizaciones locales a los fondos y apoyos necesarios.

Naomi Tulay-Solanke RN/BSN/MPH. Executive Director Community Healthcare Initiative

CAPÍTULO 4. LA AOD ESPAÑOLA: NUEVO MARCO DE ANÁLISIS SOBRE EL ESFUERZO FINANCIERO Y DESAFÍOS DE LA REFORMA EN MARCHA

PROPUESTAS CONCRETAS PARA UNA COOPERACIÓN DECOLONIAL, FEMINISTA Y ANTIRRACISTA EN ESPAÑA

En el capítulo dos abordamos la necesidad de transformación de la cooperación en clave de repolitización de sus actores, de los contenidos y resultados de la política de cooperación. En este capítulo concretamos algunos de esos aspectos para el caso español, con el objetivo de abrir reflexiones y posibilidades para los cursos de acción para transformar la cooperación española en acción política para la Justicia Global.

En primer lugar, cabe anotar que en los últimos años se ha apreciado un énfasis relevante en la incorporación de los enfoques decolonial, feminista y antirracista en los discursos de las organizaciones sociales españolas¹¹⁵, aunque éstos aparezcan por lo general poco desarrollados y menos aún concretados en acciones políticas que vayan más allá de su mención discursiva. Con excepción del enfoque feminista, que cuenta con un mayor grado de desarrollo y reflexión articulada entre algunas organizaciones del sector, la cuestión decolonial y antirracista no suelen ir más allá de reclamaciones algo genéricas sin demasiado contenido concreto, aunque se están procurando establecer.¹¹⁶

En los primeros capítulos de este informe hemos propuesto una reflexión que procura articular las respuestas necesarias en este tiempo de cambio paradigmático, subrayando la naturaleza multidimensional de la realidad.

Dicho de forma más directa, para que la cooperación pueda contribuir a transformar las actuales relaciones de poder que causan desigualdades, pobreza y destrucción del planeta, precisa una revisión crítica de sus pilares y prácticas machistas, coloniales y racistas.

Esta apelación a la autocrítica y la reflexión incumbe tanto a los actores gubernamentales de la cooperación como a las propias organizaciones sociales implicadas. Se trata de un itinerario mucho más complejo, profundo y difícil de abordar de lo que puede parecer y que no se resuelve limitándose al ámbito discursivo. Declararse feminista, antirracista o decolonial de poco sirve si no se emprende ese difícil tránsito para desaprender prácticas cotidianas instaladas. Defender una cooperación decolonial es una tarea ardua y complicada para un país del grupo de los donantes, porque la tarea fundamental supone asumir que será despojada de buena parte del poder que ejerce y, en cierta manera, constituye su identidad. Algo parecido sucede cuando un hombre comprende que ser feminista exige renunciar a los privilegios que esa condición le otorga en nuestras sociedades patriarcales. Poderes que en ocasiones se ejercen sin intención explícita o consciente, sino como inercia de lo que se ha considerado normalizado, lo que no resta ni un ápice al carácter machista de esas acciones.

En definitiva, estamos ante un desafío de grandes proporciones por su dificultad, pero de gran alcance por su potencial transformador. En este sentido, es muy relevante el incremento de las menciones y reclamaciones que las organizaciones sociales hacen apelando a estos enfoques críticos. De la misma manera que es pertinente el aumento de acciones de difusión, de reflexión y debate, de formación y sensibilización dirigidas al conjunto de una sociedad. En este capítulo comenzamos una tarea que habrá de ser ampliada y desarrollada en lo sucesivo, con el propósito de ir renovando las bases sociales y políticas de la cooperación. Para ello, aquí planteamos un análisis del marco financiero de la AOD desde una perspectiva crítica más coherente con los desafíos actuales, y una interpretación del estado de la reforma de la cooperación española que ha ocupado gran parte de los esfuerzos en los últimos dos años, por la tramitación de la nueva ley¹¹⁷, pero que aún está pendiente de ser completada. Se trata de un primer paso, ya que tal y como hemos señalado en otros capítulos, este mismo tipo de análisis deberemos ir realizando sobre otras cuestiones, como las relaciones con las organizaciones sociales, los instrumentos concretos, los trabajos de generación de conocimiento y de comunicación, entre otros.

LA AOD ESPAÑOLA ANALIZADA DESDE EL NUEVO MARCO DE FINANCIACIÓN

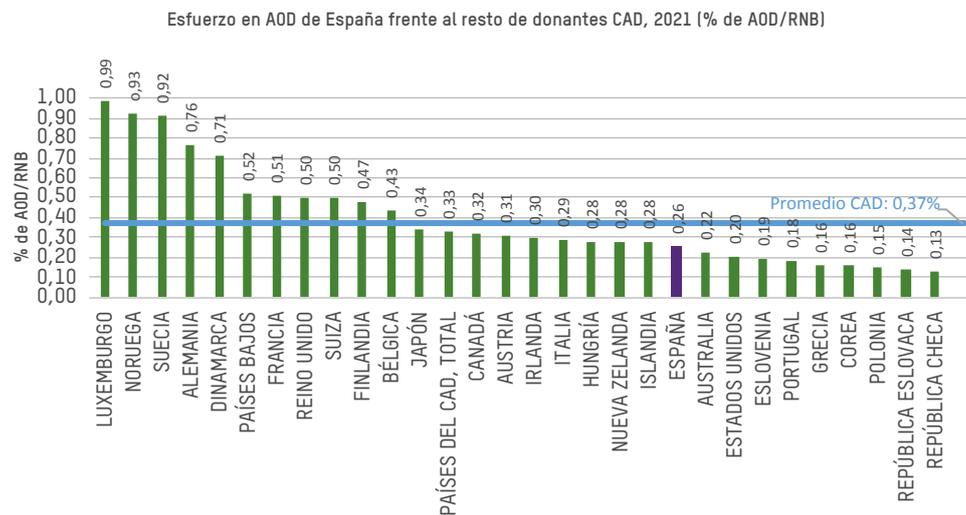
Cabe recordar cuál ha sido la evolución de la AOD española según las cifras publicadas y computadas como tal por parte del CAD en las dos últimas décadas, como punto de partida para el posterior análisis que proponemos desde un nuevo enfoque basado en principios coloniales y feministas.

Los datos de AOD ejecutada correspondientes a 2021 no aportan novedades significativas para la cooperación española. En términos comparados, la AOD española sigue en el furgón de cola del conjunto de los donantes y muy lejos de las cifras que presentan países donantes del entorno.

EN 2021, ESPAÑA ALCANZÓ EL 0,26 % DE AOD/RNB, CON LO QUE OCUPA LA POSICIÓN 21ª EN ESFUERZO, MUY POR DEBAJO DEL 0,7 % Y DEL PROMEDIO DEL CAD QUE SE SITÚA EN EL 0,37 %

Como se aprecia en el gráfico 12, España ocupa la posición 21ª en esfuerzo medido en términos AOD/RNB, muy por debajo del 0,7 % y del promedio del CAD que se sitúa en el 0,37 %. Desciende un puesto respecto del año pasado al haber sido superada por Italia. Sólo nueve países presentan cifras inferiores a la AOD española.

GRÁFICO 12. COMPARATIVA DE ESFUERZOS EN AOD DEL CONJUNTO DE PAÍSES DONANTES 2021 (%AOD/RNB)



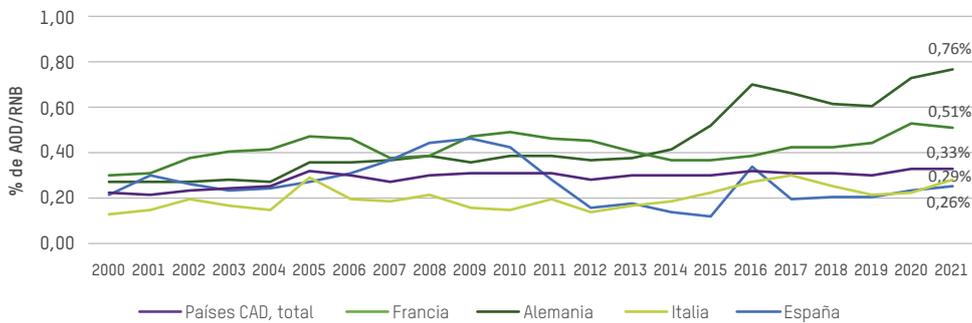
Fuente: OECD DAC Total flows by donor (ODA+00F+Private) [DAC1] consultado en: <https://stats.oecd.org/>

Nota: Base medida en equivalente de donación, precios corrientes.

Si tomamos como referencia los tres países del entorno geográfico y socioeconómico de España, se aprecia que el esfuerzo español tiene mucho camino por recorrer para igualar las cifras que presentan Alemania (0,76 %) y Francia (0,51 %), habiendo sido superado en el año 2021 por Italia, que alcanza el 0,29 %. En los datos preliminares correspondientes al 2022, el CAD expone que Italia alcanza el 0,32 % por delante de España, que se sitúa en el 0,30 %. Alemania asciende hasta el 0,83 % y Francia hasta el 0,56 %. No obstante, tal y como advierte el CAD, la mayor parte de estos incrementos se deben a la partida destinada a sufragar costos de refugio en los propios países donantes¹¹⁸. Lo hemos visto ya en el capítulo anterior.

GRÁFICO 13. EVOLUCIÓN DEL ESFUERZO EN COOPERACIÓN DE ESPAÑA COMPARADO CON ALEMANIA, FRANCIA E ITALIA (2021)

Evolución del esfuerzo en cooperación de España frente a otros países europeos, 2000-2021
(% de AOD/RNB, precios corrientes)



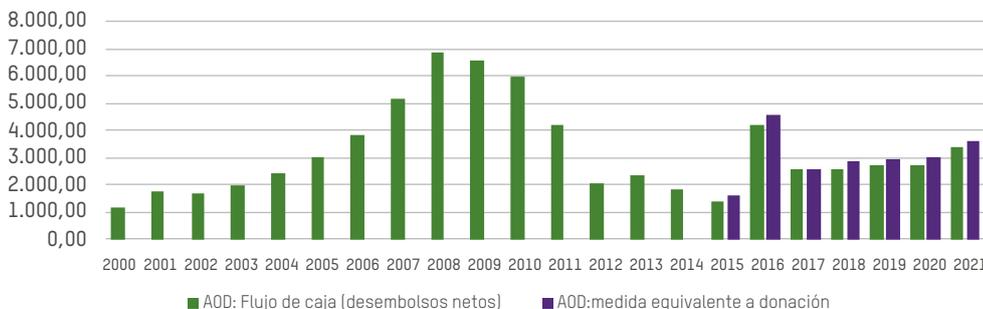
Fuente: OECD DAC Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1] <https://stats.oecd.org/> Los datos de 2018 a 2020 están calculados en base equivalente a donación

A continuación, vemos la evolución de la AOD española en el siglo XXI, para disponer de una perspectiva más amplia del comportamiento español en materia de cooperación. Se trata de un periodo que abarca siete gobiernos diferentes, por el que transcurre la crisis financiera global iniciada en 2008, los programas de ajuste impuestos por la Troika europea (la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el FMI), la aparición de nuevos partidos políticos, la única moción de censura exitosa de nuestra democracia (2018) y parte del ejercicio del primer gobierno de coalición desde la Segunda República. El periodo incluye también las primeras respuestas a la crisis derivada de la pandemia global por la COVID-19, aunque es anterior a la invasión de Ucrania por parte de Rusia¹¹⁹.

