

COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA JUSTICIA GLOBAL

Informe de Oxfam Intermón 2022



OXFAM
Intermón



COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA JUSTICIA GLOBAL

Informe de Oxfam Intermón 2022

© Oxfam Intermón marzo 2022

Coordinación del informe: Ignacio Martínez

Equipo de investigación: Ignacio Martínez, Íñigo Macías, Natalia Millán y Beatriz Álvarez

En la elaboración del informe han participado también Beatriz Novales, Carlos Botella, Sandra Soletto, Ana Claver, Natalia Pereira, Lourdes Benavides, Norman Martín, Sebastian Thomas, Susana Ruiz, Rodrigo Barahona, Andrea Costafreda, Nerea Basterra, Alexia Castaño, Xavier Palau, Beatriz Lantero, Gotzone Olarra, Carmen Rodríguez y Franc Cortada.

Han contribuido con la incorporación de tribunas Yayo Herrero, María Luisa Gil, César Rendueles, Carlos Botella, Itziar Ruiz-Giménez y Ochy Curiel.

Maquetación: Francisco Poyatos

ISBN: 978-84-8452-749-7

PRÓLOGO



Franc Cortada

DIRECTOR GENERAL DE OXFAM INTERMÓN

¿Puede el aleteo de una mariposa en Londres producir un tornado en Filipinas? Durante demasiados años nos hicieron creer que nuestros destinos como sociedades eran independientes. Que, a lo sumo, se cruzaban esporádicamente. Nos quisieron convencer — o quisimos engañarnos— de que “los problemas” y “el drama humano” de millones de personas quedaban “muy lejos” y que poco o nada tenían que ver con nosotros. Pero la pandemia y la crisis climática evidencian ahora con crudeza nuestras profundas interdependencias y nuestra fragilidad como sociedad global. Al fin, cayó la venda. Nuestros destinos están trenzados. Nuestras acciones —y omisiones— tienen impactos directos a miles de kilómetros.

La pandemia nos deja una herida abierta en un mundo que ya era profundamente desigual. Dos años después, 9 de cada 10 personas en África siguen sin tener la pauta completa de vacunación, mientras que en los países ricos la cifra supera el 80% y un puñado de países bloquean la liberalización de las patentes, priorizando los beneficios de grandes corporaciones frente a la vida de millones de personas. Mientras escribo, más de 20 millones de personas en el Cuerno de África están al borde del abismo, consecuencia de la peor sequía vivida en los últimos 50 años. En Europa, más de 3 millones de personas han cruzado la frontera ucraniana, huyendo del horror, en una guerra de repercusiones globales que impacta de pleno en la seguridad alimentaria de decenas de países africanos y de oriente medio. La cifra de gente que huye de guerras, violencia, inseguridad y los efectos del cambio climático crece cada año. Los desastres climáticos ya son el principal motivo que obliga a la gente a abandonar su hogar: una cada dos segundos. Un impacto climático que sufren las comunidades más pobres, pero que causamos las sociedades más ricas, responsables de más del 90% del exceso histórico de emisiones de CO₂. Nada de todo esto debería estar pasando.

Por supuesto hay salidas ¡No vale quedarse de brazos cruzados! Convencidos de que nuestro futuro como sociedad no está escrito, desde Oxfam Intermón lanzamos este nuevo informe para reflexionar sobre las dinámicas que ponen en jaque la universalidad de derechos, la sostenibilidad y la justicia global. Proponemos un cambio de rumbo para que la cooperación internacional sea una pieza catalizadora y elemento clave de la solución.

Hace un año, nuestro Informe de la Realidad de la Ayuda era contundente: “ahora o nunca”. Apelábamos a fortalecer nuevas formas de la acción colectiva global para dar respuesta a un desafío histórico, el de asumir la justicia global como proyecto colectivo. En ese camino, planteábamos también la necesidad de situar al sistema español de cooperación internacional a la altura del desafío. Esto exigía abordar una profunda reforma de la cooperación española y un importante salto cuantitativo en la infradotada



financiación del desarrollo por parte del Gobierno español. Un año después el proceso de reforma de la cooperación española ya está en marcha y hay un primer compromiso de alcanzar el 0,7% en 2030 —¡qué lejano se antoja con la que está cayendo!—. España tiene ahora una oportunidad única para reposicionarse internacionalmente y recuperar músculo para contribuir a los desafíos del planeta.

Un “ahora o nunca” construido por las muchas decisiones que día a día se toman en aquellos espacios que tienen la capacidad transformar el presente y decantar el futuro. Pero, lamentablemente, gran parte de los países —especialmente los más ricos— han optado por gestionar la crisis pandémica con acciones de corto plazo, individualistas, competitivas, frente a problemas globales que lo que demandan es justo lo opuesto: humanidad, cooperación, solidaridad, sumar esfuerzos y una mirada de largo aliento. Se empeoran de las condiciones de vida de la mayoría social mientras las élites se enriquecen, al tiempo que ascienden opciones políticas que niegan derechos, cuestionan consensos democráticos, imponen un discurso violento y negacionista, y se asientan en visiones del mundo excluyentes, cosechando el rédito de este miedo y malestar de la gente.

Nadie dice que sea fácil. Sabemos que el momento es convulso. Y, sin embargo, otro mundo es posible. No podemos claudicar ni resignarnos, urge proponer otros imaginarios, otras utopías y otras políticas basadas en una humanidad compartida y una visión del bien común, dejando atrás los abusos y desastres del neoliberalismo. Algunos dirán que es ingenuidad. Yo no lo creo. Creo que el cambio es posible y compatible con las condiciones de “lo que es posible” en la política “real”. A todo ello se dedican las siguientes páginas de este informe.

La pandemia debe ser el punto de inflexión que nos enseñó que la colaboración y la solidaridad global no son filantropía ni caridad, sino que son fundamentales para nuestra propia existencia. Es hora de establecer un nuevo contrato social centrado en las personas. Un cambio de modelo que revierta desigualdades, distribuya bienestar, garantice derechos y nos coloque en la senda de la descarbonización total.

Hay motivos para la esperanza. En todos los países del planeta vemos cómo crecen las voces que se alzan ante las injusticias y exigen un cambio profundo, o como los movimientos sociales ecologistas, feministas o de defensa de derechos ganan músculo y amplían sus bases cada día. Vemos gobiernos del Sur Global que denuncian sin ambages las brechas y falta de solidaridad flagrante de la comunidad internacional en temas tan críticos como vacunas o financiación climática. Pero aún y así, el predominio es de respuestas insuficientes, miopes y egoístas. Respuestas por parte actores que no parecen vivir en este mundo atravesado por problemas tan profundos y profundamente injustos.

Ahora más que nunca, la cooperación internacional puede y debe jugar un papel fundamental. Y para ello, tal y cómo planteamos en este informe, debe abordar cambios de gran calado. Cuantitativos, por supuesto, pero especialmente cualitativos: responsabilidades diferenciadas, democratización, cambios institucionales, más visión estratégica y más capacidad transformadora. Una cooperación multinivel y multiactor, que debe trascender al marco de la ayuda y abordar el papel de la cooperación internacional en este avance hacia la justicia global. La cooperación como principio político que impregna toda la acción de gobierno, como paradigma para una acción colectiva global. Un imperativo ético, pero también político, para asumir como propios los problemas globales, y especialmente los que impactan a las personas más vulnerables.

Frente al olvido, la indiferencia y la falta de empatía, es el momento de trabajar codo con codo, con determinación, para construir una sociedad justa para todo el mundo. Tenemos por delante una década en la que nos jugamos nuestro futuro como humanidad. Y en esta construcción colectiva no sobra nadie, individuos, movimientos, organizaciones de base, ONG locales o internacionales, empresas responsables, todas debemos reforzar los lazos del internacionalismo, trabajando desde nuestra diversidad, fortalezas y complementariedades.

ÍNDICE



PRIMERA PARTE: UNA MIRADA GLOBAL A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN UN MUNDO INTERDEPENDIENTE Y EN CRISIS..... 6

1. Un contexto internacional convulso: crisis sistémica y amenazas a la sostenibilidad de la vida 8

- 1.1 Globalización, “desglobalización” y antiglobalización: ¿buenas o malas noticias?..... 9
- 1.2 Límites, riesgos y amenazas a la sostenibilidad de la vida: frenar ya no es suficiente 11

2. Crisis y cambios en el contexto internacional: ¿oportunidades para una mayor justicia global? 26

- 2.1. Avances y desafíos para la justicia climática 26
- 2.2. Avances y desafíos para la justicia de género..... 30
- 2.3. Avances y desafíos para la justicia económica 37

3. Una mirada al sistema de cooperación internacional: ¿ha estado a la altura de los desafíos de un mundo pandémico?..... 47

- 3.1. La AOD en el año de la pandemia: insuficiente aumento para un momento de excepcionalidad 48
- 3.2. La crisis pandémica: un desafío sin precedentes para la cooperación internacional 52
- 3.3. Más allá de la AOD, hacia una financiación integral y coherente 57

4. Mirando al futuro, ¿es posible una cooperación internacional sistémica, feminista, decolonial y democrática? 69

- 4.1. Tiempo de ensanchar los límites de la cooperación internacional 69
- 4.2. Por justicia, por democracia y por reparación: salir de la decolonialidad 75

SEGUNDA PARTE: LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ANTE UN NUEVO CICLO 80

5. La Cooperación Española ante un nuevo ciclo: momentos convulsos para un proceso de largo aliento 82

- 5.1. Ahora sí, la reforma ha empezado 82
- 5.2. La naturaleza de una política que necesita dar un salto adelante 84
- 5.3. Algunos elementos de cambio para superar las limitaciones estructurales del modelo actual de la Cooperación Española 87

6. La AOD española en 2020: estancamiento en un año crucial para la agenda de la cooperación internacional 99

- 6.1. Una mirada en perspectiva a la AOD española 99
- 6.2. Una visión comparada: la AOD española permanece en el furgón de cola..... 103
- 6.3. Las vías de canalización de la AOD española: multilateralización de la AOD como resultado de bajos niveles de la bilateral..... 104
- 6.4. La orientación de la AOD española 109
- 6.5. Diferentes actores con participación en la AOD española 114
- 6.6. La AOD de comunidades autónomas y entidades locales..... 117

PRIMERA PARTE:

UNA MIRADA GLOBAL A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN UN MUNDO INTERDEPENDIENTE Y EN CRISIS



Atravesamos un contexto de crisis múltiples (ambiental, política, económica y social) que desde hace tiempo está reclamando importantes cambios en el modelo de desarrollo dominante. La crisis provocada por la Covid-19 hace ya más de dos años, y más recientemente el conflicto en Ucrania, agravan enormemente una situación que ya era insostenible. Por un lado, nos señalan la necesidad de respuestas colectivas y a largo plazo a favor de una transformación justa. Pero por otro, anuncian nuevos elementos de tensión que reclaman una atención urgente y que pueden llevar a desatender los asuntos que exigen una mirada global, sistémica y cooperativa para centrarse en las urgencias domésticas. Ante esta situación la agenda de desarrollo sostenible y cooperación internacional, ambas fundamentales para avanzar hacia la justicia global, se ven sometidas a una tensión creciente.

Esto ya ha pasado otras veces, los actores de la comunidad internacional ya han reaccionado desde el interés nacional ante crisis de alcance global. Ya sabemos que el resultado, en un contexto de enorme interdependencia y desigualdades, no solo es tremendamente injusto, es también un error político con graves consecuencias.

Por ello, frente a una crisis sistémica, multidimensional y global, necesitamos avanzar hacia una mayor justicia global (una justicia climática, de género y económica, y también social), y la cooperación internacional está llamada a jugar un papel fundamental en este propósito. Frente a las tensiones que pueden debilitar a la cooperación internacional, desplazándola o dando lugar a su instrumentación para servir a otro tipo de intereses ajenos a esta, debemos redoblar esfuerzos para fortalecer una acción colectiva cooperativa, más sólida y también más estratégica.

Son varios por lo tanto los desafíos que se presentan para la cooperación internacional y que deben ser afrontados con decisión y con altura de miras. El primero de ellos apunta a una histórica reivindicación que año tras años vemos frustrada. Es importante cumplir con los compromisos financieros en materia de cooperación internacional. Actualmente el promedio de AOD de los países del CAD se sitúa en el 0,32% de su Renta Nacional Bruta,

desorbitadamente lejos del 0,7%. En un mundo que reclama con tanta intensidad soluciones cooperativas a los problemas cumplir con este compromiso es un imperativo ético, pero cada vez más es también político y un ejercicio de responsabilidad.

De igual forma necesitamos un aumento en los compromisos y en el cumplimiento de estos, para una mayor financiación del desarrollo. La AOD importa, pero no es suficiente. Atender al principio de responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas, nos exige aumentar los compromisos en materia de financiación climática, del Apoyo Total Oficial al Desarrollo Sostenible, en el uso de los derechos especiales de giro, en la contribución a los Bienes Públicos Globales, en la gestión de la deuda o la fiscalidad internacional, entre otros, y cumplir con ellos. Pero además es imprescindible hacerlo desde una atención escrupulosa a la coherencia de políticas y a partir de la adicionalidad en el uso de las fuentes de financiación.

Necesitamos, además, avanzar hacia una transformación en profundidad de sistema y las políticas de cooperación internacional. Un sistema que actualmente es vertical y jerárquico, y excesivamente rígido, y que en los momentos más determinantes —la crisis de la Covid-19 es un claro ejemplo— no consigue estar a la altura de los desafíos. Es una tarea impostergable avanzar hacia un sistema de cooperación más democrático y transformador, lo que exige abrir debates complejos —como el de las asimetrías de poder y sus consecuencias en el sistema de cooperación internacional—, replantear sus objetivos para avanzar hacia la justicia global, revisar sus prácticas e instrumentos, y asumir principios feministas, decoloniales y antirracistas.



1. Un contexto internacional convulso: crisis sistémica y amenazas a la sostenibilidad de la vida



Nos encontramos en un momento histórico de profunda transformación y aceleración. La crisis múltiple en la que nos encontramos se ve agravada por los desafíos sociales, políticos, sanitarios, económicos y psicológicos derivados de la pandemia del Coronavirus. Asistimos a un cambio de época en el que se agravan y profundizan las desigualdades y las dinámicas de exclusión, especialmente por razones de género, edad, estatus económico, clase o etnia

En un momento en el que la situación de muchas personas en el mundo ya era muy crítica se produce el terrible conflicto en Ucrania. Sus impactos no pueden conocerse aún, pero ya se cuentan por miles las personas muertas y por millones las desplazadas. Los impactos del conflicto también alteran el escenario de la geopolítica mundial y afectan a la correlación de fuerzas entre actores globales y las relaciones internacionales que, además del centro-periferia, ahora adquieren nuevo carácter de choque Oriente-Occidente o choque civilizatorio.

Los principales desafíos para la justicia global se van a ver seriamente trastocados en este contexto bélico, y con una “economía de guerra” que ya empieza a imponerse, ante el aumento de los precios de los alimentos, la energía y las materias primas. La solidaridad y justicia Norte-Sur se verá tensionada por una nueva necesidad de solidaridad Oeste-Este, que introduce el riesgo de volver a caer en el discurso de “primero los de casa”, extendido esta vez en clave europea. Será muy importante que la cooperación internacional en su conjunto sea capaz de acomodar las prioridades, y reforzar su compromiso para responder a los crecientes desafíos desde una perspectiva estratégica y de conjunto. Será también clave evitar los bandazos y reaccionar a partir de los intereses de corto plazo que impliquen el abandono de otros compromisos: las otras crisis y causas de exclusión, desigualdades y pobreza se mantendrán e incluso agravarán, y no deberíamos olvidarlo.

La justicia climática, en un momento en el que se veían avances que, aunque muy limitados, apuntaban en una buena dirección, es otro de los elementos que se ven profundamente alterados. Será necesario trabajar en este contexto para que la descarbonización de la economía y la transición ecológica justa no se vean desplazadas por las necesidades de reforzar la seguridad energética de los países afectados por las restricciones del gas proveniente de Rusia. Y también para que las personas en peor situación no asuman los costes de este nuevo escenario.

La agenda internacional de desarrollo, la cooperación internacional y las posibilidades de avanzar en materia de justicia global también se ven seriamente afectadas, con nuevos riesgos de una deriva securitaria y el consiguiente desplazamiento del paradigma cooperativo como respuesta a los desafíos globales.

Sin embargo, los derechos humanos, la justicia social, la profundización y transnacionalización democrática y las transiciones socioecológicas justas continúan siendo los grandes desafíos para garantizar la justicia global y en los que se juega el futuro de la humanidad. La cooperación internacional tiene ante sí un desafío titánico: abordar estos retos desde una acción colectiva basada en la solidaridad y la justicia global.

Seguimos observando importantes tensiones en la globalización, y limitaciones para la gobernanza global en un momento de crisis en el que más falta hacen acuerdos globales para combatir las desigualdades y garantizar la sostenibilidad de las vidas. La pandemia nos proporcionó un “minuto de lucidez” para repensar las bases del sistema y su relación con la

vida y la naturaleza¹, pero las dinámicas sistémicas, las resistencias al cambio y el papel de los más poderosos están impidiendo que los aprendizajes cristalicen.

Frente a este diagnóstico tan sombrío, es hora de profundizar en la apuesta por el paradigma cooperativo para promover e imaginar nuevas formas de acción colectiva que nos permitan avanzar hacia modelos de convivencia en armonía con la naturaleza y hacia una mayor justicia global. Y para todo ello la cooperación internacional debe jugar un papel relevante.

Las páginas que siguen pretenden reflexionar sobre las crisis compartidas que estamos experimentando como humanidad, sus causas, dimensiones y consecuencias en los sistemas políticos y sociales. Todo ello con la mirada puesta en el sistema de cooperación internacional que necesita ser repensado y fortalecido.

1.1. Globalización, “desglobalización” y antiglobalización: ¿buenas o malas noticias?

La globalización es, indudablemente, el proceso político más importante en la historia reciente de las sociedades contemporáneas. La dinámica globalizadora ha generado un mundo donde —fruto de la interdependencia y la transnacionalización— la mayor parte de los problemas adquieren dimensiones globales que afectan a todas las sociedades y ciudadanías. La pandemia que estamos experimentando es la prueba más evidente de ello. Pero también la globalización ha transformado nuestra forma de estar y de sentir el mundo, ha reducido las distancias entre personas y ha acelerado la forma en que entendemos el tiempo y la vida.