En el gráfico 14 se presenta la evolución de la AOD española en términos absolutos, que en 2021 vuelve a superar los 3.500 millones de euros, cifra que se alcanzó por primera vez en 2006 y que no se había vuelto a superar desde el año 2011.

GRÁFICO 14. EVOLUCIÓN DE LA AOD DE ESPAÑA, EQUIVALENTE A DONACIÓN VS. FLUJO DE CAJA, 2000-2021

Evolución de la AOD de España, equivalente a donación vs. flujo de caja, 2000-2021
(en millones de euros a precios corrientes)



Fuente: OECD DAC Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1], consultado en: <https://stats.oecd.org/>

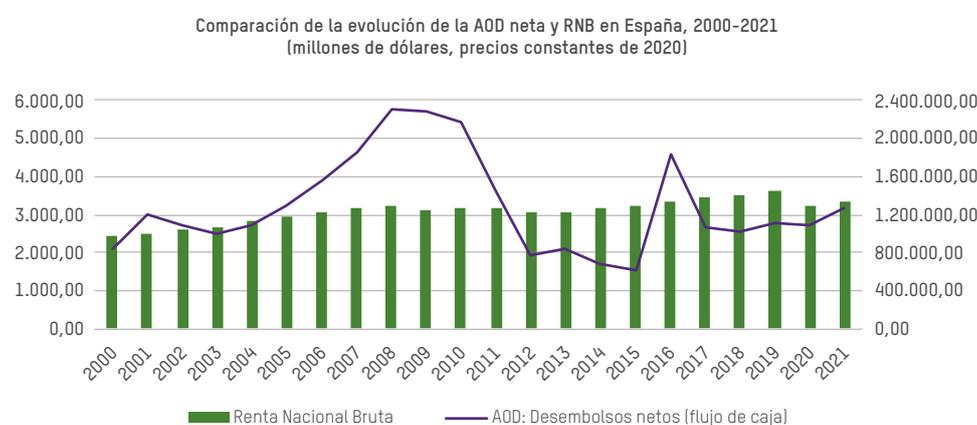
Tal y como se aprecia, después del ciclo de crecimiento de 2004-2008, la AOD española descendió a mínimos históricos hasta 2015, cuya ejecución quedó por debajo de los 1.400 millones de euros. Posteriormente, comenzó una leve tendencia de crecimiento y recuperación en términos absolutos, alcanzando en 2021 los 3.000 millones de euros, cifra similar a la ejecutada en 2005 y 2006. Muy lejos aún de los 6.800 millones de euros de 2008 que es el máximo histórico. Nada diferente de lo que ya analizamos en el informe del año pasado¹²⁰, dado que el notable incremento observado entre 2020-2021 de un 23 % (un 22 % según la medida equivalente a donación) se debe fundamentalmente a partidas relacionadas con la vacunación del COVID-19, no reflejando una distribución estructural novedosa del gasto que permita hablar de un incremento consolidado más allá de coyunturas específicas. Un poco más adelante lo analizamos con más detalle.

Las diferencias que se aprecian a partir de 2015 según el método de cálculo son favorables en todos los años, dado que con la medida equivalente a donación se elevan ligeramente las cifras de AOD española. Este comportamiento es normal dado el peso específico que tiene la cooperación financiera en el conjunto que, como hemos explicado en el capítulo anterior, recibe un cálculo nuevo a partir de un tipo de interés medio establecido de manera generosa para el país que realiza los préstamos y otras operaciones reembolsables.

También lo advertimos el año pasado: no existe una relación clara entre la renta nacional de España y los desembolsos de AOD en cada año. Lo que permite descartar como válidas las justificaciones y las promesas que los responsables gubernamentales repiten cada año, cuando soliciten que se valore la aportación de AOD como un notable esfuerzo dadas las dificultades económicas del país, o cuando indican que cumplirán el compromiso del 0,7 % cuando las circunstancias económicas lo permitan. En el gráfico 15 puede observarse que, en las más de dos décadas transcurridas en el siglo XXI, las aportaciones de AOD han variado independientemente del volumen de riqueza del país en cada año. Tanto en el periodo de incremento en 2004-2008, como en el periodo de desmantelamiento de la cooperación 2010-2015.

EN 2020-2021, LA MITAD DEL INCREMENTO REALIZADO SE DEBÍA AL CÁMPUTO DE LOS EXCEDENTES DE VACUNAS PARA LA COVID-19, Y EL INCREMENTO DE 2021-2022, SEGÚN LOS DATOS PRELIMINARES, SE DEBÍA EN SU PRÁCTICA TOTALIDAD A QUE LOS GASTOS EN PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA CRECIERON UN 412 %

GRÁFICO 15. COMPARACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LA AOD NETA Y RNB EN ESPAÑA, 2000-2021

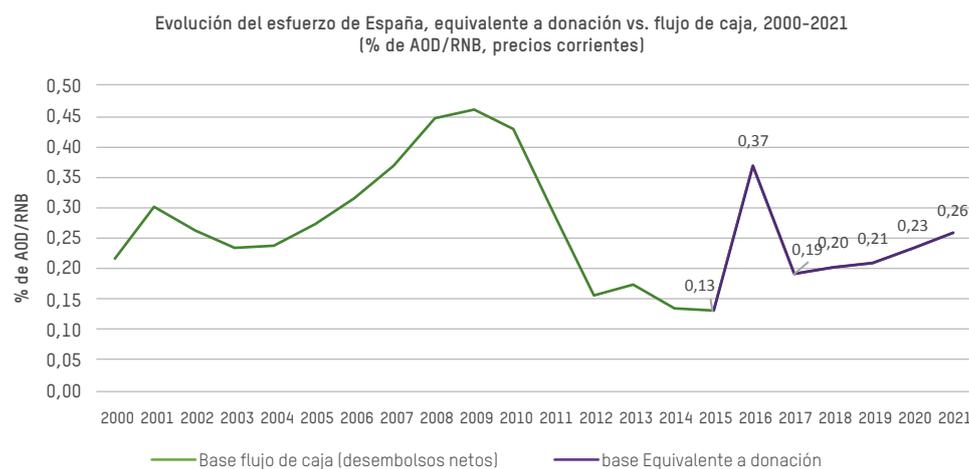


Fuente: OECD DAC Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1] consultado en: <https://stats.oecd.org/>

En este sentido, el indicador tradicional de esfuerzo AOD/RNB es útil para comparar la implicación de cada uno de los países en los objetivos comunes del sistema de cooperación, así como para conocer cuál es el grado de cumplimiento de cada país con el compromiso vigente desde 1970 de dedicar el 0,7 % de la RNB. Ambas cuestiones son útiles para establecer cuál es el grado de compromiso y voluntad política de cada país con la AOD. Más allá no pueden ni deben establecerse relaciones entre la renta de un país y su compromiso con la AOD, dado que, como se aprecia en el gráfico anterior, se trata de dos magnitudes que no presentan ninguna relación. La renta de un país se calcula como un resultado de cierto dinamismo económico —tan sólo el monetarizado, invisibilizando otras cuestiones como las derivadas medioambientales o los trabajos de cuidados¹²¹—, mientras que las cifras de AOD provienen directamente de un ejercicio de voluntad y ejecución política del gobierno. Establecer una relación entre ambas cuestiones, como se hace con demasiada frecuencia en discursos y relatos, es una burda estrategia de justificación que conlleva implícitamente la consideración de la AOD como una aportación *graciosa o generosa*. Alejándola así de cualquier intento de vincular el esfuerzo en cooperación internacional con obligaciones y mandatos basados en la Justicia Global y la reparación.

No obstante, en el gráfico 16 se aprecia que la evolución del esfuerzo realizado por España muestra las diferentes aproximaciones con que la cooperación ha sido concebida por los diferentes gobiernos. Sin tener en cuenta los años 2001 y 2016, que muestran picos de incremento debidos a cálculos excepcionales en operaciones de deuda externa, el periodo 2000 a 2004 mostró un ligero incremento del esfuerzo para llevar la AOD del 0,22 % al 0,24 %, bastante similar al periodo actual 2017-2021 (0,19 %-0,24 %), aunque éste algo más acusado.

GRÁFICO 16. EVOLUCIÓN DEL ESFUERZO DE ESPAÑA, EQUIVALENTE A DONACIÓN VS. FLUJO DE CAJA, 2000-2021



Fuente: OECD DAC Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1] consultado en: <https://stats.oecd.org/>

Es difícil considerar que estemos ante el inicio de un ciclo de incremento destacado y consolidado a la altura de los compromisos, dado que el acuerdo del gobierno de coalición (2019) establecía alcanzar el 0,5 % al final de esta legislatura, y lo presupuestado para 2023 tan sólo llegó hasta el 0,34 %. Este

incremento en lo presupuestado es insuficiente respecto del compromiso del 0,5 %, más aún si tenemos en cuenta que el gobierno ha aprobado tres presupuestos nuevos consecutivos en 2021, 2022 y 2023, sin tener que asumir prórrogas presupuestarias.

Lo cierto es que los datos sobre ejecución presupuestaria hasta hoy disponibles son los de 2021, y al final de ese periodo la AOD española presentaba un 0,24 % (0,26 % medido en equivalente de donación), un esfuerzo similar al que se realizó en 2004. La próxima legislatura habrá de asumir un incremento significativo para alcanzar el compromiso del 0,7 % cuanto antes, tomando como ejemplo el periodo en el que España alcanzó su máximo histórico (0,46 % en 2009) y superándolo con creces. De otra forma será imposible alcanzar el 0,7 % en el año 2030, tal y como recoge la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global¹²².

En los ejercicios de 2022 y 2023, el gobierno presupuestó 3.507 y 4.419 millones de euros respectivamente, que suponían el 0,28 % y el 0,34 % de AOD/RNB¹²³. Como se ha mencionado, a pesar de suponer un incremento indudable en los presupuestos (12,6 % y 26 %), el presupuesto de AOD aún permanece lejos del compromiso del 0,5 % para el final de legislatura.

Los datos de ejecución preliminares para 2022¹²⁴ presentan luces y sombras. La parte alentadora es que la ejecución ha superado las expectativas y se alcanzan los 4.000 millones de euros, que suponen el 0,30 % de AOD/RNB medido en equivalente de donación. La parte más discutible es que prácticamente la totalidad del incremento respecto a lo ejecutado en 2021 se corresponden con los 808,70 millones de euros empleados en la atención a personas refugiadas en España procedentes de Ucrania. Esta partida presenta un incremento del 412 % respecto de lo ejecutado en 2021 (196,25 millones de euros). Ninguna otra partida presenta una variación significativa que permita explicar ninguna novedad respecto a años anteriores. Puede afirmarse que el incremento observado no se debe a ningún proceso de incremento estructural y sólido de la política pública, sino a respuestas coyunturales que, como ya observamos en 2021 debido a la respuesta por el COVID-19, inflan las cifras de ayuda sin mostrar que dichos incrementos constituyan un fortalecimiento sólido de la política.

LA COOPERACIÓN FINANCIERA ESPAÑOLA: VIENTOS DE CAMBIO ¿HACIA DÓNDE?

Decía Bob Dylan en una de sus míticas canciones que no hay que criticar lo que no se puede entender. Por eso, las ONGD españolas han hecho recientemente un esfuerzo por comprender y aproximarse al instrumento de la cooperación financiera, con mirada crítica pero constructiva. Sin embargo, del lado de las distintas partes de la administración pública que lo gestionan, se echa en falta ese mismo apetito por acercarse a las organizaciones de la sociedad civil y construir conjuntamente en este ámbito.

La aprobación de la reciente Ley de Cooperación supuso, supuso también el inicio de la reforma de la cooperación financiera española. Con esta ley nació el FEDES, el Fondo Español de Desarrollo Sostenible, para sustituir al, hasta ahí existente, Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE).

De hecho, esa Ley que las ONGD han valorado como un paso en la buena línea, recoge algunos puntos positivos —muchos de continuidad— en relación al FEDES, como su integración en los objetivos generales de la cooperación española; su apuesta por el liderazgo político de la SECI y la dependencia orgánica de la AECID; la continuidad del carácter no ligado de la ayuda reembolsable; la obligatoriedad de realizar análisis de debida diligencia; la consolidación de una partida de cooperación no reembolsable complementaria; así como el compromiso de presentar una Memoria anual del FEDES al Parlamento y Consejo de Cooperación.

Cabe señalar que el grueso de las cuestiones más espinosas sobre el funcionamiento del FEDES, como sus órganos de gobernanza, su estrategia, prioridades, etc. se postergan a la redacción de un reglamento específico cuyo proceso de elaboración ya está en marcha. Además, el tema de la arquitectura institucional que regirá el instrumento a medio y largo plazo se retrasa con la creación de un grupo de trabajo que deberá estudiar ese futuro diseño institucional en los próximos meses.

Sin embargo, las principales preocupaciones de la administración pública española con respecto al nuevo FEDES parecen centrarse en el 'Cuánto': es decir, en qué cantidad de AOD van a ser capaces de desembolsar con esta herramienta. Se percibe menos interés en el 'Qué': dicho de otro modo, en para qué se van a utilizar los fondos que se gestionen por esta vía. Igualmente se siente menos energía hoy en debatir sobre el 'Cómo', sobre qué estructura institucional sería la más adecuada y cuáles serían los actores que deberían intervenir en el diseño supervisión e implementación de las operaciones.

Hablemos primero sobre el 'Qué'. Al FEDES ahora habrá que dotarlo de sentido y contenido. Importa establecer unas bases adecuadas para una cooperación financiera duradera, eficaz, eficiente y transparente que represente adicionalidad y asuma los principios de eficacia de la ayuda más que pensar en desembolsos masivos a corto plazo que pueden ser contraproducentes para los

objetivos que se persiguen. Dicho de otro modo, calidad antes que cantidad. Debería ser una herramienta que — respetando los más altos estándares ambientales y de Derechos Humanos, desplegando la debida diligencia y las consultas previas— sirva para apoyar en el Sur Global las políticas sociales y reforzar el tejido productivo, pequeño y mediano favoreciendo la economía social y solidaria. Así, de acuerdo con su integración reforzada con el resto de la cooperación española, el fondo deberá tener también que avanzar hacia una cooperación financiera feminista que prime los derechos económicos y políticos de las mujeres, la transformación económica equitativa, la economía de los cuidados, el respeto a la diversidad, etc. En ningún caso la nueva herramienta tiene que servir para aproximarse a los fondos de internacionalización de la empresa española, que tienen otros requisitos y objetivos y chocarían con el enfoque de desarrollo y la ayuda no ligada de las operaciones que se deberían apoyar, tomando éstas en su integridad no sólo la parte de los fondos de FEDES. Esto debería ser una línea roja, pues el origen de la escisión del FAD y la creación del anterior FONPRODE.

Si hablamos sobre el 'Cuánto', la clave de fondo está en que la Ayuda al Desarrollo se percibe como un gasto, y no como una inversión, como un impulso al bienestar, de otros y propio, como una contribución a los bienes públicos globales y la justicia en el mundo. Por ello, se le ponen cortapisas a la AOD, derivándola a la cooperación financiera bajo el supuesto de que no va a generar déficit, y por tanto, va en un capítulo presupuestario de inversión, y obliga a tener un informe del Ministerio de Hacienda que valide que no existe riesgo para el déficit público español. Una solución sería que, en el medio plazo, la cooperación financiera española pudiese recibir una dotación importante de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) —pongamos que por un valor del doble del límite que se le autorizaba anualmente al FONPRODE, o sea, en el entorno de los 750 millones—, íntegramente contra déficit, pero un año exclusivamente, que sirva para capitalizar la herramienta y que a partir de ahí el FEDES gestionase su tesorería adecuadamente, que fuese sostenible sin recurrir a los presupuestos públicos cada año. Para todo ello, sería clave la creación de alguna figura institucional para la cooperación financiera que permitiese su acceso a los mercados de financiación. Así, a partir de ese momento, las partidas de los PGE de cada año quedarían para la AOD no reembolsable.

Por todo ello, la cooperación financiera no puede ser la vía en la que se deposite toda la esperanza de llegar al 0,7 % porque, tanto si se mide como ayuda neta (restando los reembolsos de cada año al desembolso inicial) como con la nueva metodología de medición de la AOD financiera (según el componente de donación), hará que, tras su ejecución, solo una parte de las asignaciones presupuestarias del FEDES computen realmente como ayuda al desarrollo. Esa es la AOD real, la ejecutada, no la inflada en los PGE. Para verlo con cifras, podemos revisar la tabla incluida en el último informe del Consejo de Cooperación sobre el tema:

PRINCIPALES CIFRAS DEL FONPRODE EN LOS ÚLTIMOS AÑOS (EN MILLONES DE EUROS)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dotación anual	285,2	245,2	245,2	235,2	235,2	199,2	199,2	199,2	199,2
Límite de operaciones	420	385	375	375	375	375	375	375	375
Vol. aprobado en Comité Ejecutivo	207,6	54,6	87,3	55,3	71,6	27,9	125,6	116,1	179,3
Nº oper. aprobadas en Comité Ejecutivo	50	7	10	6	7	4	8	16	15
Autoriz. Consejo Minis	157,6	94,2	72,8	32,7	22,2	42,3	49,9	112,8	205,3
Aportación a la AOD		-6,1	-114,5		-60,0	-29,7	-39,3		0,3

Por otro lado, estaría bien aprender del pasado, cuando la presión por la ejecución que sufrió el FONPRODE en sus inicios llevó a acometer operaciones de gran envergadura sin mucho análisis previo ni seguimiento de estas. En esta nueva etapa sería deseable que esa presión por la ejecución no llevase al FEDES a cometer errores, ya que ello podría llevar a una crisis reputacional, es decir a una pérdida de confianza de la herramienta como impulsora de un desarrollo inclusivo y sostenible. Tampoco sería deseable que se canalizasen por el FEDES los compromisos políticos no exclusivamente relacionados con la cooperación al desarrollo, incluidos los ambientales, que deberían ser adicionales.

Si analizamos ahora el 'Cómo', desde el punto de vista de la sociedad civil, el proceso de reforma de la cooperación financiera se podría haber hecho más inclusivo, contando con las organizaciones sociales desde los debates iniciales. Se le podría haber otorgado a estas un papel reforzado en el nuevo instrumento, acorde con el espíritu de la nueva Ley y la alianza estratégica que se plasmó en un reciente marco de asociación entre las ONGD y la administración pública española.

Las cosas aún se pueden hacer de otra forma, con mayor inclusión y participación de las ONGD. Existen opciones de trabajo conjunto con la sociedad civil en el proceso final del diseño de las herramientas, para el reglamento del FEDES

y el grupo que proponga la arquitectura a medio plazo; la orientación estratégica; el seguimiento de las operaciones; en la implementación de operaciones, por ejemplo, con asistencia técnica y con líneas específicas para el trabajo de inversión de impacto (que se trata en otro recuadro de este informe); así como en la evaluación de los resultados de las operaciones. Estamos a tiempo de reconducir el proceso. Además, existen antecedentes cercanos, así en el par de intentos de la cooperación descentralizada de trabajar con estos instrumentos, la cooperación catalana y la vasca han comenzado conversaciones en ese sentido, siempre se han iniciado los procesos de la mano de las ONGD, optando por un carácter inclusivo desde el propio diseño de las herramientas.

Esperemos que la cooperación financiera española considere seriamente a las ONGD como compañeras de viaje, como socias, y ponga en marcha mecanismos efectivos para que esto ocurra. Así se podrá evitar experimentar, como decía Dylan en otra de sus canciones, cómo se siente al estar completamente solo, sin saber el camino a casa.

Carlos Botella. Oxfam Intermón. Vocal de Cooperación Financiera de la Coordinadora de ONGD – España.

LA AOD ESPAÑOLA DECLARADA Y LA AOD GENUINA

En este sentido, los criterios del CAD para determinar qué desembolsos y operaciones deben ser considerados como AOD hace tiempo que reflejan contradicciones e incoherencias. En los años 90 fue el cómputo como AOD de los préstamos comerciales de “doble uso”, que vinculaban supuestos criterios de desarrollo con los objetivos de internacionalización empresarial de países donantes. En el caso español, muchos análisis y muchas acciones de movilización social dieron cuenta de estas partidas ilegítimas por contravenir los principios básicos del desarrollo. Posteriormente, el cómputo del material militar de “doble uso” también fue objeto de polémica y disputas políticas, particularmente en el contexto de las invasiones de Afganistán e Irak en 2002 y 2003. Posteriormente, coincidiendo con el incremento de la AOD alemana, dicho país infló su ayuda incluyendo grandes cantidades destinadas a financiar costes para estudiantes, tanto de la UE como de otros países, mediante becas y otras formas de financiación. En 2021, Alemania incluyó 1.400 millones de euros y Francia 700 millones de euros por este concepto en sus AOD respectivas¹²⁵. Más recientemente fueron las vacunas de la COVID-19 y en los dos últimos años han sido las ayudas a personas refugiadas a causa de la guerra en Ucrania.

Este incremento coyuntural debido a la respuesta a la crisis de personas refugiadas sucede ahora con ocasión de la invasión de Ucrania, como una respuesta conjunta de la mayoría de los países europeos que son predominantes en el club de donantes conformado en la OCDE. En 2016, tras la crisis de refugio causada por la guerra en Siria, la ayuda a refugiados en el conjunto de los países donantes del CAD supuso un 11 % del total de la AOD, mientras que en 2022 supone ya un 14,4 % del total de la AOD. Si descontáramos el incremento debido a este tipo de costos, del incremento total observado entre 2021-2022, la AOD total de los países del CAD tan sólo habría crecido un 4,6 % y no un 13,6 % como indican las cifras totales¹²⁶. Y estas son las cifras del mismo año en que sucede la invasión de Ucrania, por lo que es razonable esperar que el año 2023 presente mayores cantidades. España, por ejemplo, ha presupuestado un aumento respecto de lo ejecutado en 2022.