La crisis climática, la pobreza, la violencia, o la vulneración de derechos humanos (por sólo mencionar algunos ejemplos) generan desafíos que se vuelven globales y demandan una acción cooperativa para encontrar soluciones comunes a estas amenazas compartidas. Por ello, sólo desde una perspectiva que integre a todas las sociedades se podrá avanzar realmente hacia procesos de justicia global. Sin embargo, el proceso actual de globalización genera importantes paradojas. Por un lado, al tiempo que ha contribuido a disminuir los niveles de pobreza, hemos visto cómo crecían las desigualdades y las amenazas a la seguridad humana se globalizaban. Por otro, nos ha situado ante un dilema político de difícil solución: mientras que los problemas de la humanidad son globales, la soberanía de los Estados es territorial y por lo tanto limitada para los problemas globales.

Un ejemplo de ello es la gestión de la pandemia provocada por la Covid-19 caracterizada por el “sálvese quien pueda”, que da cuenta de la paradoja en la que está instalada la globalización²: por una parte existen amenazas globales que, para ser gestionadas de manera eficaz y democrática, requieren acciones colectivas, globales y solidarias; por otra, las dinámicas políticas y narrativas hegemónicas se orientan a promover los supuestos intereses nacionales y el slogan “primero los de casa” promoviendo visiones nacionales y unilaterales que terminan por cristalizarse en procesos excluyentes, insolidarios y poco efectivos para gestionar un problema de salud global como es la Covid-19.

Además, cualquier análisis sobre el proceso globalizador debe incorporar las dinámicas del poder y la reflexión sobre cómo la ampliación del sistema económico capitalista global ha impulsado la influencia de las corporaciones y los actores privados. La progresiva interdependencia económica unida al desmantelamiento de los sistemas de intervención de los Estados, ha provocado que las empresas transnacionales y los “mercados” sean actores

1 Yayo Herrero (2021), *Construir utopías en los tiempos del cólera*. En línea: <https://ctxt.es/es/20201101/Firmas/34193/utopias-emergencia-coronavirus-yayo-herrero.htm>

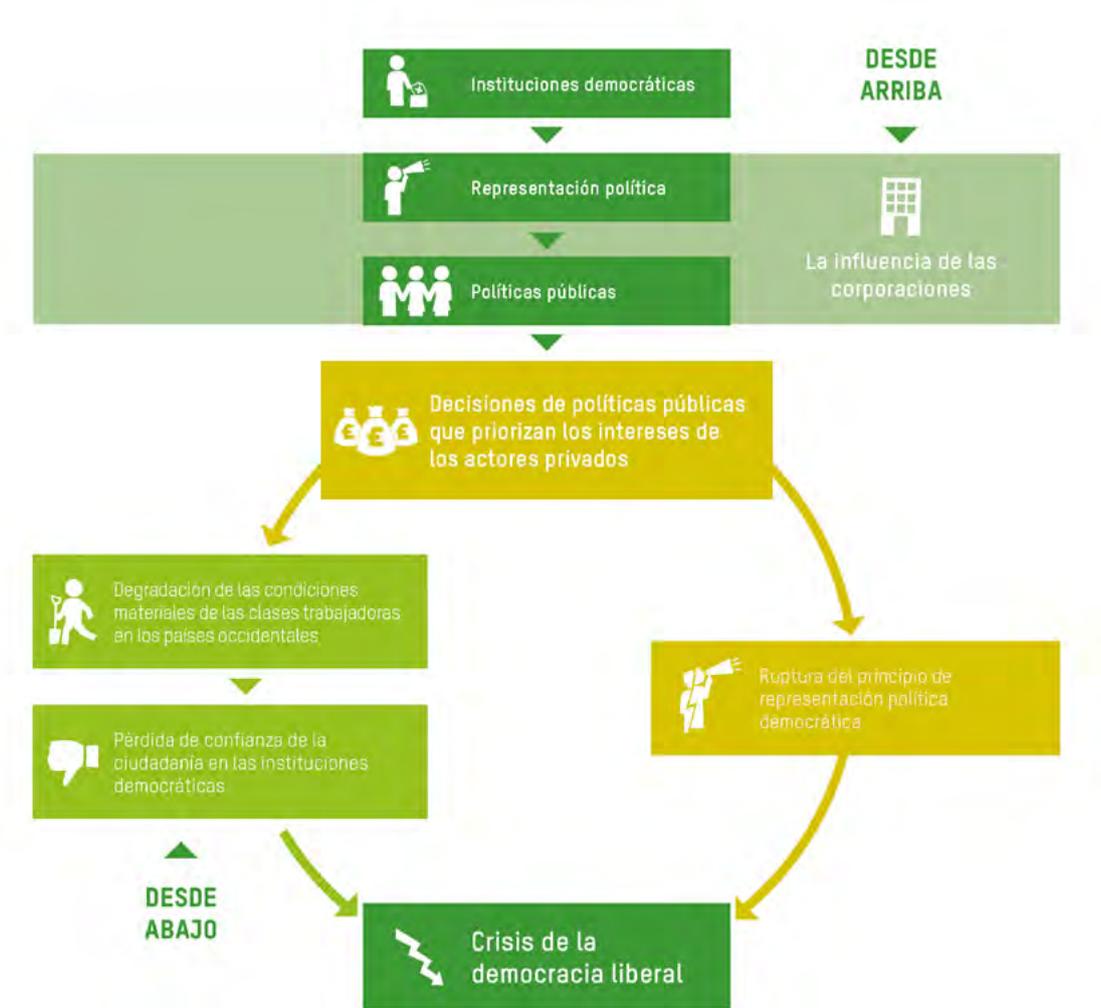
2 Dani Rodrik (2011), *La paradoja de la globalización. La democracia y el futuro de la economía mundial*. Antoni Bosch editor.



cada vez más preponderantes en el sistema y que detentan capacidades para modificar las decisiones públicas en función de sus intereses privados. La ausencia de soluciones globales frente a la actual pandemia sanitaria, a pesar de existir las condiciones para ello —por ejemplo, a través de la liberalización de las patentes para la fabricación de vacunas en los países del Sur—, ha sido un penoso ejemplo de esta realidad.

Este hecho, que es consustancial a la expansión del sistema económico preponderante, está suponiendo un riesgo para la soberanía democrática por “arriba” y por “abajo”. Por arriba, porque las corporaciones tienen cada vez más herramientas para acercarse al (o ser parte del) poder político ejerciendo una influencia desmesurada sobre las decisiones públicas que toman los gobiernos, rompiendo el principio básico de democracia y representación política. Y, por abajo, porque la democracia depende de la confianza y la legitimación de la ciudadanía que recelará de un sistema que genera instituciones que benefician de manera sistemática a los actores con mayor poder, generando sociedades más desiguales, precarias y vulnerables.

Figura 1: Riesgos del sistema económico globalizado para la consolidación democrática



Fuente: elaboración propia



En este escenario se han generado las condiciones de posibilidad para que emerjan opciones antidemocráticas y neopatrióticas³ que esgrimen un discurso autoritario y que abogan por volver al lugar seguro del Estado nación, la tradición, la raza y la cultura “autóctona”.

Estas opciones de corte extremista utilizan un discurso excluyente que niega la naturaleza global de los problemas de nuestra sociedad, cuestiona los fundamentos básicos de los sistemas democráticos (desde dentro) y niega derechos fundamentales a importantes grupos sociales. Son opciones que proponen revertir la globalización para regresar a sistemas nacionales, cerrados y fragmentados.

Lo expuesto hasta el momento denota las múltiples tensiones entrelazadas que se están viviendo en el momento actual de globalización y que se relacionan con: i) la transformación de los tradicionales problemas del desarrollo en desafíos globales que requieren de una acción colectiva global; ii) la pérdida de poder y de capacidad de los Estados para proteger a su ciudadanía y construir sociedades más justas y sostenibles; iii) la importante capacidad de los mercados y las corporaciones para reconfigurar las decisiones de los Estados en clave de intereses privados; iv) los procesos de precarización de las clases medias y la paulatina pérdida de confianza de la ciudadanía en el sistema democrático; v) la emergencia de opciones políticas autoritarias y reaccionarias que se colocan en posiciones antagónicas con los procesos de justicia e integración entre personas, sociedades y países.

Esta serie de tensiones, asimetrías y conflictos están cuestionando profundamente el pacto democrático sobre el que se asienta el orden internacional occidental. Todos ellos, además, se ven seriamente agudizados en el actual contexto bélico. Junto con la crisis climática y de la desigualdad nos abocan a una encrucijada que demanda un nuevo pacto social basado en la justicia, la protección de las personas, la cooperación y un modelo de desarrollo en armonía con los ritmos de la naturaleza y el resto de las especies que habitan el planeta: un pacto por la justicia global. De ello depende que nuestra civilización logre evitar dirigirse hacia un colapso ambiental y político sin precedentes.

1.2. Límites, riesgos y amenazas a la sostenibilidad de la vida: frenar ya no es suficiente

De acuerdo con la comunidad científica, estamos asistiendo a la era del Antropoceno, un concepto propuesto para denominar una época geológica de transformaciones derivadas del impacto global que las actividades humanas han tenido sobre los ecosistemas terrestres. Esta era geológica parece venir acompañada de un desastroso cambio en las condiciones ambientales y metabólicas del planeta con la consiguiente pérdida de biodiversidad y la reducción de especies que habitan la tierra.

³ José Antonio Sanahuja y Camilo López Burian (2020), “Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional”. *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, n.º 126, pp. 41-64. En línea: <https://raco.cat/index.php/Revis-taCIDOB/article/view/378637>

Figura 2. Los riesgos en el Antropoceno



Fuente: <https://www.nature.com/articles/s41893-019-0327-x>

Desde la modernidad, a lo largo de tres siglos, hemos desarrollado un sistema económico y político que está rompiendo los equilibrios del ecosistema que se han generado durante millones de años. La dinámica moderna y capitalista está desbastando la vida en el planeta tal como la conocemos. El desequilibrio se ha acelerado en los últimos 50 años, dando lugar a la conocida como “gran aceleración” en nuestros modos de vida, especialmente los de los países ricos, que están suponiendo una carga inasumible para nuestro planeta.

Cabe destacar, en este sentido, los pasos dados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, de manera especial, por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), al que ya se ha aludido en el primer capítulo. El Informe de Desarrollo Humano 2020 del PNUD reconoce que, por primera vez en la historia, nos encontramos en un mundo en el que son los seres humanos quienes determinan los principales cambios en los ecosistemas terrestres. Este cambio de dimensiones históricas, resultado de nuestro proceso civilizatorio y los modos de vida, producción y consumo asociados a él, ha dado paso a una nueva era geológica conocida como Antropoceno —la Edad a partir de la cual los Seres Humanos están impactando de forma significativa los procesos geológicos y los ecosistemas terrestres—. Aunque sabemos que no todos los seres humanos los impactan de la misma forma: las mujeres y las personas pobres lo hacen en menor medida⁴. Parece claro que esta evidencia nos pone sobre la pista de que el sistema capitalista, extractivista, heteropatriarcal y blanco, un sistema de dominación múltiple y con bases históricas, está en la base de la crisis climática.

Sin embargo, la comunidad humana no está siendo capaz de dimensionar el colapso ecológico al que nos dirigimos, ni las consecuencias que este puede suponer para la supervivencia de nuestra propia especie. Es necesaria una nueva conciencia planetaria que coloque

⁴ Clemente Álvarez (2020), “Los supercontaminadores que más contribuyen al cambio climático”, *El País*. En línea: <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2020-11-24/los-supercontaminadores-que-mas-contribuyen-al-cambio-climatico.html> y Lourdes Benavides (2021), “Es injusto: el cambio climático afecta más a las mujeres”. En línea: <https://es.greenpeace.org/es/noticias/cambio-climatico-afecta-mujeres/>



la vida en el centro y sea capaz de superar el antropocentrismo que reduce la tierra a una serie de recursos “muertos” al servicio de la evolución humana.

No estamos hablando exclusivamente de la dimensión ambiental. La crisis que estamos experimentando es multidimensional y afecta a las dinámicas sociales y políticas erosionando, además, los sistemas políticos basados en la libertad y la democracia que parecían haberse consolidado.

a. Una crisis climática que pone en peligro la supervivencia de los seres humanos y el resto de las especies de la tierra

Nos encontramos en un punto de inflexión en la historia de la civilización que nos demanda un cambio radical de modelo productivo y económico si queremos proteger y asegurar la supervivencia de todas las vidas que se desarrollan actualmente en el planeta. La crisis derivada de la pandemia es una alerta, otra más, de la incompatibilidad de nuestro modelo económico con la evolución armoniosa de la vida en el planeta⁵.

Cada vez es mayor la evidencia científica que confirma que nos dirigimos a un colapso ecológico cuyas consecuencias serán irreversibles durante siglos o milenios; los últimos informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) lo dejan bien claro, la humanidad continúa calentando la atmósfera, el océano y la tierra generando cambios generalizados y acelerados en el planeta⁶. En estos se hace un demoledor diagnóstico de la situación climática, como ya señalamos en el capítulo anterior.

La paradoja, tal y como señala el IPCC, es que el planeta y la vida en la tierra pueden sobrevivir al cambio climático y recuperarse de este. Pero la humanidad no puede hacerlo. El IPCC llama la atención sobre cambios observados en el clima sin precedentes ya no en miles de años, sino en cientos de miles de años. Algunos de estos cambios, como el aumento del nivel de mar, no podrán ser revertidos hasta dentro de varios siglos o incluso de milenios, aún en el supuesto de que se tomen las medidas para ello, poniendo en riesgo asentamientos y medios de vida de millones de personas.

Para revertir la tendencia, el IPCC apunta a otra serie de transformaciones, la indispensable reducción de emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero (especialmente el metano), sobre los que sí se puede actuar con urgencia y contundencia. El problema es que la reducción del CO₂ y otros gases de efecto invernadero chocan con obstáculos políticos, económicos y sociales, guiados estos principalmente desde intereses creados desde los sectores relacionados con los combustibles fósiles, gobiernos proteccionistas y visiones políticas a menudo amparados en la idea de “interés nacional”.

Si estas emisiones no se reducen con rapidez, limitar el calentamiento a cerca de un grado y medio o incluso a dos grados centígrados será una meta inalcanzable. Las consecuencias de no hacerlo serán catastróficas, ya que un aumento de la temperatura superior podría hacer imposible la estabilidad climática y supondría un riesgo enorme para la vida⁷.

Nos encontramos, en consecuencia, ante un desafío planetario, aunque con impactos diferenciados en las distintas regiones⁸ y colectivos de personas, que hay que abordar democráticamente desde una perspectiva de justicia global, incluyendo una mirada de responsabilidades históricas y diferenciadas. En la práctica, son las personas en mayor situación de vulnerabilidad y exclusión por razones de género, edad, estatus económico, clase o etnia,

5 WMO (2021), *United in Science 2021*. En línea: https://public.wmo.int/en/resources/united_in_science

6 IPCC (2022), *AR6 Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*. En línea: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3/> e IPCC (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. En línea: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>

7 <https://www.nature.com/articles/s41467-021-25019-2>

8 <https://interactive-atlas.ipcc.ch/regional-synthesis#eyJ0eXBlljoiQ0Eliwic2VsZWNOZWRJbmRleCI6W10sInNlbGVj-dGVkVmFyaWFib6UiOiJjb25maWRlbnNliwic2VsZWNOZWRDb3VudHJ5IjoIR0lDIiwibW9kZSI6IkhFWCIsImNvbW1vbnMiOiJsibGF0I-j05NzcyLjCsJmciOiJwMDY5Miwieim9vbsi6NCwicHJvail6IklVQU0c6NTQwMzAiLCJtb2RlIjoieY29tc6xld6VfYXRsYXMiXfX0=>

quienes sufren de manera más intensa los efectos de las crisis climáticas. La desigualdad es un factor fundamental para entender los impactos climáticos y la falta de soluciones estructurales: quienes más responsabilidades tienen en la crisis, menos sufren sus efectos.

Además de los peligros del cambio climático, la pérdida de biodiversidad también se erige como una amenaza para la conservación de la vida en la tierra. A este respecto, la FAO nos alerta de que la biodiversidad que sustenta nuestros sistemas alimentarios y medios de subsistencia está desapareciendo debido al consumo insostenible de plantas y animales, así como de otras especies que apoyan la producción alimentaria⁹. En el mismo sentido, el 80% de las necesidades de las personas en situación de pobreza en el mundo están vinculadas a los recursos biológicos del planeta. Esto nos coloca frente a la paradoja de que las poblaciones más vulnerables —que son precisamente las que menos han contribuido al cambio climático y la pérdida de biodiversidad— están siendo las mayores perjudicadas por los efectos de la crisis climática.

Pero no basta con analizar materialmente los efectos de la crisis climática y las amenazas que ello implica a nuestra vida en común. También es necesario resaltar que detrás de estos procesos existe una cosmovisión occidental profundamente antropocéntrica y materialista, que coloca artificialmente al “hombre” en el centro del sistema planetario asumiendo que la naturaleza es un conjunto de “recursos” al servicio del bienestar del ser humano. Y es precisamente este marco cognitivo lo que nos ha permitido destruir progresivamente otras formas de vida en la tierra, configurar un sistema estructurado en las asimetrías y la desigualdad y desarrollar un modelo social y político que nos aboca a un colapso civilizatorio sin precedentes.

En suma, los efectos de la crisis climática se irán agravando a través del tiempo y redundarán en el empeoramiento de las sequías, los incendios, las olas de calor o las tormentas lo que afectará a la salud, el ahorro y la actividad laboral de las sociedades, especialmente de las poblaciones más vulnerables del planeta. En este sentido, si como humanidad no somos capaces de avanzar hacia un horizonte compartido, justo y sostenible nos veremos abocados, en palabras de António Guterres, Secretario General de Naciones Unidas, a un abismo con efectos aterradores¹⁰.

⁹ FAO (2019), *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. En línea: <https://www.fao.org/3/ca6030es/ca6030es.pdf>

¹⁰ Naciones Unidas, en línea: <https://news.un.org/es/story/2021/04/1490922>

LA CATÁSTROFE ES NO HACER NADA, tribuna de Yayo Herrero

En 1972, se publicaba el *Informe Meadows* sobre los límites al crecimiento. Este informe advertía sobre la inviabilidad del crecimiento permanente de la población y de sus consumos en un planeta físicamente limitado. La advertencia fue ignorada y medio siglo después la humanidad se enfrenta a la desestabilización global de los ecosistemas y ciclos naturales y al agotamiento de bienes básicos imprescindibles para las economías globalizadas. Las consecuencias son desastrosas para los territorios y el conjunto de los seres vivos.

El funcionamiento del capitalismo mundializado ha desbaratado las reglas del juego que organizaban el mundo vivo. La economía devora, velozmente y sin límites, minerales, petróleo, ríos, animales y personas, excreta residuos que contaminan la tierra, el aire y el agua y abre fracturas violentas entre poblaciones desiguales.