La red de ONG europeas CONCORD publica anualmente el informe Aid Watch¹²⁷ que analiza la AOD de los países donantes europeos desde la óptica de la *ayuda genuina* con el objeto de desvelar las prácticas con que los diferentes países inflan la AOD. El principio fundamental es considerar si las operaciones financiadas como AOD contribuyen genuinamente a los objetivos de desarrollo o de la cooperación internacional, y si representan un esfuerzo real por parte de los donantes. El principio de Coherencia de Políticas para el Desarrollo y la aplicación del criterio de no hacer daño do not harm, señalan la necesidad de distinguir con claridad qué contribuciones son aportaciones reales al desarrollo sostenible y cuáles no.

En este sentido, el Aid Watch 2022, que analiza las cifras ejecutadas de 2021, llaman la atención sobre los costes realizados por los países en la compra de vacunas contra la COVID-19 que son enviadas a otros países porque dichos envíos se realizaron sobre excedentes adquiridos para atender a sus propias poblaciones. Una de las consecuencias de esta masiva compra

**DEBEMOS EMPEZAR A
CONSIDERAR LA AOD
COMO CONTRIBUCIÓN
OBLIGATORIA A UN
FONDO PÚBLICO
GLOBAL PROPIEDAD
DE LAS COMUNIDADES
DESTINATARIAS, DE
CARÁCTER REPARADOR
Y REDISTRIBUIDOR DE
RECURSOS GLOBALES**

realizada por estados europeos fue dificultar el acceso a las mismas por parte de otros países. Y el acto de donarlas posteriormente no ayuda a que los gobiernos de los países que las reciben trabajen con la predictibilidad requerida para programar adecuadamente una distribución ordenada y eficaz a sus poblaciones. Estos son motivos más que suficientes para considerar que la inclusión de estos costes en la AOD sirve tan sólo a los intereses del país donante, que con ello pretende aparecer como un donante más generoso, procurando disimular algo la lejanía de su esfuerzo con respecto al comprometido 0,7 %.

Los tipos gastos que los países miembros computan como AOD y que no deberían serlo según la propuesta de la AOD genuina, son: gastos en formación y estudiantes, gastos en atención a personas refugiadas en el propio país donante, operaciones de ayuda ligada, pagos en concepto de alivio de deuda externa, los pagos de intereses de préstamos concedidos y los gastos derivados de la donación de los excedentes de vacunas¹²⁸. A todo lo anterior es preciso añadir el elevado tipo de interés con que los donantes han acordado calcular la medida equivalente de donación¹²⁹.

En su informe, CONCORD propone una metodología para calcular qué parte de la AOD de los países donantes europeos debería ser cuestionada para establecer así las cifras reales de AOD genuina, mucho más cercana a medir el verdadero esfuerzo de los países en materia de cooperación. En términos generales, los datos de 2021 indican que uno de cada seis euros computados por los países miembros de la UE como AOD correspondía a gastos que la AOD genuina no considera correctamente incluidos. En 2021, prácticamente la mitad de la AOD inflada correspondía a los excedentes de vacunas por la COVID-19. Según Aid Watch la AOD genuina española fue del 0,19 %¹³⁰.

El análisis desde la perspectiva de AOD genuina tan sólo es aplicable a la cooperación bilateral por razón del tipo de operaciones y su información disponible, por lo que en el caso español tan sólo revisa el 35 % del total de su AOD. Esta relación entre cooperación bilateral y multilateral (35 %-65 % en 2021) muestra la debilidad de la cooperación española tras años de desmantelamiento aún no recuperados en términos de fortalezas estructurales y estratégicas, puesto que prácticamente dos de cada tres euros empleados corresponden a contribuciones obligatorias. Ya hemos analizado que los incrementos realizados en los primeros ejercicios completados del gobierno de coalición se corresponden en gran parte con partidas coyunturales que inflan la ayuda, minando así la calidad y poniendo en entredicho la fortaleza y solidez de la leve tendencia de incremento observada en los últimos años. En 2020-2021 la mitad del incremento realizado se debía al cómputo de los excedentes de vacunas, y el incremento de 2021-2022, según los datos preliminares, se debía en su práctica totalidad a que los gastos en personas refugiadas en España crecieron un 412 %.

EN 2021, UNO DE CADA SEIS EUROS COMPUTADOS POR LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA UE COMO AOD CORRESPONDÍA A GASTOS DE LA AOD NO GENUINA

EXPLORANDO UN MARCO DE ANÁLISIS DECOLONIAL PARA ANALIZAR LA AOD

La perspectiva decolonial nos permite construir nuevas miradas sobre el marco de financiación para el desarrollo más acordes con las transformaciones necesarias, que son inspiradoras para un análisis renovado sobre la AOD como expresión del compromiso solidario del pueblo español. Partiendo de la idea que hemos recogido en el capítulo anterior, hemos de comenzar a considerar que la AOD debería dejar de ser concebida como un dinero propiedad de los donantes, para constituirse cuanto antes en una contribución obligatoria a un fondo público global que sea propiedad de las comunidades destinatarias del mismo en los países del Sur Global¹³¹. Aunque inicialmente pueda sorprendernos esta idea, es perfectamente reconocible en nuestras sociedades, donde una vez que se pagan los impuestos dicho fondo es considerado como *propiedad* de aquello a lo que se destina. Si son pensiones pensamos en las personas pensionistas, si es para financiar la sanidad pública comprendemos que dichos fondos son de todas las personas que acuden y precisan de atención sanitaria. De igual forma, esta idea es perfectamente compatible con procesos de rendición de cuentas, de exigencia de eficacia y calidad en los servicios que deparan, así como de todos los estándares de transparencia exigibles a sus gestores.

Desde el punto de vista de los países donantes, la conversión de la AOD en una contribución de carácter obligatorio en estas condiciones no sólo permitiría reducir notablemente la idea de concesionalidad y arbitrariedad que, como hemos analizado en el capítulo tres de este informe, constituyen verdaderos límites para la renovación del sistema de cooperación. Sino que establecería nuevas pautas y nuevos mecanismos para la gestión y la rendición de cuentas mucho más apropiados para un sistema de solidaridad global constituido a partir del principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas. Esta idea habrá de avanzar y profundizarse mediante propuestas relativas a la gobernabilidad y la gestión de este fondo público global, que habrán de inspirarse en experiencias multilaterales y regionales de cierto recorrido. De hecho, una buena parte de la AOD, particularmente de su modalidad multilateral, son contribuciones obligatorias de los países a instituciones internacionales y, en nuestro caso, a la Unión Europea¹³². Los países europeos saben bien de la importancia que han tenido los fondos de cohesión, que son de carácter obligatorio y han constituido una herramienta de cohesión territorial y social de enorme impacto en la reducción de algunas brechas entre los países miembros.

La cooperación avanzaría así en su agenda decolonial, puesto que este fondo público de solidaridad global ayudaría a revertir el actual marco de relaciones que mantiene cierta impronta colonial, reproduciendo desde la decisión graciosa y arbitraria de los donantes una relación de poder vertical donde los intereses y visiones del Norte Global siguen imponiéndose en la cadena de la ayuda que caracteriza al sistema de cooperación como profundamente desigual.

EL INCUMPLIMIENTO DEL 0,7 %: CÁLCULO Y RECONOCIMIENTO DE UNA DEUDA HISTÓRICA

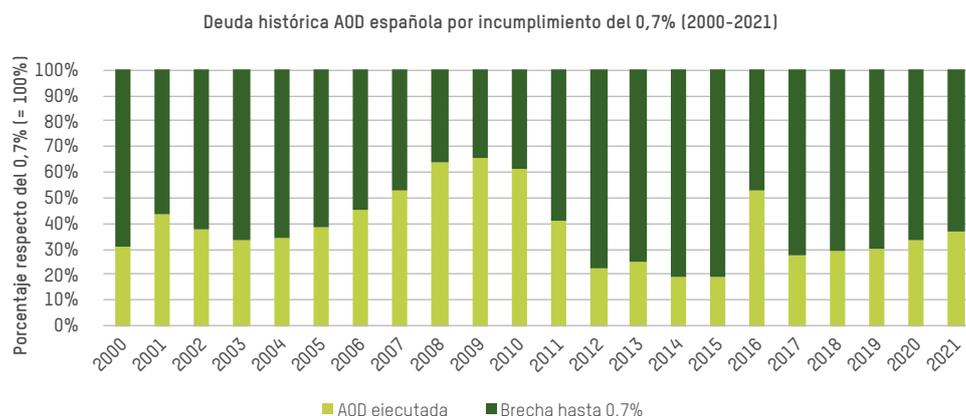
En 2020, con motivo del 50º aniversario del compromiso del 0,7 % adoptado en 1970, Oxfam calculó que el conjunto de los países ricos debía 5 billones de euros (5,7 trillones en la escala anglosajona) por el continuo incumplimiento en alcanzar el 0,7 % de AOD. Es una deuda contraída con las personas más empobrecidas del mundo, cuyo monto equivalía a nueve veces el *stock* de la deuda externa de todos los países de África Subsahariana al final de 2019. Las constantes reiteraciones de la promesa de alcanzar el 0,7 % en declaraciones y documentos de gobiernos nacionales, en eventos e instituciones internacionales, en documentos programáticos de la Unión Europea, no han hecho más que servir de coartada para desplazar la mirada sobre el incumplimiento subrayando las buenas intenciones de los donantes. Éstos se muestran como gobiernos comprometidos y solidarios controlando el relato sobre la solidaridad global, situando la AOD como el resultado de sus mejores voluntades.

La mirada decolonial sobre el sistema y las prácticas de cooperación nos permite desvelar este comportamiento sistemático y propio de quienes ejercitan el poder en una relación desigual. Permite rechazar la idea de que los donantes *cumplen* desde el primer euro que destinan a la AOD para señalar que por cada incumplimiento del 0,7 % están negándose a asumir su responsabilidad en la reproducción de la desigualdad global. La renovación del sistema de cooperación internacional debe comenzar por erradicar la idea de que los países del Sur Global son inferiores o no gestionan los recursos de manera adecuada, para poner el acento en la gigantesca deuda histórica que los países ricos siguen acumulando año tras año con las poblaciones del Sur Global.

El sistema de cooperación revisado por un enfoque feminista decolonial apunta hacia un sistema de reparación *para cambiar los términos de la conversación*. El mismo término de cooperación ya es problemático, pues implica de entrada relaciones de poder, aunque revestidas de altruismo y solidaridad internacional¹³⁴. El reconocimiento de esta deuda histórica por el incumplimiento de los donantes puede ofrecer un modesto cálculo sobre todos los recursos y posibilidades que los países donantes consideran propios obviando que éstos son el producto de una larga relación histórica de dominación y extracción colonial. Realizamos un primer ejercicio de dicho cálculo para el caso de la AOD española.

**EL PRINCIPAL
OBJETIVO DE LA
INCIDENCIA EN MATERIA
PRESUPUESTARIA SERÁ
IMPEDIR QUE ESTA
DEUDA HISTÓRICA
SIGA AMPLIÁNDOSE Y
COMENZAR A REDUCIRLA
CUANTO ANTES**

GRÁFICO 17. CÁLCULO DE LA DEUDA HISTÓRICA ESPAÑOLA POR INCUMPLIMIENTO DEL 0,7 %



Fuente: Elaboración propia a partir de datos OECD DAC Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1] consultado en: <https://stats.oecd.org/> Current prices.

Nota: Las cifras 2015-2021 corresponden a la medida de equivalente de donación.

En precios actuales, sin ajustar por inflación, la AOD española supuso una aportación de 72.058,17 millones de euros en el periodo 2000 – 2021. En el mismo periodo, si España hubiera cumplido el compromiso de alcanzar el 0,7 % de AOD/RNB en cada uno de esos años, hubiera aportado 113.606,96 millones de euros más. Este es el valor de la deuda histórica que España tiene con los países receptores de AOD, tan sólo teniendo en cuenta la brecha acumulada en el siglo XXI¹³⁵. La cifra equivale al 11,3 % de la RNB calculada por el gobierno en los PGE de 2023¹³⁶.

La AOD española reembolsable aún representa una parte pequeña del total, apenas un 2,9 % de la ayuda bilateral ejecutada en 2021. Por lo que su impacto en el cómputo total de AOD de momento no es particularmente relevante. La apuesta del gobierno español por la cooperación financiera reembolsable es clara sobre el papel, hasta el punto de haber constituido la principal motivación para realizar la reforma legal que ha dado lugar a la nueva ley aprobada en febrero de 2023.

Dos cuestiones emergen y serán objeto de interés y estudio en lo sucesivo: ¿qué hacemos con esta cantidad que asumimos como deuda histórica? ¿Cuáles son los itinerarios posibles en materia de incidencia política y nuevos pactos por la Justicia Global con la esfera de la política institucional?

En los próximos años esta brecha en forma de deuda histórica seguirá incrementándose dadas las escasas previsiones de que la AOD española alcance pronto el 0,7 % comprometido tantas veces desde 1991. El reconocimiento de este cálculo como un proxy de la deuda contraída por España con las poblaciones más pobres del planeta, permite explorar un abanico de posibles acciones de reclamación e incidencia más coherentes para el análisis de la financiación para el desarrollo española. Un análisis orientado a que la financiación para el desarrollo conforme un fondo público de solidaridad global basado en impuestos y obligaciones desde la responsabilidad con la Justicia Global, abandonando la actual visión de la AOD como expresión de un sistema caritativo basado en la voluntad graciosa y arbitraria de los donantes.

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA REGULATORIA ESPAÑOLA

En los últimos dos años buena parte de los debates que han ocupado al sector de la cooperación y han protagonizado la interlocución entre actores gubernamentales y actores sociales se han debido a la reforma de la cooperación española. Se han generado muchos documentos de análisis y propuestas sobre cuestiones de principios, enfoques y temas sectoriales¹³⁷.

La iniciativa gubernamental se centró en la reforma de la ley de cooperación vigente desde 1998. Más allá de la necesidad razonable de renovar ciertos elementos discursivos y declarativos del antiguo texto legal, se abrió con ello la oportunidad de revisar y renovar cuestiones estructurales, orgánicas, de fortalezas y funcionamiento de la cooperación española. Tras dos años de trabajo centrado en la redacción de la nueva ley, que finalmente fue aprobada en el Parlamento en febrero de 2023 con el apoyo de todos los partidos a excepción de la ultraderecha, los aspectos funcionales y estratégicos están aún pendientes de diversos desarrollos reglamentarios. El anticipado final de la legislatura ha impedido que estos desarrollos hayan sido culminados, por lo que será tarea del próximo gobierno culminar la reforma.

AVANCE DISCURSIVO, CULMINACIÓN REGLAMENTARIA PENDIENTE Y DESAFÍOS POR ABORDAR

Sin ninguna duda el nuevo texto legal ha adaptado y actualizado el nivel discursivo de la política al haberla vinculado al desarrollo sostenible y la solidaridad global como conceptos fundamentales que enmarcan la acción de cooperación internacional. Esto se concreta con las referencias a la Agenda 2030 como marco común y compartido, así como al señalamiento de las interdependencias y desafíos globales y transnacionales como horizonte y contexto. Es más, la nueva ley establece discursivamente el carácter feminista de la cooperación española en el marco de la política exterior feminista.

Paradójicamente, la nueva ley repasa y reconoce como prueba de solidez el conjunto de instituciones e instrumentos que han configurado la cooperación durante todo el periodo de vigencia de la ley 23/1998, que considera exitosa y piedra angular de todo el sistema de cooperación español. Sin embargo, el texto legal no explica ni justifica cuáles son las deficiencias del sistema de cooperación ni de la ley vigente, más allá de los cambios en el contexto internacional que resume con acierto. En este sentido, el texto legal se ocupa más de mostrar la solidez del sistema de cooperación vigente que de señalar cuáles son las deficiencias que la renovación legal tiene por objeto superar.

La estructura del nuevo texto tampoco supone una novedad respecto del sistema vigente, en tanto mantiene sus elementos fundamentales, como la dependencia orgánica del Ministerio de Exteriores, Unión Europea y Cooperación, la relación de comisiones para la coordinación intergubernamental, interterritorial y con los actores sociales y privados. En el ámbito instrumental tampoco se encuentran novedades destacables más

allá de la redenominación del FONPRODE, ahora FEDES, que se constituye sin personalidad jurídica propia y adscrito a la AECID, exactamente igual que su antecesor.

La ausencia de novedades se ha explicado por razones jurídicas, puesto que la administración ha remitido a los desarrollos reglamentarios la concreción de los aspectos renovadores de cada uno de los elementos. Así, la propia ley establece que habrían de desarrollarse hasta siete nuevos reglamentos en el periodo de seis meses. Al respecto, un poco más adelante establecemos los hitos más relevantes de cada uno de ellos para la incidencia política.

En relación con los riesgos derivados del proceso de reforma iniciado, cabría mencionar como oportunidad perdida, haber adoptado un marco más ambicioso de reforma, en sintonía precisamente con las exigencias derivadas del cambio paradigmático y el efecto que las desigualdades multidimensionales tienen en la reproducción de las problemáticas globales¹³⁸. Tres elementos han quedado por el momento al margen de la reforma emprendida: la autonomía estructural de la política de cooperación, la adopción de un marco ambicioso de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible y la puesta en marcha de cambios para decolonizar la cooperación.

En primer lugar, se ha perdido la oportunidad de avanzar en mayor autonomía de la AECID respecto de los intereses propios de la diplomacia exterior, tal y como la tendencia de otros donantes viene señalando en los últimos años. La denominada autonomía estructural de las agencias de desarrollo se refiere precisamente a la autonomía respecto de los departamentos de Exteriores, imprescindible para balancear los equilibrios entre objetivos nacionales y objetivos globales. Hay evidencias suficientes de que la dependencia orgánica de exteriores contribuye a un descenso relevante de la AOD, tal y como muestran los casos de Canadá y Australia en 2013, cuyas agencias fueron reintegradas bajo el mando de la política exterior tras años de autonomía. En el mismo sentido el DFID británico, puesto como ejemplo durante tantos años, fue reintegrado a la oficina de Exteriores en 2020, tras lo cual redujo su AOD del 0,7 % al 0,5 % de manera brusca¹³⁹.

En el caso de la reforma legal española, este principio de autonomía estructural, aunque estuvo en algunos conversatorios informales, decayó casi de inmediato entre las posibles demandas por considerar que no existían ventanas de oportunidad para avanzar en esta materia. Con el tiempo, observaremos si esta falta de autonomía estructural se expresa como limitaciones para el incremento de la AOD en cantidad y en coherencia. Es previsible que así sea, dado que el contexto internacional está haciendo que las tensiones entre objetivos nacionales y de exteriores sean cada vez mayores y por lo tanto de mayor interés por parte de la ciudadanía y la opinión pública. El reconocimiento de estas tensiones como cuestiones de interés público y, en último término, electoral, reduce las posibilidades de generar relatos comprensivos de las interdependencias y de la necesidad de generar respuestas en términos de Justicia Global. La superación de las tensiones entre intereses nacionales y desafíos globales marcará los próximos tiempos: en un contexto en el que el auge de posiciones nacionalistas e iliberales constituye una amenaza cierta, se hace más necesario que nunca

LA TENSIÓN ENTRE LOS INTERESES NACIONALES Y LOS DESAFÍOS GLOBALES MARCARÁ LOS PRÓXIMOS TIEMPOS; EN UN CONTEXTO DE AUGE DE POSICIONES NACIONALISTAS E ILIBERALES, HACEN MÁS FALTA QUE NUNCA MECANISMOS DE ACCIÓN COLECTIVA GLOBAL

avanzar hacia esquemas y mecanismos políticos de acción colectiva global como expresión democrática de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas.

En segundo lugar, el nuevo texto legal considera la CPDS en su Artículo tres entre los principios, objetivos y prioridades. En el mismo recoge básicamente los elementos más generales de la CPDS, señalando su vinculación como contribución a los ODS y subrayando la necesidad de coordinación con otros ministerios y el resto de administraciones, tanto autonómicas como locales, enmarcando dichos principios de coherencia con la UE. Fuera de este artículo inicial, la CPDS vuelve a ser mencionada en otros artículos como un principio que, junto a otros como la complementariedad, debe informar la planificación, la evaluación y la cooperación financiera, entre otros. Pero no se menciona ni establece ningún mecanismo específico ni instrumento alguno destinado a la promoción de la CPDS en la administración para la aplicación de dicho principio.

En este sentido, la ley ha obviado la oportunidad de recoger las referencias más avanzadas en materia de CPDS que, desde finales de 2019, cuentan con una propuesta metodológica consensuada por todos los países de la OCDE para su aplicación progresiva en el ejercicio de las políticas públicas¹⁴⁰. La importancia que tienen los impactos transfronterizos de las políticas en la promoción de la CPDS debiera haber sido consignada en un texto legal sobre cooperación internacional, dado que esta política cuenta con las mejores posibilidades para informar, analizar e incidir en el conjunto de la acción de gobierno para lograr políticas más coherentes. Se trata de un potencial transformador que puede ofrecer la cooperación internacional al conjunto de las políticas gubernamentales que no parece haberse considerado. El texto legal desconoce el esfuerzo realizado por el gobierno para concretar y desarrollar un sistema integral de CPDS inspirado en las recomendaciones de la OCDE y la UE en la materia¹⁴¹. Es imprescindible generar mecanismos específicos e instrumentos concretos para la promoción de la CPDS, más aún teniendo en cuenta que existen cuestiones de gran actualidad e impacto político en las que emergen serias contradicciones con los principios del desarrollo sostenible. En cuestiones como la equidad y los Derechos Humanos, la externalización de fronteras, las políticas de frontera y de control migratorio que influyen notablemente en el marco de cooperación con los países africanos, o los análisis de impacto de las inversiones y operaciones de la cooperación financiera en materia socioambiental y Derechos Humanos. Todas ellas deben ser progresivamente vistas con una perspectiva más amplia y acorde con una agenda de Justicia Global con mecanismos e instrumentos de CPDS.