Se ha sobrepasado el pico del petróleo convencional. Las energías renovables, con tasas de retorno energético

menores, y dependientes minerales declinantes, no pueden sostener la dimensión de la economía actual, sobre todo si esos minerales son también demandados para electrificar el transporte y digitalizar y robotizar la economía.

Los países enriquecidos tienen huellas ecológicas que exceden sus territorios. Si las vallas que no dejan pasar migrantes no dejasen entrar alimentos, energía o minerales procedentes de sus países de origen, las economías del mundo rico serían inviables. Quienes están amparados por el poder económico, político y militar acaparan un “espacio vital” mayor del que les corresponde.

El extractivismo y el cambio climático provocan migraciones forzadas que no han hecho más que empezar y que no son abordados como problemas políticos, sino securitarios. La población “sobrante” es presentada como una amenaza para justificar moral y políticamente su abandono.

En este contexto, sin embargo, en la mayor parte de las ocasiones, las salidas que los gobiernos plantean ante estos conflictos estructurales no afrontan, sino que profundizan los problemas. Más crecimiento, más tecnología, más infraestructura, más competitividad... Incluso algunas de las



políticas supuestamente ecológicas no se desmarcan de la sacralidad del crecimiento como receta y dogma intocable.

Instituciones científicas como el Instituto de Ciencia y tecnología (ICTA-UAB) y la *Goldsmiths University of London* han examinado las políticas de crecimiento verde que proponen el Banco Mundial, la OCDE y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Concluyen que, si bien se podrían lograr en países con altos ingresos en condiciones optimistas y poco realistas, incluso en esos lugares no se sostendrían a largo plazo y no beneficiarían a todas las personas.

La conclusión de los y las investigadoras es que el crecimiento verde carece de respaldo empírico y supone apostar por las falsas soluciones. Añaden que para encarar el problema y alcanzar umbrales seguros, serían necesarias estrategias de decrecimiento material justo.

La translimitación biofísica en el planeta Tierra aboca a reconocer que la reducción de la esfera material de la economía es simplemente un dato, no una opción. La economía decrecerá materialmente sí o sí. El asunto es si lo hace dejando jirones de vida y a muchas personas por el camino, o a través de una transición justa que debe ser planificada, explicada y compartida. Esta transición no es, obviamente solo tecnológica. Se trata de realizar un cambio

profundo en las formas de organizar la vida en común. Es un problema esencialmente ético y político. Se precisa que la economía y la política se centren en la resiliencia y la garantía de las condiciones básicas de vida, que en modo alguno están aseguradas si la prioridad económica y política son el crecimiento económico y los beneficios privados.

Es urgente aprender a vivir bien, todas y todos, con menos energía, minerales, tierra o agua. Los principios que podrían orientar esta transformación son tres. En primer lugar, el principio de suficiencia, es decir, la necesidad de aprender a vivir con lo suficiente, tanto como derecho —hay quien no tiene lo básico y necesita más—, y como obligación, ya que hay quien acapara muchos más bienes finitos de los que le corresponden. El segundo principio, muy relacionado con el primero es el del reparto. El reparto de los bienes que permiten sostener vidas dignas, y el reparto de las obligaciones que se derivan de la vulnerabilidad individual. Por último, hablaríamos del cuidado de la vida como principio organizador de la política pública y de la política de lo cotidiano.

La tarea es enorme y, solo se podrá impulsar en la medida en que la consciencia del momento que vivimos esté más o menos generalizada. Los datos no son la catástrofe. La catástrofe es no hacer nada ante ellos.

b. La desigualdad en el núcleo de un sistema vulnerable y precario

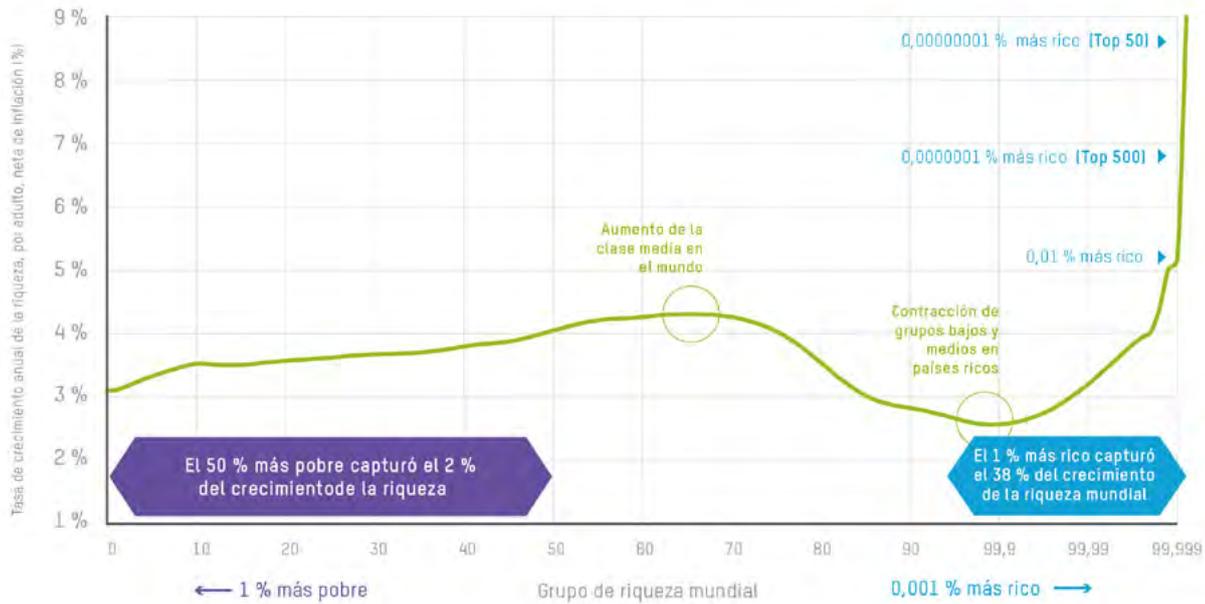
Nos enfrentamos a un sistema que pone en el centro el capital y niega la esencia de la propia vida; en este sentido, la búsqueda de un crecimiento ilimitado, la acumulación de riqueza, la explotación de la naturaleza y la invisibilización de las tareas de cuidados y protección de la vida, nos han llevado a construir un mundo estructurado sobre múltiples desigualdades que se relacionan con la nacionalidad, el color de la piel, el género, la orientación sexual o la ideología, entre otras. Estas desigualdades provocan importantes asimetrías entre países, sociedades y personas generando espacios de vulnerabilidad y pobreza para una parte importante de la ciudadanía.

Como planteamos en nuestro informe *Las desigualdades matan*, la desigualdad no es un fenómeno neutro y aséptico de las dinámicas sociales, sino que es el resultado de una serie de decisiones, políticas, estructuras y procesos que establecen grupos que se benefician y otros que son excluidos de los beneficios de los sistemas económicos y políticos. Estos procesos generan organizaciones de poder que pretenden mantener las estructuras sociales y con ello, los privilegios que consideran “naturales” para una parte extremadamente reducida de la ciudadanía. Así, una vez instalada la dinámica de la desigualdad se generan instituciones que tienden a perpetuarla; en consecuencia, si realmente se quiere afrontar esta injusticia fundante de nuestras sociedades contemporáneas es primordial que los Estados asuman una acción política orientada a la redistribución de la riqueza, las oportunidades y el poder, y a la protección de la población más vulnerable.

La experiencia reciente en la gestión de la crisis sanitaria es una muestra evidente de los efectos de las desigualdades. En los dos años que han pasado desde que se iniciara la pandemia las desigualdades han aumentado de forma alarmante¹¹: las desigualdades económicas, raciales y de género están fracturando nuestro mundo. Los procesos de precarización y vulnerabilidad se han acelerado, y en este período los diez hombres más ricos del mundo han duplicado su fortuna mientras que los ingresos del 99% de la población mundial se han deteriorado.

11 Oxfam (2022), *Las desigualdades matan*. En línea: <https://www.oxfam.org/es/informes/las-desigualdades-matan>

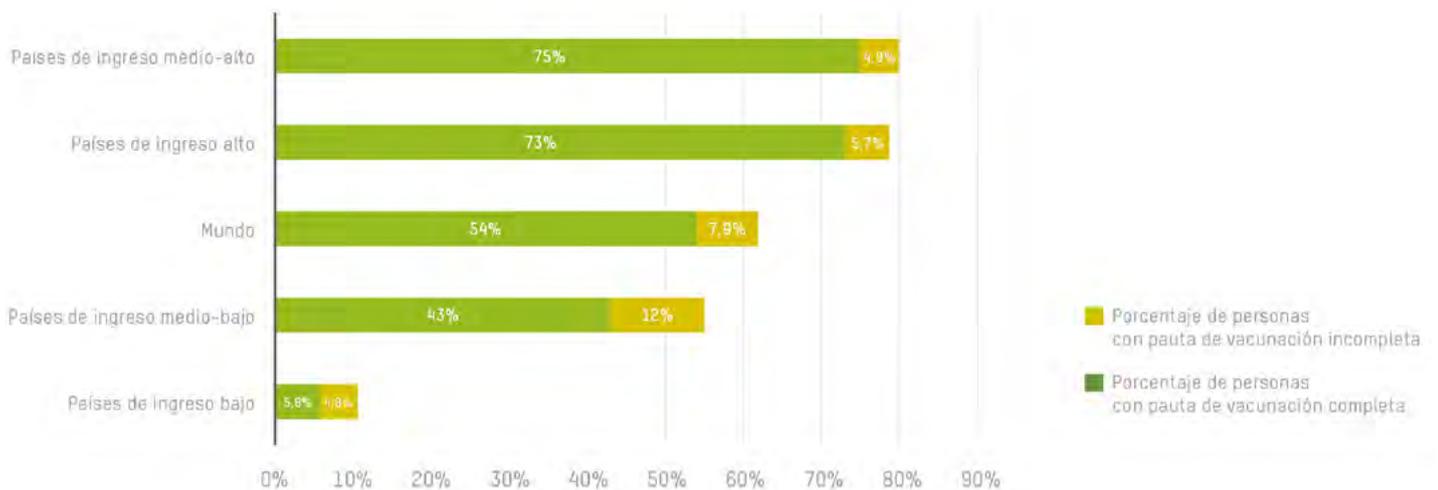
Gráfico 1. Tasa de crecimiento anual promedio de la riqueza, 1995-2021



Fuente: World Inequality Lab. (2021). Metodología, World Inequality Report 2022. <https://wir2022.wid.world/methodology/>

A pesar de se evidenció desde el principio la necesidad de gestionar colectivamente un virus que se había vuelto global, los Estados han seguido la vía unilateral y competitiva, generando dinámicas excluyentes e ineficaces tanto en el acceso a los suministros y tratamientos médicos como en la esencial vacunación de los grupos más vulnerables. Así, a fecha de elaboración de este informe, mientras que en los países de rentas altas prácticamente se ha alcanzado la inmunidad por la alta vacunación, en los países de ingreso bajo 9 de cada 10 personas no han tenido acceso a la pauta completa de vacunación (gráfico 2).

Gráfico 2. Porcentaje de personas vacunadas contra la Covid-19, febrero de 2022



Fuente: Datos oficiales compilador por Our World in Data.

Nota: Para maximizar la comparabilidad entre países se ignoran algunas definiciones alternativas de una vacunación completa (por ejemplo, haber estado infectado con SARS-CoV-2 y tener 1 dosis de un protocolo de 2 dosis).

Además, en esta crisis sanitaria han sido las personas más pobres las que han experimentado mayores contagios y mortalidad y las que menos acceso tienen a una atención de sa-

lud de calidad¹². Han sido las poblaciones más discriminadas las que han vivido las peores consecuencias (sanitarias, económicas, psicológicas y sociales) de la Covid-19.

Gráfico 3. Las brechas en las muertes por Covid-19 en Estados Unidos (muertes por Covid-19 en Estados Unidos por cada 100.000 habitantes, por fenotipo o grupo étnico, a partir de julio de 2020)



Fuente: *The COVID Tracking Project*, tomado de statista

En este sentido, un reciente informe publicado por el Banco Mundial establece que aun cuando todos los grupos de ingreso sufrieron pérdidas durante la pandemia, el 20% más pobre experimentó la caída más pronunciada y que, como consecuencia, más de 100 millones de personas han caído en la pobreza extrema en este último período. En contraposición, las élites —que suponen solamente el 1% de la población mundial— han seguido aumentando sus ingresos y la desigualdad se ha incrementado en prácticamente en todos los países del mundo.

Cuadro 1. Algunos datos del informe *Las desigualdades matan*

- La riqueza de los 10 hombres más ricos se ha duplicado, mientras que los ingresos del 99 % de la humanidad se habrían deteriorado a causa de la COVID-19.
- Las desigualdades contribuyen a la muerte de al menos una persona cada cuatro segundos
- 252 hombres poseen más riqueza que los mil millones de mujeres y niñas de África, América Latina y el Caribe.
- Desde 1995, el 1 % más rico ha acaparado cerca de 20 veces más riqueza global que la mitad más pobre de la humanidad.
- 3,4 millones de personas negras en EE. UU. estarían vivas hoy si tuvieran la misma esperanza de vida que la población blanca del país. Antes de la pandemia de COVID-19, esa alarmante cifra ya se situaba en 2,1 millones.
- Se estima que el promedio de las emisiones individuales de 20 de los millonarios más ricos es 8000 veces superior a la de cualquier persona de entre los mil millones más pobres.

Fuente: <https://www.oxfam.org/es/informes/las-desigualdades-matan>

¹² Social Watch, en línea: <https://www.socialwatch.org/es/node/18634>

Pero las desigualdades no responden solo un problema de distribución económica, son el resultado también de desigualdades interseccionales y provocan un sentimiento de vergüenza y desesperanza para aquellos grupos que no pertenecen a las élites privilegiadas de nuestras sociedades. Por ello es importante mencionar los elementos narrativos sobre los que se ha asentado un discurso que naturaliza la desigualdad e invisibiliza la injusticia y el conflicto político que estas estructuras suponen.

Junto con la construcción de un mundo basado en jerarquías de poder como son el patriarcado, el colonialismo, el racismo, la xenofobia o la heteronormatividad, se ha desarrollado un marco cognitivo y emocional que establece que los ganadores del sistema son más meritorios y comprometidos que el resto de la sociedad. Se genera un relato sistémico que pretende instaurar la idea de que la pobreza es una coyuntura individual por falta de méritos y capacidades. Además, este sesgo cultural posee impactos políticos en tanto ha estimulado procesos y políticas públicas que priorizan lo individual sobre lo colectivo y promueven que los Estados reduzcan sus capacidades para intervenir en las sociedades. Todo ello promueve estructuras sociales altamente vulnerables donde las poblaciones más pobres se ven mucho más expuestas a las consecuencias negativas de las crisis.

c. La crisis de los derechos humanos: migración, refugio y violencia estructural

La crisis ecosocial de la que hemos hablado se encuentra íntimamente ligada a un sistema que ejerce, de manera estructural, una serie de presiones y violencias sobre una parte muy significativa de la humanidad. En este sentido, las dinámicas relacionadas con la protección de las personas y los derechos humanos no se encuentran en el centro de las relaciones internacionales por lo que se colocan en posiciones secundarias y discrecionales en las agendas políticas de la mayor parte de los Estados y actores privados en el mundo.

La pobreza, la violencia y la vulnerabilidad obligan, cada año, a millones de personas a abandonar sus hogares y a desplazarse fuera de sus territorios y comunidades. En la actualidad, más del 1% de la población mundial está desplazada. De ella, aproximadamente el 42% son menores. Además, se ha cronificado la situación de desplazados internos de millones de personas y cada vez es más reducida la posibilidad de que vuelvan a sus hogares¹³. En tal sentido, tras el recrudecimiento de los conflictos y la violencia en todo el mundo durante el primer semestre de 2021, el desplazamiento interno afecta actualmente a cerca de 51 millones de personas, gran parte de ellos en África (más de 1,3 millones registrados en la República Democrática del Congo y los 1,2 millones en Etiopía). La violencia también obligó a centenares de miles de personas a abandonar sus hogares en Afganistán o Myanmar, por señalar solo algunos ejemplos muy relevantes. El número de personas refugiadas en el mundo incluidos en el mandato de la agencia de la ONU también aumentó durante el primer semestre del año llegando a casi 21 millones, lo que supone 172.000 personas más que a finales de 2020. A finales de junio, la mayoría de las nuevas personas refugiadas procedían de cinco países: la República Centroafricana (71.800), Sudán del Sur (61.700) Siria (38.800), Afganistán (25.200) y Nigeria (20.300). Las personas venezolanas con 186.800 refugiados y otros 3,9 millones de nacionales desplazados en el extranjero son el segundo mayor grupo de personas movilizadas más allá de sus fronteras¹⁴. Según datos de ACNUR, en poco más de tres semanas el conflicto en Ucrania ya había provocado el desplazamiento de más de tres millones de personas¹⁵.

Pero además de la pobreza y la violencia directa, se ha incrementado de manera exponencial en los últimos años el número de los llamados “refugiados ambientales”, personas que son obligadas a desplazarse como consecuencia de desastres climáticos extremos. De

13 Oxfam (2020) *Combatir la desigualdad de las emisiones de Carbono*. Nota informativa. En línea: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621052/mb-confronting-carbon-inequality-210920-es.pdf>

14 ACNUR (2021), *Mid-Year Trends 2021*. En línea: https://www.unhcr.org/mid-year-trends#_ga=2.177542501.139479106.1644658053-1770823509.1644658053

15 ACNUR, en línea: https://data2.unhcr.org/es/situations/ukraine#_ga=2.197447727.1230616103.1647691174-1770823509.1644658053



acuerdo con los datos de ACNUR, cada año 20 millones de personas deben abandonar sus hogares por efectos de la crisis climática; así, el número de desastres relacionados con el clima se ha triplicado en los últimos 30 años¹⁶. Desde el año 2000, la ONU estima que 1,23 millones de personas han muerto y 4,2 mil millones se han visto afectados por sequías, inundaciones e incendios forestales¹⁷.

Todo ello ha generado importantes tensiones en el sistema internacional dada la necesidad de acoger a cada vez un mayor número de personas que huyen de la violencia, la pobreza, los efectos de la crisis climática y el miedo. En contraposición, los países ricos desarrollan políticas fronterizas y leyes en materia de asilo cada vez más restrictivas y las fronteras se han convertido en espacios de violencia y muerte para las personas inmigrantes¹⁸. De este modo, cada año aumentan los fallecimientos en fronteras de Europa, Estados Unidos y otros países occidentales: en 2021 más de 4.400 personas murieron en el mar mediterráneo intentando llegar a España¹⁹.