En tercer lugar, el sistema de cooperación español ha abordado el proceso de reforma sin reconocer ni tener en cuenta la herencia colonial que impregna a todo el sistema de cooperación internacional y sin avanzar en la superación de las debilidades institucionales que limitan la puesta en marcha de un enfoque feminista transformador. No se ha contemplado la oportunidad de incluir en la reforma del sistema la necesidad de balancear el poder y los desequilibrios que afectan tanto al sistema de cooperación internacional como a las prácticas concretas con que se despliega su funcionamiento. Cuestiones que también afectan al caso español como miembro del sistema internacional. Existe una agenda política internacional en la que

pueden ir abriéndose camino algunas cuestiones, como el aumento de la representación de países del Sur Global y de las comunidades más vulnerables en las instituciones internacionales, la revisión y modificación del marco de análisis financiero de la cooperación, la progresiva incorporación de principios y prácticas inspiradas en el feminismo decolonial y la centralidad de la lucha contra las desigualdades en el propio sistema de cooperación internacional.

Por lo tanto, aunque aún estamos lejos del reconocimiento y la nueva ley no recoge explícitamente esta agenda completa, existirán numerosas oportunidades en el transcurso de los próximos tiempos para abrir caminos que permitan introducir progresivamente la mirada decolonial en las prácticas políticas, de la misma manera que se introducen la mirada antirracista y feminista para transformar los fundamentos patriarcales, racistas y coloniales que persisten e impiden reformas coherentes con los desafíos actuales.

NOTAS

¹IPCC (2023) Synthesis report of the IPCC sixth assessment report (AR6) https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf

²Oxfam Intermón (2023) La Ley del más rico. Gravar la riqueza extrema para acabar con la desigualdad <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/informe-davos-2023-ley-mas-rico.pdf>

³A punto de cerrar la edición de este informe, el Centro de Resiliencia de Estocolmo informa que por primera vez disponemos de cuantificadores adecuados para medir la situación de los nueve límites planetarios, de los que seis ya están desbordados y sobre el resto la actividad humana está incrementando la presión, véase Katherine Richardson et al. Earth beyond six of nine planetary boundaries. Sci. Adv.9, eadh2458(2023). <https://doi.org/10.1126/sciadv.adh2458>

⁴Oxfam Intermón (2022b) Cooperación Internacional para la Justicia Global. Informe Oxfam Intermón 2022 <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/cooperacion-internacional-justicia-global-web.pdf>

⁵Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=gytbJo_bmxA

⁶Unceta, Koldo (2014), Desarrollo, postcrecimiento y Buen Vivir, Ediciones Abya-Yala, Quito.

⁷Véase entre muchos otros: Escobar, Arturo (2017), La invención del desarrollo, Editorial Universidad del Cauca, Popayán; Domínguez, R., & Rodríguez, G. (2017). Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica. Regímenes de verdad: El comité de ayuda al Desarrollo y la narrativa histórica de la cooperación internacional para el desarrollo; Unceta et al (2021), "De la cooperación para el desarrollo a la cooperación para la convivencia global. Un análisis de la crisis de la cooperación desde la crisis del desarrollo", Lan Koadernoak 86. <https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/es/publications/459>; Sims, K., Banks, N., Engel, S., Hodge, P., Makuwira, J., Nakamura, N., Rigg, J., Salamanca, A., & Yeophantong, P. (Eds.). (2022). The Routledge Handbook of Global Development (1st ed.). Routledge. pp. <https://doi.org/10.4324/9781003017653>

⁸Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens, W. W. (1972). Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad (No. HC59. L42 1973.). Fondo de Cultura Económica.

⁹Brundtland, G. H. (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo: Nuestro futuro común. Documentos de las Naciones Unidas, vol. 416.

¹⁰Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., Lambin, E. F., Lenton, T. M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H. J., Nykvist, B., de Wit, C. A., Hughes, T., van der Leeuw, S., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P. K., Costanza, R., Svedin, U.,...Foley, J. A. (2009). A safe operating space for humanity. Nature, 461(7263), 472–475. <https://doi.org/10.1038/461472a>. <https://www.nature.com/articles/461472a.pdf>; Steffen, W., Grinevald, J., Crutzen, P., & McNeill, J. (2011). The anthropocene: Conceptual and historical perspectives. Philosophical Transactions of the Royal Society A, 369(1938), 842–867. <https://doi.org/10.1098/rsta.2010.0327> Véase la muy reciente última actualización de septiembre de 2023 en Katherine Richardson et al. Earth beyond six of nine planetary boundaries. Sci. Adv.9, eadh2458(2023). <https://doi.org/10.1126/sciadv.adh2458>

¹¹Tabla tomada de Prats, F.; Herrero, Y. y Torrego, A. (2017) La Gran Encrucijada. Sobre la crisis ecosocial y el cambio de ciclo histórico, Libros en Acción. Ecologistas en acción, disponible en http://blogs.fuhem.es/forotransiciones/wp-content/uploads/sites/51/2017/05/GranEncrucijada_feb2017_baja.pdf

¹²Steffen, W., Grinevald, J., Crutzen, P., & McNeill, J. (2011). The anthropocene: Conceptual and historical perspectives. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 369(1938), 842–867. <https://doi.org/10.1098/rsta.2010.0327>

¹³Cabe mencionar que esta acción humana no es atribuible a un ser humano genérico (anthropos) sino a seres humanos concretos que viven en sociedades que entendemos como desarrolladas, generalmente en occidente. Hay propuestas de denominaciones más precisas como Occidentaloceno (Christophe Bonneuil et Jean-Baptiste Frescoz (2013), *L'Événement anthropocène. La Terre, l'histoire et nous*, Seuil, Paris), o también Capitaloceno (Moore, Jason (2016), *Anthropocene or Capitalocene? Nature, history, and the crisis of capitalism* (PM Press/Kairós).

¹⁴Raworth, K. (2012) "A Safe and Just Space for Humanity: Can We Live within the Doughnut." *Oxfam Policy and Practice: Climate Change and Resilience* 8, no. 1: 1–26.

¹⁵Lade, S.J., Steffen, W., de Vries, W. et al. (2020) Human impacts on planetary boundaries amplified by Earth system interactions. *Nat Sustain* 3, 119–128. <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0454-4>

¹⁶UNDP (United Nations Development Programme). 2022. Human Development Report 2021–22: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World. New York. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>

¹⁷Hickel, J. (2019) Is it possible to achieve a good life for all within planetary boundaries?, *Third World Quarterly*, 40:1, 18–35, <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1535895>

¹⁸Véase la herramienta interactiva y los documentos metodológicos para la construcción del índice en <https://www.indicedecoherencia.org/>

¹⁹Naredo, J. M. (2022). *La crítica agotada: Claves para el cambio de civilización. Siglo XXI de España Editores.*

²⁰Con los datos de 2021, por ejemplo, Australia desciende 87 puestos, Irlanda 58, Luxemburgo 73, Singapur 61, Estados Unidos 36 y Emiratos Árabes Unidos 105 (Véase UNDP (United Nations Development Programme). 2022. Human Development Report 2021–22: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World. New York. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>)

²¹UN Environment Programme, Emissions Gap Report (2019). <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30797/EGR2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²²Steffen, W., Rockström, J., Richardson, K., Lenton, T. M., Folke, C., Liverman, D., & Schellnhuber, H. J. (2018). Trajectories of the Earth System in the Anthropocene. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(33), 8252–8259. <https://doi.org/10.1073/pnas.1810141115>

²³Oxfam Intermón (2022b) Cooperación Internacional para la Justicia Global. Informe Oxfam Intermón 2022 <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/cooperacion-internacional-justicia-global-web.pdf>

²⁴T. Gore (2021) Carbon Inequality in 2030: Per capita consumption emissions and the 1.5°C goal. Institute for European Environmental Policy, Oxfam. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/10546/621305/1/bn-carbon-inequality-2030051121-en.pdf>

²⁵Oxfam (2023) Radical pathways beyond GDP. Why and how we need to pursue feminist and decolonial alternatives urgently, Oxfam Discussion Paper, August 2023, <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/10546/621532/4/dp-radical-pathways-beyond-gdp-03082023-en.pdf>

²⁶Sims, K., Banks, N., Engel, S., Hodge, P., Makuwira, J., Nakamura, N., Rigg, J., Salamanca, A., & Yeophantong, P. (Eds.). (2022). *The Routledge Handbook of Global Development* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003017653>

²⁷Oxfam Intermón (2023) La Ley del más rico. Gravar la riqueza extrema para acabar con la desigualdad <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/informe-davos-2023-ley-mas-rico.pdf>

²⁸Oxfam Intermón (2022b) Cooperación Internacional para la Justicia Global. Informe Oxfam Intermón 2022 <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/cooperacion-internacional-justicia-global-web.pdf>; OECD (2023), Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2023: Disbursements, Commitments, Country Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/12757fab-en-fr>

²⁹L. Chancel, T. Piketty, E. Saez and G. Zucman. (2022) World Inequality Report. World Inequality Lab. https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2023/03/D_FINAL_WIL_RIM_RAPPORT_2303.pdf

³⁰Oxfam Intermón (2023) La Ley del más rico. Gravar la riqueza extrema para acabar con la desigualdad <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/informe-davos-2023-ley-mas-rico.pdf>

³¹B. Muchhala. (2021). A Feminist and Decolonial Global Green New Deal: Principles, paradigms, and systemic transformations. Feminist Economic Justice for People and Planet. https://wedo.org/wp-content/uploads/2021/06/FemEconClimate-ActionNexus_Brief_FemGND-1.pdf

³²Oxfam Intermón (2023) La Ley del más rico. Gravar la riqueza extrema para acabar con la desigualdad <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/informe-davos-2023-ley-mas-rico.pdf>

³³Originalmente creados para proteger a la producción de materias primas y agrícolas de las fluctuaciones de precio causadas por la estacionalidad y otros riesgos, los mercados de futuros consisten en operaciones de compraventa de activos futuros a un precio fijado anticipadamente. En el marco del espectacular incremento de la economía financiera, las operaciones a futuro han alcanzado a todo tipo de activos financieros y el nivel de intercambio especulativo sobre riesgos, cotizaciones y precios es elevadísimo en las bolsas más importantes del mundo. Para analizar la relación entre acaparamiento de tierras y aguas y las operaciones financieras a largo plazo véase Transnational Institute (2013) El acaparamiento global de tierras. Guía Básica. Fuhem. Disponible en <https://www.tni.org/files/download/landgrabbingprimeres.pdf>

³⁴Oxfam (2020) Estrategia global de Oxfam 2020-2030, https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2020-11/GSF%202020-2030_ENG_FINAL_0.pdf

³⁵Oxfam (2023) Radical pathways beyond GDP. Why and how we need to pursue feminist and decolonial alternatives urgently, Oxfam Discussion Paper, August 2023, <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/10546/621532/4/dp-radical-pathways-beyond-gdp-03082023-en.pdf>

³⁶Gimeno, J. A. (2021) Medir más allá del PIB, en Dossier de Economistas sin Fronteras, Otras formas de medir (y entender) el desarrollo, Primavera 2021, N°41 <https://ecosfron.org/wp-content/uploads/2021/04/Dossieres-EsF-41-Otras-formas-de-medir-y-entender-el-desarrollo.pdf>

³⁷Oxfam Intermón (2022a) Más allá de las palabras. Hacia una política de cooperación feminista y transformadora. Documentos de debate de Oxfam Intermón. <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/politica-cooperacion-feminista-transformadora.pdf>

³⁸Puleo, Alicia H. (2002) Feminismo y ecología. Un repaso a las diversas corrientes del ecofeminismo. Revista El Ecologista n°31 https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Boletin_ECOS/10/feminismo_y_ecologia.pdf

³⁹Tawake, P., Rokotuibau, M., Kalpokas-Doan, J., Illingworth, A. M., Gibert, A., & Smith, Y. (2021). Decolonisation & Locally Led Development. Working paper]. Australian Council for International Development. https://acfid.asn.au/sites/site.acfid/files/resource_document/ACFID%20Decolonisation%20and%20Locally%20Led%20Development%20Discussion%20Paper.pdf

⁴⁰Koldo Unceta y otros (2021), “De la cooperación para el desarrollo a la cooperación para la convivencia global. Un análisis de la crisis de la cooperación desde la crisis del desarrollo”, Lan Koadernoak 86. <https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/es/publications/459>

⁴¹<https://research.un.org/es/docs/dev/2000-2015>

⁴²<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

⁴³Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, Our Common Future (Nuestro Futuro Común), Oxford University Press, Oxford, 1988. Traducida y publicada en castellano por Alianza Editorial S.A., 1988. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

⁴⁴Referencia evolución concepto y OCDE → En pocos años, la OCDE amplió y redefinió el enfoque incluyendo la idea de desarrollo sostenible (CPDS) en paralelo con la aprobación de la agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible, proporcionándole al mismo un enorme potencial para la transformación del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas a partir del principio de coherencia. (Incluir refs. Link)

⁴⁵Meter aquí referencia texto de futuro en común,

⁴⁶Cita: OCDE (2019). Recomendación del Consejo sobre coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible. OECD/LEGAL/0381 Disponible en <https://www.oecd.org/governance/pcsd/recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development-esp.pdf>

⁴⁷ https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_sp.pdf

⁴⁸Al respecto, la Comisión Europea a través del Joint Research Center está desarrollando instrumentales de interés a partir de las interacciones entre los ODS que se encuentran disponibles en línea <https://knowsdgs.jrc.ec.europa.eu/>

⁴⁹Direct, P. (2021). Time to decolonise aid: insights and lessons from a global consultation. Full report. Available on Time to Decolonise Aid (peacedirect. org).

⁵⁰Underhill-Sem (2022), Decolonial gender and development, en Sims, K., Banks, N., Engel, S., Hodge, P., Makuwira, J., Nakamura, N., Rigg, J., Salamanca, A., & Yeophantong, P. (Eds.). (2022). The Routledge Handbook of Global Development (1st ed.). Routledge. pp. <https://doi.org/10.4324/9781003017653>

⁵¹Oxfam, 2022. Tribuna de Ochy Curriel: La cooperación internacional desde el feminismo decolonial, en Cooperación Internacional para la Justicia Global <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/cooperacion-internacional-justicia-global-web.pdf>

⁵²B. Muchhala. (2021). A Feminist and Decolonial Global Green New Deal: Principles, paradigms, and systemic transformations. Feminist Economic Justice for People and Planet. https://wedo.org/wp-content/uploads/2021/06/FemEconClimate-ActionNexus_Brief_FemGND-1.pdf

⁵³Janus H. (2022) OECD DAC development cooperation en Sims, K., Banks, N., Engel, S., Hodge, P., Makuwira, J., Nakamura, N., Rigg, J., Salamanca, A., & Yeophantong, P. (Eds.). (2022). The Routledge Handbook of Global Development (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003017653>

⁵⁴Keijzer, N. and Lundsgaarde, E. (2018). When ‘unintended effects’ reveal hidden intentions: Implications of ‘mutual benefit’ discourses for evaluating development cooperation. Evaluation and Program Planning, 68, 210–217, www.doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2017.09.003

⁵⁵Chaturvedi, S., Janus, H., Klingebiel, S., Li, X., Mello e Souza, A. d., Sidiropoulos, E. and Wehrmann, D. (2021). Development Cooperation in the Context of Contested Global Governance. In: Chaturvedi, S., Janus, H., Klingebiel, S., Li, X., Mello E Souza, A. D., Sidiropoulos, E. and Wehrmann, D. (eds.) The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda: Contested Collaboration. Cham: Springer International Publishing, pp. 1–21.

⁵⁶Véase Oxfam (2023) From development to deterrence? Migration spending under the EU Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument (NDICI), disponible en <https://policy-practice.oxfam.org/resources/from-development-to-deterrence-migration-spending-under-the-eu-neighbourhood-de-621536/>

⁵⁷ Idem.

⁵⁸Gulrajani, N. (2017). Bilateral donors and the age of the national interest: what prospects for challenge by development agencies? World Development, 96, 375–389, www.doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.03.021

⁵⁹ECOSOC (2018), Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General (E /2018/55).

⁶⁰Severino, J. M., & Ray, O. (2009). The end of ODA: death and rebirth of a global public policy. Available at SSRN 1392460.

⁶¹Severino, J. & Ray, O. (2012). La fin de l'aide publique au développement : les enjeux de l'action hypercollective. Revue d'économie du développement, 20, 83-142. <https://doi.org/10.3917/edd.262.0083>

⁶²El término es de Mélonio, T., Naudet, J. D., & Rioux, R. (2022). Official Development Assistance at the age of consequences. AFD Policy Papers, (11), 1-43.

⁶³<https://documents1.worldbank.org/curated/en/602761467999349576/pdf/98023-BR-SecM2015-0233-IDA-SecM2015-0147-IFC-SecM2015-0105-MIGA-SecM2015-0061-Box391499B-OUO-9.pdf>

⁶⁴Unidad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) encargada del establecimiento de reglas para la delimitación de la AOD como instrumento de financiación.

⁶⁵Report of the Secretary-General: Trends and progress in international development cooperation (E/2023/48) - 3 January 2023, En línea en castellano: <http://www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org.development.desa.financing/files/2023-01/2300096S.pdf>

⁶⁶Además, la metodología permite computar como AOD fondos destinados a operaciones de Alivio de la deuda externa generada por préstamos oficiales destinados a fines que poco o nada tienen que ver con los fines del desarrollo, como los créditos comerciales.

⁶⁷Cutts, S. (2022) Give credit where credit's due: Development assistance in loans should reflect donor effort, Brookings Institution, 13 de abril de 2022. En línea: https://www.publishwhatyoufund.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/03/Giving-Credit-Where-credits-Due-Paper-March-2022.pdf

⁶⁸<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2020-detailed-summary.pdf>

⁶⁹<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-2022-summary.pdf>

⁷⁰<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-2022-summary.pdf>

⁷¹Mélonio, T., Naudet, J. D., & Rioux, R. (2022). Official Development Assistance at the age of consequences. AFD Policy Papers, (11), 1-43.

⁷²<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-2022-summary.pdf>

⁷³Concord (2022), AidWatch 2022, Is the EU a player, player... or just full of hot air? Bruselas https://aidwatch.concordeurope.org/?smd_process_download=1&download_id=23401

⁷⁴<https://elpais.com/planeta-futuro/red-de-expertos/2022-05-20/la-atencion-a-refugiados-es-ayuda-al-desarrollo.html>

⁷⁵<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-2022-summary.pdf>

⁷⁶Coordinadora de ONGD – España (2022) Análisis de la AOD en los PGE 2023, 20 de octubre de 2022 https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2022/10/Analisis-PGE-2023_20-10-22_def.pdf

⁷⁷Oxfam (2022) Informe Cooperación Internacional para la Justicia Global, En línea: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/cooperacion-internacional-justicia-global-web.pdf>

⁷⁸<https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-17-03-01.pdf>

⁷⁹OECD (2022), Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016-2020: Insights from Disaggregated Analysis, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, Paris, p. 53. <https://doi.org/10.1787/286dae5d-en>

⁸⁰En este sentido, se considera del todo insuficiente la inclusión de fondos de Cooperación Sur-Sur que además, no cuenta con una metodología de cómputo consensuada.

⁸¹En línea: https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

⁸²Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles. En línea: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32020R0852>

⁸³Véase https://www.aei.gob.es/sites/default/files/convocatory_info/2021-12/OBJETIVOS_MEDIOAMBIENTALES_REGLAMENTO_DE_TAXONOMIA.pdf

⁸⁴En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/AUTO/?uri=celex:32021R2139>

⁸⁵En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/AUTO/?uri=celex:32022R1214>

⁸⁶En línea: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/climate-finance-and-the-usd-100-billion-goal_5f1f4182-en

⁸⁷OECD (2022), Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016-2020: Insights from Disaggregated Analysis, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, Paris, p. 44. <https://doi.org/10.1787/286dae5d-en>

⁸⁸En línea: <https://unfccc.int/enhanced-transparency-framework#9.-Training-for-the-Enhanced-Transparency-Framewor>

⁸⁹OECD (2022), Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016-2020: Insights from Disaggregated Analysis, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, Paris, p. 45. <https://doi.org/10.1787/286dae5d-en>

⁹⁰“Discussion paper” preparado por el Ministerio de Finanzas de la India, 2015. En línea: https://dea.gov.in/sites/default/files/ClimateChangeOEFDRReport_0.pdf