Esta situación de violencia estructural encuentra una parte de su explicación en los elementos intersubjetivos, es decir, en los relatos que acompañan la experiencia de la inmigración en las sociedades ricas e industrializadas donde se ha promovido un imaginario que presenta a los y las inmigrantes como amenazas a la seguridad y la estabilidad de las organizaciones occidentales. Esta visión que surge de estructuras colonialistas, racistas y xenófobas señala como objeto de odio y violencia a colectivos que son especialmente vulnerables y que, en la mayoría de las ocasiones, ni siquiera tienen garantizados derechos básicos y acceso a la protección de las instituciones públicas. De esta forma, al tiempo que aumenta la participación política de partidos claramente racistas, xenófobos y autoritarios, se incrementa la violencia hacia estos colectivos tanto en las fronteras como al interior de los países.

Estas perspectivas reaccionarias que se fundamentan en la vuelta al lugar añorado e idealizado del Estado nación también se cristalizan en el rechazo a la ciudadanía cuya experiencia vital no encaja con la familia tradicional, blanca y occidental. Así, en el punto de mira de estos discursos violentos también se encuentran las feministas, las personas afrodescendientes, las personas LGTBQ+, las indígenas o las personas pobres, todas ellas pertenecientes a colectivos cuyos derechos y capacidades para llevar una vida digna y feliz se han sido tradicionalmente vulnerados.

16 ACNUR, en línea : <https://www.acnur.org/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres.html>

17 IPCC (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. En línea: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>

18 ACNUR (2021) *En el frente de la crisis mundial de desplazamiento*. En línea: https://www.unhcr.org/spotlight/es/2021/12/en-el-frente-de-la-crisis-mundial-de-desplazamiento/#_ga=2.231009244.27280692.1641289472-35615399.1641289472

19 Caminando fronteras, en línea: <https://caminandofronteras.org/el-peor-ano-en-las-fronteras-4404-victimas-en-las-rutas-de-acceso-a-espana-durante-2021/>



Cuadro 2. Exclusiones, desigualdades y vulneraciones de derechos que exigen una apuesta decidida para avanzar hacia justicia de género

Menos mujeres en economías menos resilientes

- Desde el inicio de la pandemia del COVID-19, 47 millones de mujeres y niñas se han visto sumidas en la pobreza extrema.
- En países de renta baja el 92 % de las mujeres trabaja en una mayor precariedad laboral y en la economía informal sin acceso a sistemas adecuados de protección.
- En países del Sur global, las mujeres dedican entre 31 y 42 horas semanales al trabajo de cuidados frente a las entre 5 y 15 horas dedicadas por los hombres.

Sistemas deficientes de educación y comunicación digital que excluyen a niñas y mujeres

- Sólo 79 mujeres jóvenes en relación a cada 100 hombres jóvenes terminan el bachillerato en países de bajos ingresos.
- Las mujeres representan dos terceras partes de los 750 millones de personas adultas sin conocimientos básicos de alfabetización.
- Sólo el 54% de las mujeres tienen acceso a internet en su móvil en países de ingresos bajos y medios.
- En África subsahariana y Asia meridional un 10% menos de niñas menores de 17 años se quedarían embarazadas si tuvieran educación primaria.
- El 85% de mujeres a nivel global han sido testigo o sufrido ciber violencias de género.

Mayor vulnerabilidad y retroceso de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres

- Casi el 50% de las mujeres en 57 países en desarrollo no tienen margen de decisión sobre su vida sexual o reproductiva.
- 810 mujeres mueren cada día por causas prevenibles relacionadas con el embarazo (el 94% en países de ingresos bajos y medios) y 47.000 mujeres embarazadas mueren cada año por complicaciones en abortos en condiciones de riesgo.
- Más de 200 millones de mujeres y niñas en el mundo han sido mutiladas y 68 millones corren el riesgo de sufrir mutilación genital femenina antes del 2030.
- Más de 16 millones de adolescentes fallecen al año por relaciones sexuales forzadas y embarazos no deseados.
- El 21% de niñas y adolescentes menores de 18 años se han casado en el mundo (37% en África subsahariana y 30% en Asia Meridional).

Una pandemia invisible sin tregua: violencias machistas

- Una de cada tres mujeres sufre violencia física o sexual infligida por un compañero íntimo o agresiones sexuales perpetradas por otras personas.
- El 92% de las víctimas de explotación sexual son mujeres y niñas.
- Solo el 40% de las mujeres que experimentan violencia buscan ayuda de algún tipo y muchas de ellas no denuncian sus experiencias ante los mecanismos formales, por miedo a represalias por parte del agresor o el estigma social.



Un aumento de la desprotección de mujeres diversas en contextos críticos: paz y seguridad

- En contextos de conflicto o crisis humanitarias se incrementa hasta el 70% las mujeres que experimentan la violencia de género en comparación con un 35% en todo el mundo.
- El 47% de las personas desplazadas a través de las fronteras son mujeres y niñas.
- El 80% de las personas desplazadas por desastres relacionados con el clima son mujeres.

Sistemas políticos patriarcales

- Las mujeres representan el 26% en los parlamentos nacionales.
- En cinco regiones, el 82% de las parlamentarias denunció haber experimentado algún tipo de violencia sexual durante su mandato.
- Sólo el 21% de quienes ocuparon ministerios fueron mujeres, y apenas en 14 países los gabinetes de Gobierno han alcanzado el 50% o más en la representación de las mujeres.
- Las mujeres constituyen 2,18 millones (36%) de las y los miembros de los cuerpos deliberativos locales.

Fuente: Oxfam (2022), *Más allá de las palabras. Hacia una política de cooperación feminista y transformadora*.

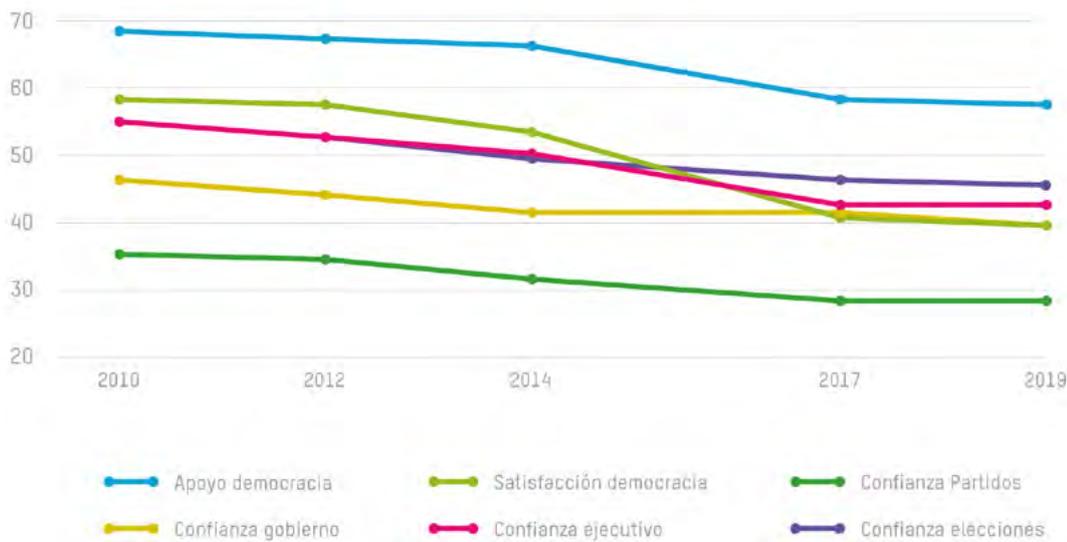
d. La crisis de la democracia y la amenaza del autoritarismo en el mundo

La crisis social, ambiental y humana que se ha descrito hasta el momento es causa y consecuencia también de impactos políticos muy importantes, que han derivado en una crisis de legitimidad que afecta al sostenimiento de la democracia y de los derechos humanos en las sociedades occidentales al tiempo que permite que se fortalezcan los regímenes autoritarios en el mundo. Las desigualdades se sitúan en la base de la erosión de la democracia. A todo ello se suma el actual conflicto en Ucrania y el desafío tan brutal al que somete a los sistemas políticos.

Además de los problemas económicos, sociales y humanos que supone la concentración de la riqueza y la expansión de la pobreza, la desigualdad posee una dimensión política extremadamente preocupante: en la medida en que la desigualdad se impone y reproduce, la ciudadanía tiende a desconfiar de las instituciones democráticas que promueven estructuras que benefician de manera sistemática a las élites y los grupos de poder. El ejercicio del lobby, las puertas giratorias y la utilización instrumental de comunicación y la construcción de sentido común se han mostrado como los principales mecanismos a través de los que las élites ejercen una influencia abusiva para alejar del interés general muchas de las decisiones políticas que definen la vida da gente²⁰. Esta dinámica genera un sentimiento de rabia, rechazo o, en el mejor de los casos, apatía en la ciudadanía y tiende a perjudicar la confianza de la opinión pública en la democracia. La creencia de que la democracia es el mejor sistema posible ha ido perdiendo fuerza en una gran parte de los sistemas occidentales al tiempo que se ha reducido la confianza en las instituciones democráticas (partidos políticos, administraciones públicas, etc.).

²⁰ Hernán Saenz (2021), *Crisis y captura: el descontento social en tiempos de pandemia en América Latina y El Caribe*, Informes de Investigación de Oxfam. En línea: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/descontento-social-tiempos-pandemia-america-latina-caribe.pdf>

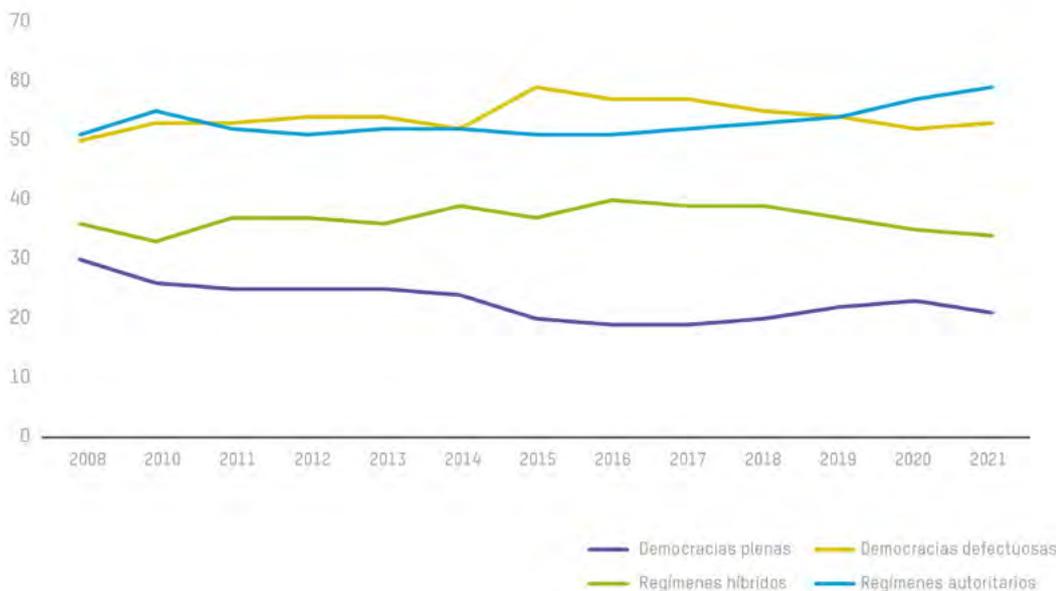
Gráfico 4. Apoyo a la democracia y confianza en varias instituciones ALC (2010-2019)



Fuente: tomado de Hernán Saenz (2021), Crisis y captura: el descontento social en tiempos de pandemia en América Latina y El Caribe.

También se observa, aún con las limitaciones teóricas y metodológicas que tienen los índices de medición de la democracia, cómo desde la crisis financiera de 2008 se ha ido reduciendo el número de países que contaban como mayor desempeño en el funcionamiento formal y sustantivo de sus sistemas políticos desde la perspectiva de la democracia liberal (gráfico 5).

Gráfico 5. Evolución del número de países por tipo de sistema político según el Índice de Democracia 2007-2021



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Democracy Index

Y no podemos pasar por alto la relación entre el deterioro democrático y la pérdida de espacio cívico —entendido en buena medida como la libertad de asociación, reunión y expresión— que se observa en numerosos países. Desde hace tiempo se está produciendo un cierre de espacios políticos para la sociedad civil, y la pandemia no ha sido en absoluto una buena noticia tampoco en este ámbito. Por el contrario, esta pérdida de espacio se ha profundizado, y lo ha hecho de manera muy acusada en América Latina y en Europa.



Según CIVICUS, “el número de personas que viven en países con graves restricciones ha aumentado y en la actualidad el 88,5 % de la población mundial vive en países cuyo espacio cívico ha sido calificado como cerrado, represivo u obstruido”, y solo el 3,1% de la población mundial vive en países que garantizan un espacio cívico abierto²¹. Esta es sin duda una tendencia alarmante, ya que el espacio cívico es el sustrato fundamental para la democracia, y sin él no es posible la crítica política, la oposición, la protesta y la participación²² y se ciegan las posibilidades de cambio social y político.

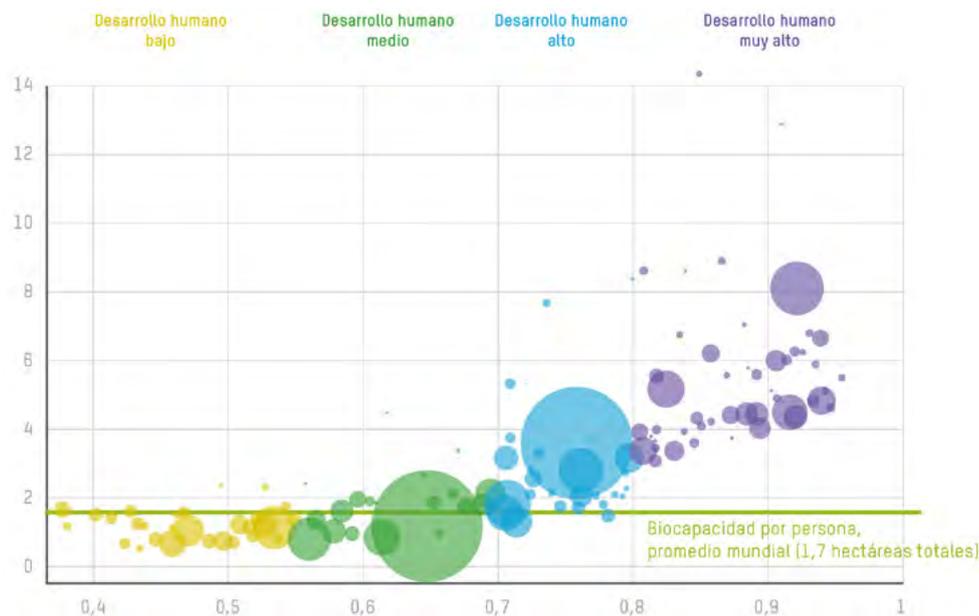
En conclusión, no podemos desvincular este deterioro político de la profundización en un modelo socioeconómico que genera exclusión, desigualdades, vulneración y pobreza, que establece las condiciones de posibilidad para la emergencia de discursos y opciones políticas que se basan en la exclusión y la negación de derechos.

e. El tiempo se agota, necesitamos un cambio sistémico

El propósito principal del análisis que se ha realizado radica en reflexionar sobre una crisis que presenta distintas caras y se expresa en múltiples dimensiones, aunque en su forma estructural, es una sola crisis. La crisis de un sistema insostenible, desigual y violento que pone en el centro el capital e invisibiliza el resto de dimensiones sociales, ambientales y humanas para comprender y gestionar la vida en común. ¿Cómo si no entender que en las decisiones tomadas en la crisis sanitaria hayan primado los intereses de grandes empresas farmacéuticas por encima de los de miles de millones de personas?

Así, la crisis civilizatoria de la que hemos hablado en estas páginas pone en riesgo la supervivencia de la vida tal como la conocemos. En efecto, el modelo de producción y consumo hegemónico está superando los límites biofísicos del planeta²³.

Gráfico 6. Comparación de la Huella Ecológica y el Índice de Desarrollo Humano*



Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2019

*La huella ecológica se mide en hectáreas totales por persona, con datos de 2016. El IDH está calculado con los datos de 2018. Los círculos representan a los diferentes países, y su tamaño hace referencia al volumen de su población

21 CIVICUS (2021), *El poder ciudadano bajo ataque 2021*. En línea: <https://findings2021.monitor.civicus.org/rating-changes.html#resumen-global>

22 Hernán Saenz (2021), *Crisis y captura: el descontento social en tiempos de pandemia en América Latina y El Caribe*, Informes de Investigación de Oxfam. En línea: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/descontento-social-tiempos-pandemia-america-latina-caribe.pdf>

23 Fernando Prats et al. (2016), *La Gran encrucijada. Sobre la crisis ecosocial y el cambio de ciclo histórico*. Icaria.

Como se ha visto, los problemas que hemos mencionado poseen carácter sistémico y trascienden las competencias y capacidades de los diferentes actores. Así, nos enfrentamos a riesgos que necesitan de una acción colectiva y cooperativa transnacional, a partir de políticas coherentes, que pongan en el centro el cuidado de la vida, la interdependencia, la solidaridad y los derechos humanos.



OTRAS FORMAS DE MEDIR EL “DESARROLLO”, tribuna de María Luisa Gil²⁴

Hace tiempo que desde múltiples ámbitos se señala la necesidad de buscar indicadores alternativos al PIB para medir algo que actualmente muchas no sabemos bien cómo nombrar ni definir y a lo que nos referimos habitualmente con términos como desarrollo, progreso o bienestar.

En los últimos años se han multiplicado las iniciativas orientadas a analizar las limitaciones del PIB y a estudiar alternativas²⁵. Probablemente una de las más conocidas sea la impulsada por Nicolás Sarkozy poco después del estallido de la Gran Recesión de 2008 cuando, siendo presidente de la República Francesa, encargó a Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean Paul Fitoussi la creación de una comisión para identificar las limitaciones del PIB como indicador de progreso económico y social y explorar nuevas herramientas de medición. El informe resultante de este proceso concluía que el PIB no es un buen indicador de progreso y apuntaba a la necesidad de transitar hacia formas de medición más amplias centradas en el bienestar presente y futuro de las personas²⁶.

Diez años después, en 2018, el Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social, publicó un informe que, además de profundizar en la medición de diferentes cuestiones, analizaba cómo indicadores de bienestar inadecuados favorecen la aplicación de políticas perjudiciales para la población²⁷. Según el informe, métricas más comprensivas habrían permitido evaluar mejor los efectos de largo plazo de la crisis de 2008 y prevenir la aplicación de las políticas de austeridad que tanto daño siguen causando; o sopesar mejor los efectos en términos de seguridad y desigualdad de numerosos procesos de reforma de los sistemas de pensiones o del mercado laboral guiados en gran parte por el imperativo de aumentar el PIB.

En el contexto de crisis ecológica actual, una de las principales exigencias es que las nuevas mediciones tomen en consideración los impactos ambientales de

nuestro modelo de desarrollo. En este sentido, resulta especialmente sugerente el *Sustainable Development Index (SDI)*, un indicador que parte de la idea de que el desarrollo debe lograrse dentro de los límites planetarios²⁸. El SDI se construye sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH), al que cuestiona por promover un modelo de desarrollo incompatible con la sostenibilidad ecológica y, por lo tanto, no universalizable. Según Hickel, creador del SDI, el IDH premia a los países que causan mayores daños ambientales al planeta. Esto se debe a que uno de los componentes del IDH (junto con la esperanza de vida y educación) es el ingreso, que está directamente correlacionado con los impactos ecológicos.

El SDI trata de corregir este problema estableciendo un umbral de suficiencia en este indicador (es decir, estableciendo un límite superior a partir del cual mayores niveles de ingreso no se consideran socialmente necesarios y no mejoran, por tanto, la posición de los países en el ranking) e incorporando dos indicadores de impacto ecológico: las emisiones de CO₂ y la huella material²⁹. De este modo, el SDI asume que, si bien los países con mayores niveles de renta presentan en términos generales mayores niveles de bienestar social, esta relación no siempre es determinante; y que en los países más ricos es posible decrecer sin que necesariamente se reduzca el nivel de desarrollo humano. Cuestiones clave para la reflexión y el debate en un momento en el que la escasez de recursos naturales y la destrucción de los ecosistemas se hacen patentes de forma cada vez más notoria.

El propio PNUD asume esta preocupación y dedica el informe de desarrollo humano de 2020 a la medición del desarrollo humano en el contexto del Antropoceno. El informe plantea que el concepto de desarrollo humano debe cambiar para tomar en consideración las presiones que los seres humanos ejercemos sobre el planeta y propone un Índice de Desarrollo Humano ajustado por las presiones planetarias ajustando el componente del ingreso del IDH según el nivel de emisiones de dióxido de carbono y la huella material.

Otras iniciativas, como el Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (ICPDS), liderado por la

²⁴ Investigadora en la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo.

²⁵ Para una síntesis de algunas de las principales propuestas ver el artículo de Juan Gimeno (2021) del dossier de Economistas sin Fronteras dedicado a Otras formas de medir (y entender) el “desarrollo”: <https://ecosfron.org/wp-content/uploads/2021/04/Dossieres-EsF-41-Otras-formas-de-medir-y-entender-el-desarrollo.pdf>.

²⁶ <https://es.ambafrance.org/Informe-de-la-Comision-Stiglitz>

²⁷ El informe puede consultarse en este aquí: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/beyond-gdp_9789264307292-en;jsessionid=-QEmb1MJXqebiRz43nsNxa-ip.ip-10-240-5-73

²⁸ <https://www.sustainabledevelopmentindex.org/>

²⁹ Jason Hickel (2019), “The sustainable development index: Measuring the ecological efficiency of human development in the Anthropocene”, *Ecological Economics* 167. En línea: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800919303386>



Coordinadora de ONGD y la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES), tratan de evidenciar, además, los efectos que las políticas públicas de los países tienen sobre los derechos humanos, la desigualdad de género o más allá de sus fronteras. En este ranking, países como Singapur o Luxemburgo son penalizados por su opacidad financiera; Israel por su falta de compromiso con los derechos humanos y la gobernanza global; Arabia Saudí por no garantizar los derechos de las mujeres ni de las personas LGTBI; o Noruega por sus impactos ecológicos, por citar solo algunos ejemplos³⁰.

Según el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, los indicadores son importantes porque “aquello que medimos tiene efectos sobre lo que hacemos y si utilizamos la métrica equivocada, nos concentraremos en las cosas equivocadas”. Así, sostiene, si tomamos como referencia un indicador del bienestar material, nos volveremos más materialistas. Seguramente la afirmación opera también en sentido opuesto. Es decir, priorizamos la medición del bienestar material porque vivimos en un sistema capitalista en el que el crecimiento económico va por delante de todo lo demás. El desafío, por tanto, no es solo identificar o construir indicadores alternativos, sino marcarnos como sociedad otros objetivos. Aun reconociendo las limitaciones de cualquier sistema de medición, la ampliación y generalización del uso de indicadores alternativos al

PIB puede resultar útil en la medida en la que constituyen herramientas que nos permiten comprender y analizar el modelo de desarrollo hegemónico (y las políticas públicas que lo sostienen) desde otros ángulos.

En el contexto actual de crisis ecológica y en un mundo interdependiente, es hora de apostar por indicadores que nos inviten (y ayuden) a reflexionar sobre cómo diseñar políticas públicas que nos proporcionen bienestar, al tiempo que se respetan los límites biofísicos del planeta y garantizan los derechos humanos, la igualdad de género y la diversidad sexual y se toman en cuenta los efectos sobre las personas que viven en otros territorios. Indicadores que muestren mejor la complejidad del mundo que habitamos, la multidimensionalidad de los problemas que afrontamos y las interacciones que existen entre ellos y entre unos territorios y otros. Indicadores que nos ayuden a imaginar y diseñar las políticas públicas que necesitamos para abordar estos complejos desafíos.

Pero esto no es suficiente. Necesitamos también que estas formas de medición alternativas logren instituirse como un “mandato” para gobiernos y países tal y como es el PIB desde hace décadas. Para ello, es fundamental construir estrategias que acompañen ese trabajo de investigación y estén dirigidas a diseminar esas nuevas formas de entender y medir el “progreso”, “desarrollo” o “buena vida”.

30 <https://www.icpds.info/>

2. Crisis y cambios en el contexto internacional: ¿oportunidades para una mayor justicia global?

El presente capítulo pretende ofrecer una mirada panorámica respecto a algunos de los ámbitos más relevantes del escenario internacional en los que se juegan las opciones de avanzar hacia una gobernanza más justa y democrática, y que se han planteado en el capítulo anterior. Para ello el análisis se concreta en tres ejes importantes: la justicia económica, la justicia ambiental y la justicia de género. Aunque estos no agotan los desafíos en materia de gobernanza, se trata de tres ámbitos fundamentales para avanzar hacia un mundo más justo y sostenible, y son tres ámbitos que interpelan a avanzar hacia una cooperación internacional más ambiciosa y transformadora.

2.1. Avances y desafíos para la justicia climática

Es urgente abordar la crisis climática desde una perspectiva de justicia global que, a partir del principio de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas, sea capaz de reparar a quienes más sufren los efectos de la crisis y menos han contribuido a ella. La justicia climática, además, es imprescindible para superar las enormes desigualdades provocadas por fenómenos meteorológicos cada vez más extremos y frecuentes e impulsar transiciones socioecológicas justas que garanticen la igualdad y la sostenibilidad de las vidas. Sin embargo, respuestas que hemos podido observar recientemente no nos sitúan a la altura de desafíos que exigen un compromiso mucho mayor con la justicia climática.

a. El (enésimo) fracaso de la COP26

En el corazón de la gobernanza climática está la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, con su órgano supremo de decisión conocido como COP (*Conference of the Parties*), que se reúne todos los años. La cita de 2021, la COP26, se celebró en Glasgow, con una agenda que sugería inicialmente una lectura optimista. Fruto del empuje de diversos países, de una creciente conciencia de los riesgos climáticos y, principalmente, de una sociedad civil articulada y muy movilizadora, lograron incorporarse en la agenda algunos temas que hasta hace poco habían sido vetados, y que afectan al núcleo de las transformaciones necesarias: las responsabilidades de los diferentes actores en la crisis climática y sus soluciones, y la necesidad de dejar atrás los combustibles fósiles.

Sin embargo, los acuerdos alcanzados en esta cumbre fueron decepcionantes para una buena parte de los actores participantes. La decepción se debe sobre todo a la falta de ambición en los compromisos nacionales de reducción de emisiones de aquí a 2030 para que el objetivo del límite de 1,5°C pueda seguir vivo. También en el decepcionante avance en materia de financiación climática, que supone el incumplimiento adquirido en Copenhague, en 2009, de alcanzar una financiación climática de 100.000 millones de dólares anuales o las discusiones en torno a la financiación para la adaptación, que si bien suponen un avance, esta queda todavía por debajo de los recursos destinados a mitigación³¹. Además, nos jugábamos mucho en el veto a las futuras inversiones destinadas a la extracción de combustibles fósiles, la desescalada del carbón o la puesta en marcha de mecanismos de justicia climática, como el mecanismo de financiación de "pérdidas y daños", que fue bloqueado por

³¹ Sobre esta cuestión volvemos en el tercer capítulo, en el apartado dedicado a la financiación del desarrollo.

los países ricos para aceptar, en su lugar, impulsar una financiación para asistencia técnica y avanzar en el diálogo, lo que supone un compromiso del todo insuficiente. La buena noticia es que la fuerte presión social consiguió que el mecanismo permaneciera en la agenda.

En cuanto a las emisiones de CO₂, en Glasgow se produjeron algunas concreciones respecto a cómo cumplir el control del aumento de la temperatura de la tierra y la emisión de gases de efecto invernadero, recogidos en el Acuerdo de París. La declaración final de la COP26 plantea, en este sentido, el compromiso de reducir para el año 2030 las emisiones de CO₂ en un 45%, compromiso al que no pudo llegarse tres años antes en Katowice ante el bloqueo de algunos países como Estados Unidos bajo el liderazgo de Trump, Rusia o Arabia Saudí.

Si bien este es un elemento positivo, otros de los acuerdos alcanzados en Glasgow que debieran ser críticos para posibilitarlo son insuficientes, cuando no incoherentes, para ello. Es el caso del acuerdo sobre las ayudas a los combustibles fósiles y al carbón. Finalmente, a última hora y por la presión de los países más dependientes del carbón y algunos de los principales productores de gas y petróleo, se rebajó la ambición de la declaración final. Así, en lugar de poner fin a las centrales de carbón, el texto plantea una “reducción progresiva de este tipo de energía”.

Es la referencia al “equilibrio de los intereses de todas las partes” en el texto final de una cumbre en la que se produjo una presencia masiva del lobby del sector de los combustibles fósiles la que nos da buena cuenta de la naturaleza del acuerdo alcanzando. Este fue calificado por algunas organizaciones internacionales y del ámbito ecologista como “irrisorio”, “débil y sumiso”, o “vacío y falto de compromiso”³².

Por su parte, la Unidad Constitutiva de Mujeres y género (WGC, por sus siglas en inglés)³³, denunció en su valoración de la COP26 que esta fue una de las más “exclusivas, inaccesibles e injustas que se han vivido”. Como consecuencia de la cultura patriarcal, de discriminación, exclusión y abuso normalizada en el Foro, algunas de sus representantes denunciaron que “la exclusión de las mujeres de base de Asia y el Pacífico les ha quitado la oportunidad de exigir acciones reales y de demandar rendición de cuentas por las falsas soluciones climáticas reforzadas en la COP26. Estas falsas soluciones climáticas no sólo han desviado el tema de la crisis climática, sino que también han perpetuado la opresión de las mujeres a través de la militarización, los fundamentalismos y el patriarcado, y han fortalecido a los gobiernos autoritarios”³⁴.

Lo cierto es que no todas las lecturas son tan críticas, y algunas voces señalan un punto de inflexión en esta COP26 al incorporar la reducción del carbón como fuente energética como un elemento explícito en el documento final. Esto es algo que ocurre por primera vez en un acuerdo internacional en el sistema de Naciones Unidas y abre la vía a profundizar en esta línea crítica para la transición ecológica en las próximas citas.

³² Notas de prensa de Oxfam Intermón (<https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/oxfam-intermon-ante-final-cop26>), Greenpeace (<https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/comunicados/fin-cop26-valoracion-de-greenpeace/>) y Ecologistas en Acción (<https://www.ecologistasenaccion.org/184106/el-acuerdo-final-de-la-cop26-prorroga-lo-improrrogable/#:~:text=El%20acuerdo%20final%20de%20la%20COP26%20prorroga%20lo%20improrrogable%20%2E%80%A2%20Ecologistas%20en%20Acci%C3%B3n&text=Ecologistas%20en%20Acci%C3%B3n%20considera%20que,personas%20en%20todo%20el%20planeta>).

³³ La WGC es uno de los nueve grupos de partes interesadas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Establecido en 2009, el WGC consta de 33 organizaciones de la sociedad civil ambiental y de mujeres que están trabajando para garantizar que las voces de las mujeres y sus derechos estén integrados en todos los procesos y resultados del marco de la CMNUCC, para un futuro sostenible y justo, para que el género la igualdad y los derechos humanos de las mujeres ocupen un lugar central en los debates en curso. Como el WGC representa las voces de cientos y miles de personas en todo el mundo, los miembros de la Unidad Constitutiva están presentes en cada reunión de la CMNUCC y entre sesiones para trabajar junto con la Secretaría de la CMNUCC, los gobiernos, los observadores de la sociedad civil y otras partes interesadas para garantizar que los derechos de las mujeres y la justicia de género son elementos centrales de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

³⁴ <https://womensgenderclimate.org/press-release-the-power-is-with-us-cop26-fails-people-planet/>

b. Un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible no solo es posible, está llamado a ser considerado como un derecho humano más



Otro acontecimiento con potencial relevancia en materia de justicia climática lo encontramos en la aprobación, el 8 de octubre de 2021, por parte del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, de una resolución en la que se reconoce el derecho humano a un medio ambiente “seguro, limpio, saludable y sostenible”. Se asume así, de facto, que el derecho al medio ambiente es un derecho inalienable e importante para el disfrute de los derechos humanos.

La iniciativa fue impulsada por Costa Rica y aprobada con un respaldo masivo, al registrarse tan solo cuatro abstenciones —China, India, Rusia y Japón— y ningún voto en contra³⁵. Se trata de un elemento que puede suponer un impulso relevante para avanzar hacia una justicia climática global, ya que se trata de un paso previo —que no una garantía— para su inclusión en la Declaración Universal de Derechos Humanos, para lo que el Consejo de Derechos Humanos “invita” a la Asamblea General de NNUU a considerar esta cuestión.

c. Los litigios climáticos y su importancia para contribuir a la justicia climática

Es mucho lo que está en juego como resultado de la crisis climática: la sostenibilidad de la vida, el bienestar, los derechos humanos y la propia democracia. Y se lo juegan, sobre todo, las personas, comunidades y pueblos en mayor situación de vulnerabilidad. Por todo ello, para promover la justicia climática —y corregir la desigual relación entre los causantes de las crisis climáticas y quienes más sufren sus efectos, y avanzar hacia transiciones ecosociales justas— nos enfrentamos la necesidad de combinar la acción decidida y urgente con una visión estratégica a largo plazo. Cuestión esta que choca de plano con la búsqueda de “equilibrio de intereses de todas las partes implicadas” cuando muchos de estos intereses entran en contradicción con las soluciones identificadas por la comunidad científica para afrontar la crisis climática.

Ante las dificultades para avanzar por otras vías, es importante señalar el papel de los litigios climáticos como un mecanismo de justicia global, en el que el impulso de la sociedad civil está resultando determinante. Si bien podemos estar, a raíz del refuerzo que han supuesto el Acuerdo de París y diferentes iniciativas regulatorias en materia climática, ante un aumento de los litigios climáticos, no es este un instrumento nuevo. Son numerosas las comunidades indígenas que, a lo largo del tiempo, llevan defendiendo la naturaleza y sus derechos y han encontrado en la vía jurídica un adecuado instrumento para ello. Han sido varios, y de gran relevancia, los litigios que se han llevado a cabo por parte de comunidades y organizaciones indígenas sustentándose en los tratados indígenas (ligados al acceso a la tierra y al uso compartido de recursos) y también los derechos indígenas reconocidos tanto constitucionalmente como por ley. Aunque habitualmente menos mediáticos, llevan produciéndose desde mucho antes que en Europa bajo el precedente de la amenaza de instalación de alguna industria extractiva, instalación o infraestructura de riesgo. No en vano, los derechos indígenas, incluidos los reconocidos por diversos tratados, han sido una herramienta clave que ha impedido y está impidiendo un avance aún más descontrolado de la industria fósil³⁶.

A pesar de que es un mecanismo de carácter reactivo, es de gran importancia para frenar iniciativas perniciosas para los ecosistemas y las poblaciones e incluso en términos de reparación. Las decisiones adoptadas resultado de litigios climáticos pueden tener un papel muy relevante en la puesta en marcha de medidas contra la crisis climática en tanto que pueden obligar a los gobiernos a establecer políticas más justas y ambiciosas, así como que sientan precedentes que pueden influir decisiones futuras (por ejemplo, pueden persuadir a gobiernos a implementar políticas más robustas, bajo el riesgo de poder ser demandados por no hacerlo).

35 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=27634&LangID=E>

36 Naomi Klein (2015). *Esto lo cambia todo*. Paidós.

En la actualidad podemos encontrar litigios abiertos entre organizaciones de la sociedad civil y el gobierno en países como Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia, Bélgica, India, Nueva Zelanda, España y Países Bajos. Es este último, el de Países Bajos, uno de los más recientes, referentes y esperanzadores por las implicaciones que tiene en la implementación de hojas de ruta de descarbonización de las empresas, y porque puede abrir una senda a seguir en otros contextos³⁷. También el caso francés es relevante, ya que en febrero de 2021 la justicia francesa declaraba responsable al Estado francés de incumplir sus obligaciones climáticas: superación de los presupuestos de carbono y emisiones de gases de efecto invernadero, objetivos no cumplidos en energía renovable, transporte, agricultura... dan lugar al denominado “caso del siglo”. Como en el litigio anterior, fue la acción de varias organizaciones sociales —Greenpeace, Oxfam, *Notre affaire à tous* y *La Fondation Nicolas Hulot*— la que llevó ante el Tribunal Administrativo de París en diciembre de 2018 estos incumplimientos. También en este caso la justicia se pronunció a favor del cumplimiento de los compromisos climáticos.

Cuadro 2.1. El #JuicioPorElClima, primer litigio climático en España

Greenpeace, Ecologistas en Acción, Oxfam Intermón, Jóvenes por el Clima y la Coordinadora de ONG para el Desarrollo demandan al Gobierno por su falta de compromiso con el clima

En septiembre de 2020, Greenpeace, Ecologistas en Acción y Oxfam Intermón presentaron un recurso ante el Tribunal Supremo para denunciar tanto los esfuerzos insuficientes del Gobierno en el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en materia de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero como la inacción de anteriores gobiernos³⁸. Si bien el objeto era inicialmente la inactividad climática, es decir la no presentación de un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-30 y de una Estrategia a Largo Plazo 2050 en plazo y forma (según exigía la normativa europea), se denunciaba también la falta de ambición de los borradores presentados a la fecha. Poco tiempo después, en diciembre, se presentaba la demanda, un documento preparado por nuestros abogados de más de 200 páginas que recoge los argumentos jurídicos, técnicos, dos informes periciales, testigos y las firmas recogidas hasta la fecha³⁹.