- ⁹¹The independent expert group on climate finance (2020), Delivering on the \$100 billion climate finance commitment and transforming climate finance, december 2020. En línea: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/12/100_billion_climate_finance_report.pdf
- ⁹²En línea: <https://commonslibrary.parliament.uk/cop26-delivering-on-100-billion-climate-finance/>
- ⁹³Oxfam (2020) Climate finance shadow report, En línea: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621066/bp-climate-finance-shadow-report-2020-201020-en.pdf>
- ⁹⁴Cutts, S. (2022) Give credit where credit's due: Development assistance in loans should reflect donor effort, Brookings Institution, 13 de abril de 2022. En línea: https://www.publishwhatyoufund.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/03/Giving-Credit-Where-credits-Due-Paper-March-2022.pdf
- ⁹⁵Ídem.
- ⁹⁶Glennie, Jonathan (2020) The future of aid: global public investment. Routledge, New York
- ⁹⁷Ídem.
- ⁹⁸Esteves, P., and Klingebiel, S. (2021) Diffusion, Fusion, and Confusion: Development Cooperation in a Multiplex World Order, en Chaturvedi et al. (eds.), The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda, https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8_9
- ⁹⁹El más reciente, de enero de 2023, Report of the Secretary-General: Trends and progress in international development cooperation (E/2023/48) - 3 January 2023, En línea en castellano: <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2023-02/2300096S.pdf>
- ¹⁰⁰Mello e Souza, A (2021) Building a Global Development Cooperation Regime: Failed but Necessary Efforts en Chaturvedi et al. (eds.), The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda, https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8_16
- ¹⁰¹https://tossd.org/docs/TORs_IFT_12_December_2022.pdf
- ¹⁰²Gleckman, H. (2019). They call it multistakeholderism: Where does that leave the UN? Global governance. <https://www.passblue.com/2019/09/02/they-call-it-multistakeholderism-where-does-that-leave-the-un/>
- ¹⁰³Manahan, M. A., y Kumar, M. (2021) Asalto al poder. Mapeo del multistakeholderismo en la gobernanza mundial. Grupo de Trabajo de los Pueblos sobre Multistakeholderismo. En línea: https://www.foei.org/wp-content/uploads/2022/05/Asalto-al-poder_mapeo-del-multistakeholderismo-en-la-gobernanza-mundial_2021.pdf
- ¹⁰⁴En línea: <https://www.escri-net.org/es/noticias/2019/captura-corporativa-gobernanza-global-asociacion-entre-wef-y-onu-amenaza-sistema-onu>
- ¹⁰⁵En línea: https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2020/03/ES_CS0-Letter-to-UNSG-on-UN-food-systems-summit.pdf
- ¹⁰⁶Report of the Secretary-General: Trends and progress in international development cooperation (E/2023/48) - 3 January 2023, En línea en castellano: <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2023-02/2300096S.pdf>
- ¹⁰⁷Sanahuja, J. A. (2019). Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 28(1), 59-94. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/427>

- ¹⁰⁸Álvarez, S. (2020) Crisis ecosocial, injusticia ecológica y ciudadanía global, en Díaz-Salazar, R. (2020). Ciudadanía global en el siglo XXI: Educar para que otro mundo sea posible (Vol. 40). Ediciones SM España, pp. 43-50 En línea: https://www.fuhem.es/wp-content/uploads/2020/10/Crisis_ecosocial_injusticia_ecologica_ciudadania_global_ALVAREZ_CANTALAPIEDRA.pdf
- ¹⁰⁹Pérez Orozco, Amaia (2014). Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida. Madrid: Traficantes de Sueños, 2014, 306 pp.
- ¹¹⁰Curiel (2022) La cooperación internacional desde el feminismo decolonial, en Oxfam (2022) Informe de Cooperación para la Justicia Global. En línea: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/cooperacion-internacional-justicia-global-web.pdf>
- ¹¹¹Report of the Secretary-General: Trends and progress in international development cooperation (E/2023/48) - 3 January 2023, En línea en castellano: <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2023-02/2300096S.pdf>
- ¹¹²OCDE (2019). Recomendación del Consejo sobre coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible. OECD/LEGAL/0381 Disponible en <https://www.oecd.org/governance/pcsd/recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development-esp.pdf>
- ¹¹³Cada día es más abundante la literatura al respecto, véase solo como ejemplos más recientes: Anuluwapo Abosedo Durokifa & Edwin Chikata Ijeoma (2018) Neo-colonialism and Millennium Development Goals (MDGs) in Africa: A blend of an old wine in a new bottle, African Journal of Science, Technology, Innovation and Development, 10:3, 355-366, <https://doi.org/10.1080/20421338.2018.1463654>; Tawake, P., Rokotuibau, M., Kalpokas-Doan, J., Illingworth, A. M., Gibert, A., & Smith, Y. (2021). Decolonisation & Locally Led Development. Working paper]. Australian Council for International Development. https://acfid.asn.au/sites/site.acfid/files/resource_document/ACFID%20Decolonisation%20and%20Locally%20Led%20Development%20Discussion%20Paper.pdf; Direct, P. (2021). Time to decolonise aid: insights and lessons from a global consultation. Full report. Available on Time to Decolonise Aid (peacedirect.org); Tensions of decolonizing development pedagogies Bernard Kelly-Edwards, Kevin Gavi Duncan, and Paul HodgeUnderhill-Sem (2022) & Decolonial gender and development, ambos en Sims, K., Banks, N., Engel, S., Hodge, P., Makuwira, J., Nakamura, N., Rigg, J., Salamanca, A., & Yeophantong, P. (Eds.). (2022). The Routledge Handbook of Global Development (1st ed.). Routledge. pp. <https://doi.org/10.4324/9781003017653>
- ¹¹⁴ISS – KUNO - Partos (2022) Whose aid? Findings of a dialogue series on the decolonisation of aid, En línea: <https://www.kuno-platform.nl/themes/series-on-the-decolonization-of-aid>
- ¹¹⁵<https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2021/01/documento-reforma-sistema-FINAL.pdf>
- ¹¹⁶Por ejemplo, Oxfam suscribió recientemente el acuerdo <https://pledgeforchange2030.org/pledges/> que contempla algunos elementos relacionados con la agenda decolonial.
- ¹¹⁷<https://www.boe.es/buscar/pdf/2023/BOE-A-2023-4512-consolidado.pdf>
- ¹¹⁸<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-2022-summary.pdf>
- ¹¹⁹Hasta la fecha sólo están disponibles los datos de ejecución completos relativos a 2021. Más adelante, también acudimos a los datos preliminares de 2022 publicados por el CAD así como a alguna reflexión derivada de los PGE de 2023.
- ¹²⁰Oxfam Intermón (2022b) Cooperación Internacional para la Justicia Global. Informe Oxfam Intermón 2022 <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/cooperacion-internacional-justicia-global-web.pdf>

¹²¹Oxfam (2023) Radical pathways beyond GDP. Why and how we need to pursue feminist and decolonial alternatives urgently, Oxfam Discussion Paper, August 2023, <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/10546/621532/4/dp-radical-pathways-beyond-gdp-03082023-en.pdf>

¹²²<https://www.boe.es/buscar/pdf/2023/B0E-A-2023-4512-consolidado.pdf>

¹²³Véanse PGE 2022 https://www.congreso.es/docu/pge2022/PGE_informe_AOD%20_2022.pdf y PGE 2023 https://www.congreso.es/docu/pge2023/121-125-5_Propuesta_PGE-23-Informe_Ayuda_Oficial_al_Desarrollo.pdf

¹²⁴www.cooperacionspanola.es/wp-content/uploads/2023/04/Nota-Avance-AOD-2022.pdf

¹²⁵Aidwatch (2022) Is the EU a payer, player... or just full of hot air?, CONCORD <https://aidwatch.concordeurope.org/2022-report/#download>

¹²⁶<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-2022-summary.pdf>

¹²⁷<https://aidwatch.concordeurope.org/aidwatch-reports/>

¹²⁸Ídem

¹²⁹Analizamos las consecuencias de este acuerdo de modificación del cálculo en el capítulo anterior. Fundamentalmente son dos: infla las cifras de AOD al utilizar un tipo medio muy elevado respecto de los costes reales, y supone un incentivo importante para que los donantes amplíen las operaciones reembolsables más allá de lo pertinente y necesario según criterios de desarrollo sostenible.

¹³⁰<https://aidwatch.concordeurope.org/aidwatch-reports/>

¹³¹ISS – KUNO – Partos (2022) Whose aid? Findings of a dialogue series on the decolonisation of aid, En línea: <https://www.kuno-platform.nl/themes/series-on-the-decolonization-of-aid>

¹³²Que suponen nada menos que $\frac{3}{4}$ partes de la AOD española.

¹³³Oxfam (2020) 50 years of broken promises. The 5.7 trillion debt owed to the poorest people. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621080/bn-50-years-broken-promises-aid-231020-en.pdf>

¹³⁴Oxfam, 2022. Tribuna de Ochy Curiel: La cooperación internacional desde el feminismo decolonial, en Cooperación Internacional para la Justicia Global <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/cooperacion-internacional-justicia-global-web.pdf>

¹³⁵España es miembro del CAD desde 1991, por lo que podría ampliarse hasta ese año el cálculo, puesto que con su ingreso formalizó como suyo el compromiso por el 0,7 %. Desde la segunda mitad de los años 70 España ya realizaba algunas operaciones de ayuda al desarrollo y durante la década de los 80 constituyó el grueso de la actual institucionalidad, la instrumental como los Planes Anuales de Cooperación Internacional (1986) y la orgánica con la creación de la AECID (1988) desde su origen dependiente de Exteriores.

¹³⁶Por razones metodológicas y de datos disponibles realizamos el cálculo de la deuda histórica tomando como base las cifras absolutas y de esfuerzo oficiales. De haberse realizado tomando como base las cifras de la AOD genuina la brecha sería evidentemente mayor, probablemente en torno a un 15 % según lo observado en los últimos años en materia de ayuda inflada.

¹³⁷<https://comunidad.coordinadoraongd.net/course/view.php?id=36#section-0>

¹³⁸Véanse los capítulos uno y dos de este informe.

¹³⁹Janus H. (2022) OECD DAC development cooperation en Sims, K., Banks, N., Engel, S., Hodge, P., Makuwira, J., Nakamura, N., Rigg, J., Salamanca, A., & Yeophantong, P. (Eds.). (2022). The Routledge Handbook of Global Development (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003017653>

¹⁴⁰OCDE (2019). Recomendación del Consejo sobre coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible. OECD/LEGAL/0381 Disponible en <https://www.oecd.org/governance/pcsd/recommendation-on-policycoherence-for-sustainable-development-esp.pdf>

¹⁴¹La Mundial & Political Watch (2022). Sistema Integral de Coherencia de Políticas. Disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/sitIntCPDS.pdf>

© Oxfam Intermón, octubre de 2023

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con msambade@oxfamintermon.org

Esta publicación está sujeta a copyright, pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con msambade@oxfamintermon.org

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional compuesta por 21 afiliadas que trabajan con organizaciones socias y aliadas para apoyar a millones de personas en todo el mundo. Juntas, abordamos las desigualdades para poner fin a la pobreza y las injusticias, en el presente y a largo plazo, con el objetivo de construir un futuro basado en la igualdad. Para más información, póngase en contacto con cualquiera de las organizaciones o visite la página www.oxfam.org

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)
Oxfam Aotearoa (www.oxfam.org.nz)
Oxfam América (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)
Oxfam Colombia (lac.oxfam.org/countries/colombia)
Oxfam en Bélgica (www.oxfamsol.be)
Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam IBIS (Dinamarca) (<https://oxfamibis.dk/>)
Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón (www.oxfamintermon.org)
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)
Oxfam México (www.oxfammexico.org)
Oxfam Novib (Países Bajos) (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)
Oxfam Sudáfrica (www.oxfam.org.za)
KEDV (www.kedv.org.tr)



OXFAM
Intermón