Con la aceleración por parte del Gobierno de los trámites para su aprobación y una vez la Estrategia a Largo Plazo y el Plan Nacional se publicaron oficialmente, conseguimos una pequeña victoria judicial. El Juez ampliaba el objeto del litigio a la falta de ambición del Gobierno en su previsión de reducción de emisiones. Se desmontaba así la pretensión de la Abogacía del Estado de que se cerrara el procedimiento judicial por “pérdida sobrevenida del objeto litigioso” y se archivara el caso. El Plan limita a un 23% el objetivo de reducción de emisiones en 2030, lejos del 55% que sería necesario para no superar el 1,5°C de aumento de la temperatura global.

Se unían al litigio Juventud por el Clima (*Fridays For Future*) y la Coordinadora de ONG por el Desarrollo, ampliando así nuestra capacidad de movilizar a la sociedad y en particular de contar con miles de jóvenes activistas cada vez más comprometidas. Así es como en septiembre de 2021 Juventud por el Clima movilizaba a sus bases en decenas de ciudades en favor del #JuicioPorElClima. Como todos los años, se sumaban al Día de Acción Global por el Clima un número importante de organizaciones, colectivos y ciudadanas en una manifestación que en Madrid culminaba ante la sede del Tribunal Supremo con el lema “gobierne quien gobierne, el clima se defiende”.

³⁷ Friends of the Earth. The People vs. Shell. En línea: <https://www.foei.org/what-we-do/climate-justice-and-energy/the-people-vs-shell/>

³⁸ <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/tribunal-supremo-admite-recurso-contra-gobierno-por-inaccion-cambio-climatico>

³⁹ Oxfam Intermón (2020), *El Tribunal Supremo admite a trámite el recurso de Ecologistas en Acción, Greenpeace y Oxfam Intermón contra el gobierno por acción insuficiente ante el cambio climático. Nota de prensa*. En línea: <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/tribunal-supremo-admite-recurso-contra-gobierno-por-inaccion-cambio-climatico>



Recurrimos a la justicia para obligar al Gobierno a cumplir con sus compromisos. La emergencia climática es la mayor amenaza a la que se enfrenta la humanidad, una amenaza que impacta de forma desigual, que atrapa a los más vulnerables en un círculo vicioso del que es difícil salir. El litigio es, en realidad, una herramienta para defender el derecho fundamental a la vida de las generaciones presentes y futuras y, al igual que en otros países, aquí también se puede conseguir una sentencia favorable. De esta forma, el Gobierno se vería obligado a virar en su política y se podrían contrarrestar las presiones de sectores interesados en mantener el statu quo (sector energético y contaminante).

En diciembre de 2021 se celebró la vista oral, las demandantes llevaron a dos expertos, Margarita Ruiz profesora de la Universidad Politécnica de Madrid y José María Baldasano, experto del IPCC⁴⁰. Ambos comparecieron para explicar de forma detallada sus informes periciales sobre los impactos del cambio climático, incluida la brecha de género⁴¹.

Fuente: Oxfam Intermón

2.2. Avances y desafíos para la justicia de género

Las injusticias y desigualdades de género, económicas y de clase, raciales y coloniales, climáticas y por capacidades, están interrelacionadas y no se pueden entender de manera separada los avances y retrocesos en cada una de ellas. Son ámbitos, todos ellos, que implican transformar en profundidad el modelo económico, cultural y social hegemónico y la forma en la que este nos ha llevado a relacionarnos entre los seres humanos y con los ecosistemas⁴².

Con estos elementos, algunos de ellos también abordados en este capítulo, debe dialogar el análisis y las propuestas para avanzar hacia la justicia de género. Las violencias, desigualdades y exclusiones que sufren las personas por razón de género, orientación sexual, procedencia, estatus socio económico, entre otros vectores de exclusión, atraviesan también esos otros ámbitos. El abuso de poder por razón de género, que hemos visto exacerbado durante la pandemia, es central en este análisis.

De hecho, la crisis social, sanitaria y económica provocada por la Covid-19 ha agravado el impacto de la discriminación estructural en la que se encuentran las mujeres y niñas en toda su diversidad, y otras personas marginalizadas. Lo ha hecho al ver limitadas sus capacidades para esquivar los abusos en el ámbito familiar durante los confinamientos, dadas las restricciones de movilidad y unas medidas limitadas y políticas públicas irresponsables en cuanto a la falta de incorporación de análisis interseccionales necesarios para responder de forma diferenciada a las necesidades de todas las personas.

Paralelamente, la crisis también ha evidenciado la centralidad de los cuidados —asumidos mayoritariamente y de forma no libre por las mujeres— en el sostenimiento de la vida de todas las sociedades y su relevancia para superar los efectos de la pandemia. Muchos de los planteamientos provenientes del ecofeminismo han abierto brechas en el debate público a medida que la crisis de cuidados se hacía más profunda. Ha podido observarse así cómo, desde el inicio de la gestión de la crisis sanitaria, actores internacionales como ONU Mujeres o el PNUD, y también las estructuras encargadas de las políticas de igualdad en numerosos países, están tratando de poner en el centro una mirada feminista en la gestión de la crisis social, económica climática y sanitaria actual. Para ello, se están esforzando por

⁴⁰ Greenpeace (2021), *Un paso adelante en el Juicio por el Clima: los peritos comparecen en el Tribunal Supremo*. Comunicado. En línea: <https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/comunicados/un-paso-adelante-los-peritos-del-juicio-por-el-clima-comparecen-en-el-tribunal-supremo/>

⁴¹ En el momento de la publicación, estamos pendientes de los trámites de conclusiones y a espera de la sentencia.

⁴² Oxfam (2020), *Un futuro feminista*. Documento de debate de Oxfam. En línea: <https://www.oxfam.org/es/informes/un-futuro-feminista>

garantizar que la perspectiva de género se incorpore de manera efectiva en la gestión de la crisis sanitaria, económica y social, y por fortalecer la participación y el liderazgo de las mujeres en los planes de respuesta. En este epígrafe, abordamos algunas de las iniciativas más relevantes que, con un alcance global, están apuntando en esta dirección.

d. Foro “Generación Igualdad”: nuevos compromisos y recursos por la justicia de género, pero, ¿suficientes?

Uno de los acontecimientos más relevantes en la agenda internacional por la justicia de género en los últimos tiempos es el lanzamiento del Foro “Generación Igualdad” (GEF, por sus siglas en inglés)⁴³, convocado en 2021 por ONU Mujeres, presidido conjuntamente por México y Francia y dirigido por seis Coaliciones de Acción. El foro se celebraba 26 años después de la Declaración de Acción de Beijing en 1995, para abordar la tarea inconclusa iniciada entonces, con la intención de marcar un nuevo hito en la agenda internacional de la lucha por las agendas feministas. Tras meses de intercambios y esfuerzos compartidos por gobiernos, activistas, feministas, jóvenes, corporaciones y otros actores aliados, para lograr un cambio transformador, el Foro, que logró convocar de manera virtual a 50.000 personas, generó 40 mil millones de dólares en compromisos financieros⁴⁴, así como múltiples compromisos de políticas y programas. Todos estos compromisos aspiran a ofrecer un impulso fundamental para lograr la igualdad de género a escala mundial en el año 2026.

El GEF se convocaba en un contexto de crisis pandémica que ha impactado enormemente en las mujeres, niñas y personas marginalizadas. Lo ha hecho en sus cargas de trabajo de cuidados, en las discriminaciones de género y lo ha hecho en el aumento de las muy diversas violencias contra las mujeres y las niñas: violencias como el control, la falta de libertad, violencia económica, abuso físico, verbal y sexual..., la violencia de personas LGTBIQ a estar forzadas a convivir con personas lgtbifóbicas, violencias contra trabajadoras de hogar internas, que viven en sus puestos de trabajo trabajando 24 horas durante siete días a la semana, violencia contra mujeres migrantes que no tuvieron acceso al tan limitado ingreso mínimo vital por no tener documentación para ello, por resaltar solo algunas de las más evidentes⁴⁵. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) estima un incremento del 20% de la violencia contra las mujeres y las niñas a escala mundial, dando lugar a una “pandemia en la sombra”⁴⁶. En este contexto, es especialmente destacable la atención que el GEF, y parte de sus compromisos, han dedicado a la economía del cuidado, a los derechos sexuales y reproductivos, o a una recuperación económica feminista, entre otros aspectos críticos para la justicia de género⁴⁷.

Sin embargo, y pesar de las altas expectativas de la sociedad civil y de los movimientos feministas, y del compromiso de algunas iniciativas de gran interés, el Foro se ha limitado, en gran parte, a un recital de iniciativas y programas por parte de los Gobiernos y distintos actores participantes.

⁴³ Del 29 al 31 de marzo de 2021 en la Ciudad de México y del 30 de junio al 2 de julio en París. Para más información: <https://forum.generationequality.org/es>

⁴⁴ Al cierre del Foro, los gobiernos y las instituciones del sector público se habían comprometido a invertir 21.000 millones de dólares en igualdad de género, el sector privado 13.000 millones de dólares y la filantropía 4.500 millones de dólares. Las entidades de la ONU y las organizaciones internacionales y regionales se comprometieron a invertir un total de 1.300 millones de dólares. Además de estas importantes inversiones, muchas organizaciones se comprometieron con políticas y programas, incluyendo 440 organizaciones de la sociedad civil y 94 organizaciones dirigidas por jóvenes. Los organizadores del Foro esperan que a los aproximadamente 1.000 agentes de compromiso confirmados hasta la fecha se sumen muchos otros en los próximos cinco años. Fuente: <https://forum.generationequality.org/es/noticias/el-foro-generacion-igualdad-culmina-en-paris-con-el-anuncio-de-compromisos-revolucionarios>

⁴⁵ Oxfam (2021), La pandemia ignorada: la doble crisis de la violencia de género y la Covid-19, Informe de Oxfam. En línea: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621309/bp-ignored-pandemic-251121-es.pdf?sequence=22>

⁴⁶ P. Mlambo-Ngcuka (2020), *Violencia contra las mujeres: la pandemia en la sombra*. En línea: <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/4/statement-ed-phumzile-violence-against-women-during-pandemic>

⁴⁷ Oxfam Canadá (2021), *Committed To Care At The Generation Equality Forum*. En línea: <https://www.oxfam.ca/story/committed-to-care-at-the-generation-equality-forum/>

Lo cierto es que muchas de estas propuestas apuntan a cuestiones estructurales y sistémicas, con la intención de avanzar hacia una gobernanza más transformadora, que garantice la participación y representación activa e inclusiva de los saberes y diversas voces feministas. Un ejemplo son las prioridades exigidas por la Coalición de acción feminista para la justicia climática⁴⁸, y cuyas resonancias fueron re-escuchadas en las demandas políticas del *Women's and Gender Constituency*, el cuerpo político feminista que representa los derechos de las mujeres en el marco del Foro mundial del Clima y que escuchamos durante la COP 26 el pasado Noviembre 2021⁴⁹. Sus planteamientos se encaminan a superar la falta de representación que valide las decisiones, la falta de integración de análisis interseccionales y el predominio de políticas climáticas grotescamente patriarcales, incompatibles con el enfoque de derechos, los derechos de las mujeres, y los derechos del planeta.

La propuesta y financiación de iniciativas es indudablemente necesaria, y positiva, pero no será posible avanzar hacia una justicia de género si no se produce una transformación de las causas que están en la base de las desigualdades que afectan a mujeres y niñas. Es necesario avanzar también en propuestas de transformación de los modelos de producción y consumo dominantes que consolidan un sistema económico que produce y reproduce las desigualdades de género. Por todo ello, el GEF no consigue contrarrestar con suficiente fuerza al sistema patriarcal en su ambición de completar la tarea iniciada en Beijing, y ofrecer recorrido político a las propuestas de los movimientos feministas a favor de la igualdad y los derechos de mujeres y niñas.

El gran reto es, en este contexto, cómo lograr hacer realidad un Plan de Aceleración Global para promover la igualdad de género que marca la hoja de ruta de aquí a 2026 para cumplir la promesa de la Plataforma de Acción de Beijing y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El *Plan de Aceleración Global*, el documento final del GEF, ofrece una hoja de ruta feminista estructurada en los seis temas que dan forma a las coaliciones de Acción: i) Violencia de género, ii) Justicia y derechos económicos, iii) Autonomía sobre el cuerpo, derechos y salud sexual y reproductiva, iv) Acción feminista para la justicia climática, v) Tecnología e innovación para la igualdad de género y vi) Movimientos y liderazgos feministas. Esta hoja de ruta define los elementos necesarios para distribuir de manera justa el poder y las responsabilidades de cara al cumplimiento de los compromisos, al tiempo que ofrece orientaciones (en materia de leyes y políticas, financiamiento, datos, prestación de servicios y cambio de normas) para cada una de las Coaliciones de Acción.

Para el cumplimiento de esta hoja de ruta es clave el papel de las Coaliciones de Acción, cuya función es, de manera conjunta, pilotar este proceso y conducir los cambios necesarios, definir un plan concreto para cada una de las coaliciones y asegurar la rendición de cuentas. Cada una de las Coaliciones de acción están formadas por diferentes actores: gobiernos, organizaciones feministas y de mujeres, organizaciones juveniles, organizaciones internacionales y diferentes actores del sector privado.

En este papel y naturaleza de las Coaliciones de Acción residen algunos de los principales cuestionamientos al GEF y a su recorrido como una propuesta de gobernanza global a favor de la justicia de género. En concreto, es cuestionable si este modelo de múltiples partes interesadas constituye realmente una oportunidad para avanzar hacia una gobernanza democrática que garantice la justicia feminista. Si bien es cierto que este modelo de alianzas múltiples tiene capacidad de convocar a actores muy diversos y de movilizar recursos, también consolida una forma de acción colectiva en la que se diluyen las responsabilidades y los roles de los diferentes actores en el abordaje de los problemas estructurales y en la aportación de soluciones a estos.

⁴⁸ GEF (2021), *Feminist Action for Climate Justice. Action Coalition*. En línea: https://static1.squarespace.com/static/609d99c149adb21f3531ff37/t/60a7dce71a74bd0fe560723a/1621613801915/feminist_action_for_climate_justice.pdf

⁴⁹ Women and Gender Constituency (2021), *The Power is With Us: COP26 Fails People & Planet. Press Release*. En línea: <https://womensgenderclimate.org/press-release-the-power-is-with-us-cop26-fails-people-planet/>

Además, el cumplimiento de esta hoja de ruta es una cuestión compleja, ya que hasta el momento carece de un claro sistema de monitoreo y rendición de cuentas para la implementación efectiva de todos los compromisos manifestados⁵⁰.

Junto a las Coaliciones de Acción, ONU Mujeres será un actor clave para el proceso de seguimiento. Es imprescindible su vinculación a la revisión de los avances y obstáculos encontrados en la implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing que periódicamente se lleva a cabo por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. De ello dependerá en buena medida el cumplimiento efectivo en 2026 del Plan de Aceleración Global acordado en el GEF, lo que hará de esta iniciativa un instrumento con mayor capacidad de transformación, a pesar de las limitaciones señaladas, en el avance hacia la justicia de género.

Otra cuestión relevante, y con importante recorrido en el futuro más inmediato es la conexión entre los avances en materia de justicia de género y la agenda climática, agendas desde las que se está leyendo con claridad la interdependencia de las dinámicas sociales, políticas económicas y ambientales, y también la interseccionalidad de sus efectos. Se produce así una confluencia entre el GEF y sus coaliciones y la *Women's and Gender Constituency*, el cuerpo político feminista que representa los derechos de las mujeres en el marco del Foro mundial del Clima, cuyas denuncias fueron claves en la COP26, y lo serán en la COP27, en la que habrá una agenda propicia para avanzar en las demandas a favor de la justicia de género.

e. La "Alianza Global por los Cuidados": la apuesta por la institucionalización de la redistribución de los tiempos y del cuidado

En los últimos dos años no sólo se han profundizado las desigualdades de género ya existentes, estas también se han hecho más visibles, al aumentar significativamente las necesidades de cuidados y añadir más carga a los hombros de las personas que ya asumían previamente de manera mayoritaria el trabajo de cuidados. Los confinamientos, como medida ante la crisis sanitaria, han sumado a la ya larga lista de tareas de cuidado no remunerado de las mujeres en los hogares, el teletrabajo y el apoyo en la educación⁵¹, limitando aún más sus opciones de participación activa en el mercado laboral y la consecución de la igualdad de género en el seno de las familias y de la propia sociedad. La situación derivada de la pandemia y los confinamientos ha multiplicado también la carga del trabajo de cuidado remunerado en hogares, residencias y atención sanitaria, realizado en su gran mayoría por mujeres en gran medida racializadas, y en condiciones precarias que se han agravado. Otros sectores altamente feminizados como la educación, las farmacias o la atención directa en empresas de distribución alimentaria también han sufrido un incremento de sus cargas laborales, en su gran mayoría sin ningún tipo de reconocimiento y apoyo social y económico.

Sin embargo, como consecuencia positiva, la crisis de los cuidados y la asignatura pendiente de la redistribución de todo el trabajo (tanto el que sostiene la vida —de manera remunerada o no— como el que sostiene el mercado) ha saltado al debate público con mucha más fuerza, a pesar de ser una de las reivindicaciones recurrentes de las organizaciones de mujeres y movimientos feministas a lo largo de los años. Un debate que, más allá de la reflexión, ha de conllevar la puesta en marcha de medidas concretas por parte de los poderes públicos para situar a los cuidados como un asunto público, colectivo y de primera importancia para la justicia económica y social⁵².

⁵⁰ Oxfam Intermón (2022), *Más allá de las palabras. Hacia una cooperación feminista y transformadora*. En línea: <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/politica-cooperacion-feminista-transformadora>.

⁵¹ SG/OEA (2020), *Covid-19 en la vida de las mujeres. Emergencia global de los cuidados*. En línea: <https://www.oas.org/es/cim/docs/CuidadosCOVID19-ES.pdf>

⁵² SG/OEA (2020), *Covid-19 en la vida de las mujeres. Los cuidados como inversión*. En línea: <https://www.oas.org/es/cim/docs/CuidadosCOVID19-ES-Corto.pdf>



Un contexto que demanda, para avanzar en justicia global, asumir la corresponsabilidad en el cuidado de todas las personas, de todos los géneros, de las comunidades, de las empresas, de las políticas contando con un apoyo activo para lograrlo, lo que interpela también de manera directa al sistema económico, político y social y las prácticas de cooperación internacional. La reorganización social para lograr una sociedad más justa mediante la valoración y el reconocimiento de los cuidados como un derecho universal se torna así en desafío fundamental, en la medida que constituye la antítesis del modelo capitalista, colonial y patriarcal. Una medida que contribuye a avanzar hacia la justicia social, la profundización democrática, la paz y el bienestar individual y colectivo. Así pues, situar los cuidados en el centro de las políticas públicas y de la agenda internacional es una decisión política de enorme importancia, y una propuesta clave para avanzar en el cumplimiento de los derechos humanos⁵³.

Además de ser una condición esencial para lograr la justicia de género, la redistribución de los tiempos y del cuidado es imprescindible para garantizar sostenibilidad de la vida. Ante este desafío, y como resultado de uno de los compromisos del GEF, se impulsa en 2021 la “Alianza Global por los Cuidados: un llamado urgente a la acción”⁵⁴, promovida por el Gobierno de México, a través de Inmujeres —el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades de México—, y ONU Mujeres. Desde su creación se han sumado ya a la Alianza Global por los Cuidados 12 países⁵⁵, 17 organizaciones de la sociedad civil (Oxfam entre ellas), 7 organismos internacionales —junto a ONU Mujeres, también participan organismos como UNICEF, el PNUD, la CEPAL o la OIT— y también 14 entidades filantrópicas y del sector privado.

El propósito de la Alianza Global por los Cuidados es movilizar la acción global hacia una economía del cuidado. La alianza nace con el propósito de promover mayores inversiones en infraestructura social y física para brindar servicios de cuidados en condiciones de igualdad y de impulsar campañas de comunicación sobre trabajo de cuidados para sensibilizar y eliminar estereotipos. De igual forma, desde esta alianza se promoverá la creación de bancos globales de buenas prácticas y la generación de datos para el seguimiento y evaluación de las necesidades, servicios y políticas de cuidado puestas en marcha⁵⁶.

En resumen, la puesta en marcha de esta alianza aspira a impulsar una acción global que, de llevarse a cabo, permitirá conectar las esferas del trabajo que sostiene la vida —de forma remunerada o no— y del que sostiene el mercado, y promoverá una mayor articulación de las políticas sociales y económicas a fin de alcanzar una coherencia de políticas esencial para el logro de la igualdad de género y en definitiva, para la sostenibilidad de la vida⁵⁷.

A la espera de conocer el recorrido que pueda tener esta iniciativa y su contribución efectiva a superar la actual crisis de cuidados, podemos señalar que es en sí misma una propuesta de gran interés. Lo es en la medida que enmarca el derecho al cuidado como un derecho humano, y que sitúa en la agenda global la importancia del trabajo de los cuidados y visibiliza la importancia del trabajo reproductivo para sostener la vida y la actividad económica productiva.

⁵³ Oxfam (2020), *Un futuro feminista*. Documento de debate de Oxfam. En línea: <https://www.oxfam.org/es/informes/un-futuro-feminista>

⁵⁴ Oxfam es parte de esta Alianza Global, uniéndose a más de 80 países y organizaciones de la sociedad civil que se movilizan por políticas y acciones que invierten en la economía del cuidado a nivel mundial. (Fuente: <https://www.oxfam.ca/story/committed-to-care-at-the-generation-equality-forum/>)

⁵⁵ Además de México, forman parte de esta alianza Alemania, Argentina, Canadá, Costa Rica, España, Italia, Panamá, Paraguay, Suecia, República Dominicana y Tanzania.

⁵⁶ ONU MUJERES (2021). *Inmujeres y ONU Mujeres convocan a una Alianza Global por los Cuidados con compromisos hacia una economía del cuidado*. En línea: <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2021/06/inmujeres-y-onu-mujeres-convocan-a-una-alianza-global-por-los-cuidados>

⁵⁷ Marta Pajarín (2020), *Alcance transformador de género de las agendas y de las políticas de desarrollo y de cooperación internacional. Análisis del caso español*. Universidad Complutense de Madrid. Tesis doctoral, obtenida en línea: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/65785/>

f. La agenda de los derechos de las mujeres en toda su diversidad: resistencias y avances



Tras el logro de la ampliación de los derechos de las mujeres en Argentina, con la ampliación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, que entró en vigor en enero de 2021, en la región latinoamericana continúa avanzando la marea verde “aborto seguro, legal y gratuito”. Este avance se concreta con la decisión histórica de despenalización del aborto votada por unanimidad, en septiembre de 2021, por la Suprema Corte de México o más recientemente Colombia, al convertirse en uno de los países del mundo con plazos para el aborto legal más amplios al garantizar que ninguna mujer colombiana sea juzgada por interrumpir su embarazo hasta la semana 24. Una marea que parece haber salpicado al continente europeo con la reciente legalización por referéndum del aborto en San Marino con más del 70% de los votos a favor, o el intenso debate en España sobre la aplicación de la “ley del aborto”⁵⁸, más de una década después de su aprobación y en la antesala de su reforma.

Avances que contrastan con retrocesos ocurridos recientemente en algunos países europeos como Polonia y su declaración de inconstitucionalidad de la interrupción del embarazo en caso de que el feto sufra una malformación o enfermedad irreversible⁵⁹ o en Estados Unidos, donde a pesar de ser legal desde 1973, el estado de Texas ha prohibido abortar tras las primeras seis semanas de embarazo, incluso en casos de violación o incesto⁶⁰.

Asistimos a un panorama que pone de manifiesto hasta qué punto el respeto de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y niñas continúa estando en riesgo permanente de retroceso en muchos de los países del mundo⁶¹. Se trata de derechos humanos que conllevan la obligación de proteger y respetar el derecho de todas las personas a la autonomía sobre su propio cuerpo, a ser informadas y tener acceso a una educación sexual, a una sexualidad y expresión de género libres, a decidir si tener o no hijas/os y cuántos, al placer sexual, a mantener o no relaciones sexuales y, en definitiva, a estar libres de discriminación y violencias.

Este riesgo de retroceso se ha puesto de manifiesto claramente a raíz de la actual crisis sanitaria, cuyo impacto sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y personas LGTBIQ+ se ha traducido en aún mayores barreras en el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva en todo el mundo⁶². Unos derechos que se han visto aún más vulnerados por el avance sigiloso de la siempre latente pandemia de la violencia contra las mujeres y que requiere de un esfuerzo conjunto para erradicar esta crisis permanente en nuestras sociedades. Un esfuerzo éste que, en el marco de los compromisos adoptados en el citado Foro Generación Igualdad, continuará siendo impulsado por la Coalición para la Acción sobre la violencia de género y que, de contar con todos los recursos comprometidos, a lo largo de los próximos cinco años podría asegurar que 550 millones más de mujeres y niñas vivan en países con leyes y políticas que prohíban todas las formas de violencia de género, apoyar a 55 países más para que prohíban por ley el matrimonio infantil, aumentar en 500 millones de dólares la inversión en estrategias de prevención, o generar capacidad de aplicación de la ley en 100 países para hacer frente a la violencia de género.

Se trata de recursos y voluntades que están comprometidos en el marco del GEF, y a los que conviene dar seguimiento e impulso para que se traduzcan en realidades.

⁵⁸ Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

⁵⁹ En octubre de 2020 Polonia declaró inconstitucional la interrupción del embarazo en caso de que el feto sufra una malformación o enfermedad irreversible, uno de los supuestos que aplicaba al aproximadamente 97% de los abortos practicado en el país en 2019. (<https://elpais.com/sociedad/2020-10-22/polonia-declara-inconstitucional-el-aborto-en-caso-de-malformacion-fetal.html>)

⁶⁰ Pilar Álvarez (2021), “El aborto, un derecho en riesgo permanente”. *El País*. En línea: <https://elpais.com/sociedad/2021-09-23/el-aborto-un-derecho-en-riesgo-permanente.html>

⁶¹ Para más información relativa a cada uno de los países: <https://reproductiverights.org/maps/worlds-abortion-laws/?country=MEX>

⁶² SG/OEA (2020), *Covid-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados*. En línea: <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>

g. Movimientos feministas: motores de la lucha por la justicia de género



Durante el año 2021 los movimientos feministas han continuado haciendo frente al auge del neoconservadurismo y los ataques de los grupos anti-género, anti-derechos y fundamentalistas, quienes ven en las reivindicaciones feministas un cuestionamiento del *statu quo* que estos defienden y una amenaza a sus privilegios. Asistimos a una escalada que pone un foco especial en los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres⁶³ y que profundiza los mensajes y discursos de odio, llegando a institucionalizarlos. Resultado de esa ola conservadora, estos discursos y visiones acaban instalándose en las instituciones y espacios públicos, en los actores políticos de representación y gobierno, e incluso llegando a legitimar acciones violentas y discriminatorias (patriarcales, racistas, xenófobas, transfobas y/o aporafóbicas) y la reversión de algunos marcos legales que implican retrocesos sustanciales en el ejercicio de esos derechos, como los ejemplos de EEUU y Polonia anteriormente mencionados.

Tal y como ponen de manifiesto organizaciones como AWID⁶⁴, el contexto global es crítico como resultado de una ofensiva fundamentalista conservadora que encuentra un adecuado caldo de cultivo en un contexto de crecimiento de la pobreza y las desigualdades, de debilitamiento de lo público ante el predominio de las respuestas neoliberales, y de limitaciones al pluralismo político, la participación y el espacio cívico.

Si bien en Europa Occidental a partir de las movilizaciones de 2018 y 2019 las reivindicaciones feministas se han ido incorporando al debate público e incluso algunos Gobiernos se declaran feministas, en otras partes del mundo tampoco cesa la lucha y resistencia resiliente. Además de las campañas reivindicativas por el derecho al aborto que se están llevando a cabo en muchos países, ejemplo de ello es, entre otras manifestaciones, el amplio y diverso movimiento feminista mexicano (intergeneracional, representativo de diversas clases sociales, identidades raciales y de género, militancias políticas o ideologías). Las activistas mexicanas se han convertido en el movimiento opositor más potente contra el orden patriarcal en México, logrando victorias como la ya mencionada despenalización del aborto, el cuestionamiento de la candidatura de Félix Salgado Macedonio a la gubernatura de Guerrero por las denuncias de violación y las acusaciones de abuso y acoso sexual o el impulso de la inclusión de la paridad de género en ochenta y seis leyes, incluida la relativa a las candidaturas electorales⁶⁵.

En otro rincón de la región latinoamericana, el movimiento “*Me too*” venezolano ha logrado impulsar un movimiento feminista, que hasta el momento estaba atomizado y en ocasiones polarizado por la política, haciéndole frente al feminicidio y agresiones machistas⁶⁶.

Pero también en otras partes del mundo las mujeres siguen mostrando de manera incansable sus reivindicaciones. En países como Pakistán y Afganistán, los movimientos feministas se enfrentan, ante las acusaciones de blasfemia, a un incremento del fundamentalismo religioso y reclaman el fin de la violencia física y sexual.

En el continente africano, 2021 fue un año electoral en algunos países y las activistas africanas han apoyado con fuerza las candidaturas lideradas por mujeres para ganar así espacio y poder transformar la política. Y en países como Túnez, tras la Revolución de los

⁶³ Ayesha Imam (2016), *El diablo se esconde en los detalles. El nexa entre el desarrollo, los derechos de las mujeres y los fundamentalismos religiosos*. Toronto: AWID. En línea: <https://www.awid.org/es/publicaciones/el-diablo-se-esconde-en-los-detalles>

⁶⁴ Cassandra Balchin (2011), *Hacia un futuro sin fundamentalismos. Un análisis de las estrategias de los fundamentalismos religiosos y de las respuestas feministas*. En línea: https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/hacia_un_futuro_sin_fundamentalismos.pdf

⁶⁵ Laura Castellanos (2021), “8M: El feminismo es el principal movimiento opositor en México”. *The Washington Post*. En línea: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/03/07/8m-2021-protestas-feminismo-movimiento-opositor-mexico/>

⁶⁶ Lorena Arroyo (2021), “El año en el que las mujeres dijimos ‘basta’”. *El País*. En línea: <https://elpais.com/sociedad/2021-12-26/el-ano-en-el-que-las-mujeres-dijimos-basta.html>



Jazmines, parte de sus reivindicaciones actuales se centran en la lucha por la herencia igualitaria o el matrimonio con personas de otra religión. En Marruecos el activismo está protagonizado por mujeres marroquíes, básicamente rurales, que luchan por la defensa de lo común y por la reproducción de la vida.

Se trata sólo de algunos de los muy relevantes ejemplos que forman parte de los esfuerzos de las mujeres que alzan su voz en cada rincón del planeta por la defensa de sus derechos y que dan forma a un amplio, diverso y enormemente resistente movimiento feminista global.

2.3. Avances y desafíos para la justicia económica

Como se planteó en el primer capítulo, asistimos a un contexto de gran gravedad debido a una crisis socioeconómica de largo recorrido agravada hasta límites extremos por la crisis sanitaria de la COVID, y que se ve ahora sometida a los efectos de una “economía de guerra”.

Frente a esta situación, como apuntábamos en nuestro anterior informe de *La Realidad de la Ayuda 2020*, la UNCTAD realizó al inicio de la pandemia, en marzo de 2020, una estimación de la necesidad de financiación para absorber y superar los impactos de esta crisis⁶⁷. Calculaba que eran necesarios 2,5 billones de dólares para recuperar las economías de los países del sur y, para ello, señalaba la pertinencia de movilizar recursos a partir de diversas fuentes. En concreto, apuntaba a la movilización de un billón de dólares en concepto de cancelación del servicio de la deuda externa, otro billón de dólares en liquidez adicional movilizada a través de la reasignación de los Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI⁶⁸ y 500.000 millones de dólares en AOD, focalizada en apoyar los sistemas de salud pública de los países en desarrollo.

Dos años después de esta estimación, cuando se constatan los efectos socioeconómicos a los que apuntaban las previsiones, podemos decir que los recursos movilizados están muy lejos de esta estimación, y que las medidas adoptadas en todos estos ámbitos no han estado a la altura. Un momento histórico tan crítico, caracterizado por *shock económico* provocado por la Covid-19, exige una respuesta mucho más firme por parte de los gobiernos y los actores más poderosos del sistema internacional. Frente a ello, observamos cómo las visiones e intereses que han determinado muchas de las decisiones en materia de gobernanza económica no solo están impidiendo una recuperación global justa, sino que están contribuyendo a profundizar las desigualdades. Es sin duda un mal precedente para la vuelta de tuerca que se avecina.

Solo una gobernanza económica capaz de conciliar los intereses de todos los países —de toda la ciudadanía mundial— pero con especial atención a aquellos en mayor situación de vulnerabilidad estructural podrá sacarnos de esta profunda crisis y esta creciente asimetría. Para ello, es fundamental abordar nuevos acuerdos, más justos, más coherentes, pero también más eficaces, en muy diferentes ámbitos. Sin duda, la deuda y la fiscalidad se sitúan en el corazón de una gobernanza económica justa y democrática en términos globales.

a. La crisis de deuda: una situación insostenible ante la que no se puede seguir huyendo hacia adelante

Numerosos países están pasando por una situación crítica debido a los elevados niveles de deuda externa a los que están sometidos y que en el contexto de la crisis sanitaria no ha hecho más que agravarse. Se trata de un problema estructural y de largo alcance, que se estaba agudizando a lo largo de los últimos 10 años, en los que se estaba gestando una crisis de deuda. La crisis pandémica hace explotar esta situación.

⁶⁷ UNCTAD (2020), The Covid-19 Shock to Developing Countries: Towards a “whatever it takes” programme for the two-thirds of the world’s population being left behind. En línea: <https://news.un.org/en/story/2020/03/1060612>

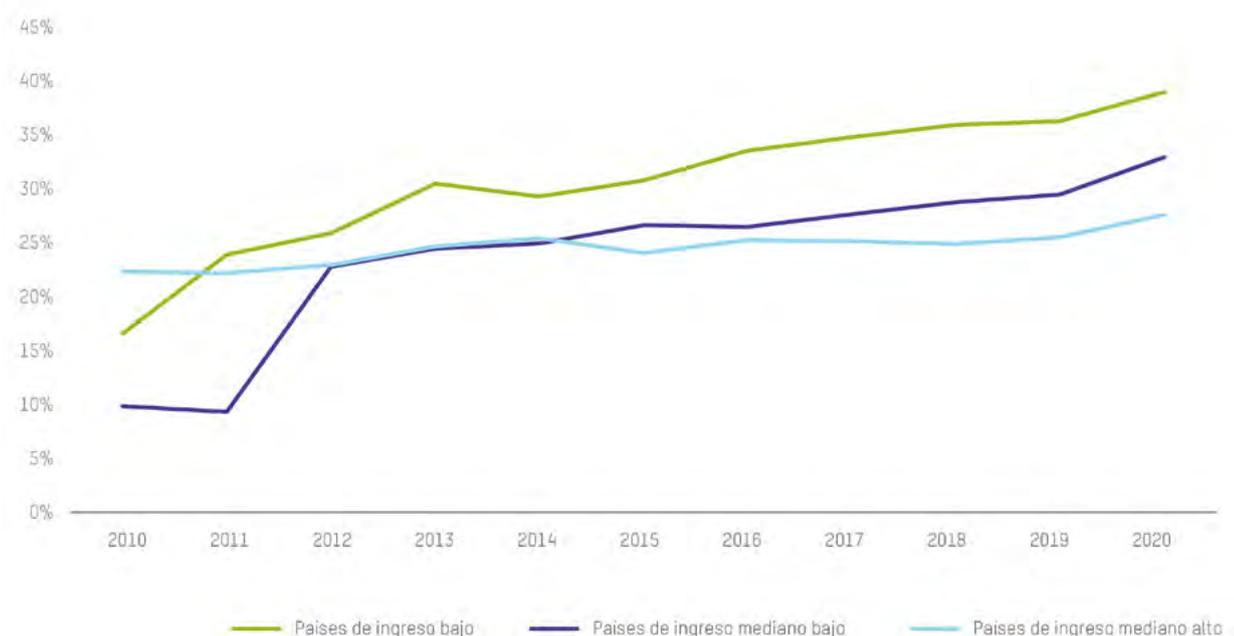
⁶⁸ Los derechos especiales de giro se abordan en el siguiente capítulo.



Podemos observar dos dimensiones en las que se concreta actualmente el problema de la deuda. Por un lado, vemos cómo aumenta la deuda de muchos países, especialmente la de los países de menos ingresos. Pero, por otro lado, observamos también cómo se transforma la naturaleza de esta deuda, que pasa a ser contraída con actores más diversos y diferentes a los países de mayores ingresos o los organismos internacionales, que era lo que caracterizó a la deuda en épocas anteriores.

Si atendemos al peso de la deuda sobre el PIB en los países del Sur global observamos cómo este se ha incrementado de manera abrupta en todas las regiones a lo largo de la última década, y de manera especial durante los años anteriores a la pandemia (gráfico 2.1).

Gráfico 2.1. Evolución del peso de la deuda en las economías emergentes y los países en desarrollo, 2001-2020 (deuda bruta en % sobre el PIB)



Fuente: Banco Mundial

Observamos también cómo la deuda de estos países, que había experimentado un crecimiento sostenido desde el año 2014, registra en 2020 un crecimiento abrupto. En este contexto son cada vez más los países en situación de estrés de deuda. Si en 2015 cerca de un 30% de los países de ingreso bajo se encontraban en situación de estrés, esta cifra ha aumentado hasta alcanzar el 60% en la actualidad⁶⁹.

Respecto a la segunda de las cuestiones, la que tiene que ver con su naturaleza, en los últimos años, a medida que crecía el volumen de esta deuda, se veía alterado también el origen de esta, evidenciando una mayor heterogeneidad. En los procesos de endeudamiento han tenido un peso creciente los acreedores privados y países emergentes, entre los que destaca China con mucha diferencia, pero también se encuentran otros países como la India, Turquía o Arabia Saudí. Esto supone una situación muy novedosa respecto a una deuda que hasta ahora había sido contraída mayoritariamente con países del Norte e instituciones financieras internacionales.

Esta doble situación —más deuda y cambios en la naturaleza de esta— tiene importantes consecuencias para los países de ingresos bajos y medios, y para la gestión de la deuda

⁶⁹ Kristalina Georgieva y Ceyla Pazarbasioglu (2021), "The G20 Common Framework for Debt Treatments Must Be Stepped Up", IMFBlog. En línea: <https://blogs.imf.org/2021/12/02/the-g20-common-framework-for-debt-treatments-must-be-stepped-up/>

desde una perspectiva global: un mayor endeudamiento, y un creciente peso de la necesidad de dedicar recursos al pago de la deuda. Todo ello profundiza un círculo vicioso que socava la capacidad de los países de desarrollar políticas públicas estratégicas para el desarrollo sostenible como la de salud, educación, igualdad, o protección social, entre otras muchas.

Ante esta situación de excepcionalidad histórica y extrema gravedad se han producido algunos avances respecto a cómo se han abordado otras crisis de deuda anteriores, pero a pesar de ello la respuesta está siendo del todo insuficiente.

En este sentido, destacan dos iniciativas para abordar el problema de la deuda en el contexto global que, si no suponen actualmente una respuesta sostenible y de carácter estructural, si abren al menos la puerta a nuevas concepciones y marcos de acuerdos en la gestión de la deuda⁷⁰. La primera de ellas, la Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI, por sus siglas en inglés), es una iniciativa del Banco Mundial y el FMI lanzada en mayo de 2020. A través de esta se planteaba a un grupo de 73 países de ingresos bajos la posibilidad de obtener una moratoria de sus deudas bilaterales para el periodo mayo-diciembre de 2020. Muy pronto se hizo patente la insuficiencia de la iniciativa, por lo que se amplió en un primer momento hasta junio de 2021 y después hasta finales de este año.

Esta iniciativa presenta importantes limitaciones por su falta de ambición. Se trata de una suspensión, no de una cancelación de la deuda, por lo que, aunque puede aliviar la situación de los países que participan de ella en el corto plazo, supone desplazar el problema hacia el futuro, contribuyendo a concentrar el pago de la deuda actual con la deuda futura en el medio plazo.

Además, la iniciativa DSSI contempla exclusivamente las deudas bilaterales, lo que ha favorecido que, gracias a esta iniciativa, 73 países de renta media-baja y renta baja hayan podido dejar de pagar estas deudas con otros gobiernos. Pero esto ha representado un alivio muy poco significativo: 5.300 millones de dólares, un 4,1% de lo que tenían pendiente de pagar a sus acreedores internacionales⁷¹. Los acreedores multilaterales se reservan una cooperación voluntaria con la iniciativa DSSI.

Ahora bien, una visión crítica con esta propuesta no debe ocultar sus aspectos positivos, ya que su “marco común para el tratamiento de los problemas de endeudamiento” abre la puerta a un tratamiento integral con todos los grupos de acreedores. Pero necesitamos mayor ambición y más avances concretos.

Tratando de paliar, en parte, algunas de las limitaciones de la iniciativa DSSI aquí señaladas, se aprobaba en noviembre de 2020 el Marco común para el tratamiento de la deuda (*Common Framework for Debt Treatment Beyond DSSI*). Esta es otra iniciativa importante impulsada por el G20, los países del Club de París y el FMI que, a diferencia del DSSI, incluye a países como China, India, Turquía o Arabia Saudí.

Pero la iniciativa es insuficiente, y, como señala el propio FMI, el Marco común no ha cumplido por ahora su promesa y la implementación está siendo lenta, precisamente cuando la problemática a la que trata de dar respuesta exige una acción inmediata⁷². Además de la lentitud en su puesta en marcha, el Marco común presenta algunos serios problemas de origen, ya que está planteado exclusivamente para los países de ingreso bajo, y los de renta media no pueden acceder a este mecanismo. Esta es una deficiencia muy relevante, en la medida que algunos de estos países son los más afectados por la crisis de la deuda y los que enfrentarán una situación más compleja en el futuro más inmediato.

⁷⁰ Íñigo Macías (2021), “La deuda y la fiscalidad internacional en la agenda de cooperación postpandemia”, *IDEES*. En línea: <https://revistaidees.cat/es/la-deuda-y-la-fiscalidad-internacional-en-la-agenda-de-cooperacion-postpandemia/>

⁷¹ *Ibíd.*

⁷² Kristalina Georgieva y Ceyla Pazarbasioglu (2021), “The G20 Common Framework for Debt Treatments Must Be Stepped Up”, *IMFBlog*. En línea: <https://blogs.imf.org/2021/12/02/the-g20-common-framework-for-debt-treatments-must-be-stepped-up/>

Además, los acreedores privados quedan fuera de esta iniciativa, cuando es absolutamente necesario que participen en términos comparables para poder abordar el problema de la deuda desde la acción colectiva y garantizando una distribución justa de la carga⁷³.

Asimismo, la definición actual del Marco común plantea dudas sobre un tercer elemento, también crítico. No hay por el momento suficiente claridad acerca de si se trata de un mecanismo para la cancelación de la deuda, como sería necesario, o sigue tratándose de un mecanismo de reestructuración o aplazamiento. Esta última opción supondría, de facto, una “huida hacia adelante” y un riesgo de amontonamiento de la deuda en el futuro⁷⁴.

Ya en nuestro informe anterior de la Realidad de la Ayuda, cuando se estaba gestando esta iniciativa, planteábamos la necesidad de convertir este marco común en un mecanismo independiente, efectivo y neutral para la resolución temprana de crisis de deuda soberana, que incluya también medidas para los países de renta media. Este mecanismo debe, así pues, englobar a todos los acreedores y a una representación de deudores, a la sociedad civil y a expertos independientes para asegurar el equilibrio y la transparencia en sus decisiones⁷⁵.

Podríamos estar, en este caso, ante un avance hacia un abordaje estructural y sistémico. Un abordaje que exige “establecimiento de un marco multilateral permanente, auspiciado por Naciones Unidas, y más transparente, que reconozca unos principios comunes y vinculantes tanto para los países deudores como para los países e instituciones acreedoras. Estos últimos también deben asumir parte del riesgo de sus operaciones. Además, cualquier análisis sobre la sostenibilidad de la deuda, y por tanto de las medidas a emprender, debe considerar su impacto en términos de derechos humanos”⁷⁶.

b. Avances en fiscalidad que se cuelan por el sumidero de los paraísos fiscales

En un momento de crisis sanitaria y niveles de endeudamiento crítico, en el que los países han necesitado aumentar su gasto público, se ha producido de manera muy generalizada un desplome de la recaudación fiscal que agrava aún más la situación, condiciona la sostenibilidad futura y en algunos casos incluso adelanta una crisis fiscal. Esta cuestión es fundamental, ya que la capacidad fiscal es un factor fundamental para determinar la capacidad de reacción los distintos países a la hora de afrontar la crisis sanitaria (y el resto de crisis que se superponen) en la medida que permite usar recursos de forma estratégica, y ofrece oportunidades para movilizar recursos con mayor rapidez y menor coste. Además, muchos países del Sur se encuentran ante el riesgo del aumento de sus costes de financiación en mucha mayor medida que los países del Norte, algo que, como se aborda más adelante, incorpora importantes riesgos en forma de austeridad para los países de ingreso bajo y medio.

En los últimos diez años, los sistemas fiscales del conjunto de países han ahondado en las desigualdades. La gran crisis financiera de 2008 no ha hecho sino ahondar en un diseño fiscal injusto, insuficiente y regresivo, que parece ignorar la riqueza y descarga el esfuerzo del sostenimiento del Estado sobre las familias esencialmente, a través del trabajo y el consumo. Por cada 100 dólares recaudados, tan sólo 4 provendría de la riqueza y 13 de los beneficios empresariales. El resto, un 87% recae sobre el conjunto de los hogares. Aún más preocupante es la tendencia que se ha ido dando en estos últimos 10 años, en los que la contribución empresarial ha caído en un 10% y la de la riqueza se mantiene irrelevante frente a la aportación sobre las rentas del trabajo y el consumo que crecen casi un 30%. La carga fiscal del sostenimiento de las políticas públicas asume una distribución cada vez más injusta (gráfico 2.2).

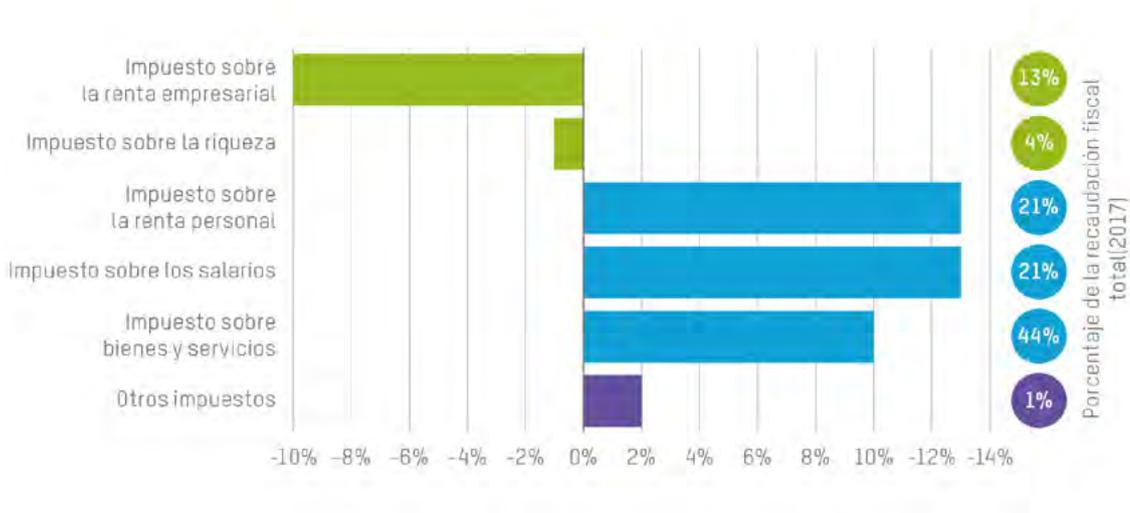
⁷³ *Ibíd.*

⁷⁴ Íñigo Macías (2021), “La deuda y la fiscalidad internacional en la agenda de cooperación postpandemia”, *IDEES*. En línea: <https://revistaidees.cat/es/la-deuda-y-la-fiscalidad-internacional-en-la-agenda-de-cooperacion-postpandemia/>

⁷⁵ Oxfam Intermón (2021), *Realidad de la Ayuda 2020*. En línea: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/informe-realidad-ayuda-2020.pdf>

⁷⁶ Íñigo Macías (2021), “La deuda y la fiscalidad internacional en la agenda de cooperación postpandemia”, *IDEES*. En línea: <https://revistaidees.cat/es/la-deuda-y-la-fiscalidad-internacional-en-la-agenda-de-cooperacion-postpandemia/>

Gráfico 2.2. Variación de la carga fiscal 2007-2017

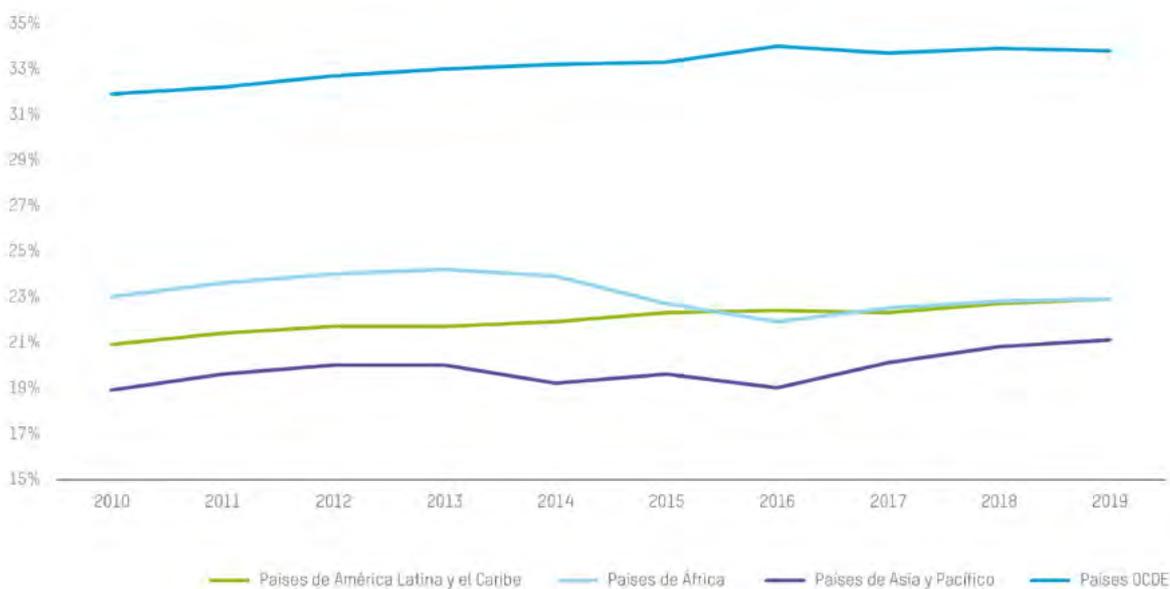


Fuente: *El virus de la desigualdad*. Informe de Oxfam 2021.

También ha sido un ciclo, en el que se han puesto en marcha numerosas medidas de lucha contra la evasión fiscal y el funcionamiento de los paraísos fiscales, sin que su resultado sea sin embargo efectivo. No se ha logrado poner fin a tres décadas de competencia fiscal y de carrera a la baja. Tampoco se ha podido frenar el desplazamiento artificial de beneficios empresariales a paraísos o la utilización de sociedades instrumentales en paraísos fiscales por parte de grandes fortunas y personalidades públicamente expuestas para el ocultamiento de sus activos.

Así pues, además de un momento crítico en materia de deuda, asistimos a un momento de inequidades fiscales, en el que numerosos países evidencian serias dificultades para incrementar sus ingresos tributarios. Por otro lado, se observan importantes disparidades regionales en relación a la capacidad de recaudación fiscal y sus efectos redistributivos.

Gráfico 2.3. Ingresos fiscales como % del PIB, comparación regiones 2010-2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE



Un elemento a destacar es la diferencia en la capacidad recaudatoria entre la OCDE y el resto de las regiones, con un promedio de más de 10 puntos porcentuales superior respecto al de los países africanos y de América Latina y el Caribe, y 12 más que el promedio de los países de Asia y Pacífico. A lo que se suma, de manera determinante, la escasa capacidad redistributiva de los sistemas fiscales —desde la perspectiva del ingreso y del gasto— de muchos países del Sur Global.

La mayor parte de los grupos de países han mantenido, en promedio, una tendencia relativamente estable, en ligero crecimiento a lo largo de la última década, a excepción de la región africana, que experimentó un descenso significativo entre los años 2013 y 2016, y muestra ahora una suave pero sostenida tendencia de recuperación de los niveles de recaudación fiscal respecto al PIB.

Por ello es tan relevante atender a dos elementos críticos, ambos con derivadas importantes para la cooperación internacional y que serán determinantes para impulsar un cambio de tendencia que permita una mejor situación fiscal. El primero de ellos es el fortalecimiento de los sistemas fiscales en las tres regiones que presentan menor capacidad de recaudación fiscal y de manera concreta, en aquellos países con mayores debilidades en sus diseños tributarios.

Junto a ello, es de vital importancia el logro de una mejor gobernanza global en materia fiscal internacional para avanzar hacia un mecanismo distinto del actual, más regulado, justo y cooperativo. Mientras persista una gobernanza internacional que priorice los intereses de las grandes economías, seguirá resultando frustrante cualquier intento de recuperar la equidad en el diseño del sistema fiscal internacional. Un sistema que no sólo resulta desfasado, sino que ha logrado poco para acabar con la evasión y elusión fiscal, que facilita el desplazamiento artificial de beneficios empresariales de grandes corporaciones hacia territorios fiscalmente agresivos y ampara la carrera a la baja.

Esta cuestión es de una importancia crítica, y creciente, tal y como señalan numerosas voces de la sociedad civil. El informe *Estado de la justicia fiscal 2021* elaborado por la *Tax Justice Network* señala que en el año 2021 —año en el que hemos conocido la investigación que ha derivado en el caso conocido como “los papeles de Pandora”— se perdieron en el mundo 483.000 millones de dólares (frente a los 427.000 millones del año anterior) debido al abuso fiscal transfronterizo —la agregación del abuso fiscal corporativo y el abuso fiscal extraterritorial (el 65% y el 35% del total respectivamente)— cometido por personas y, principalmente, por empresas multinacionales⁷⁷.

Estas pérdidas, debidas a la ocultación de activos y fuentes de ingresos, equivale exactamente a tres veces la AOD movilizada por el conjunto de los donantes del CAD de la OCDE en 2020. Paradójicamente, el 75% de estas pérdidas es responsabilidad de países de la OCDE y sus dependencias. Con los 483.000 millones de dólares perdidos podría vacunarse contra la Covid-19 hasta tres veces a la población mundial.

Pero estos datos hacen referencia tan solo a las pérdidas directas, aquellas que estarían socavando directamente la capacidad de financiación de los países, y afectando negativamente a las pequeñas y las medianas empresas. A ello habría que sumar las pérdidas indirectas derivadas de la reducción de las tasas impositivas como resultado de la competencia fiscal.

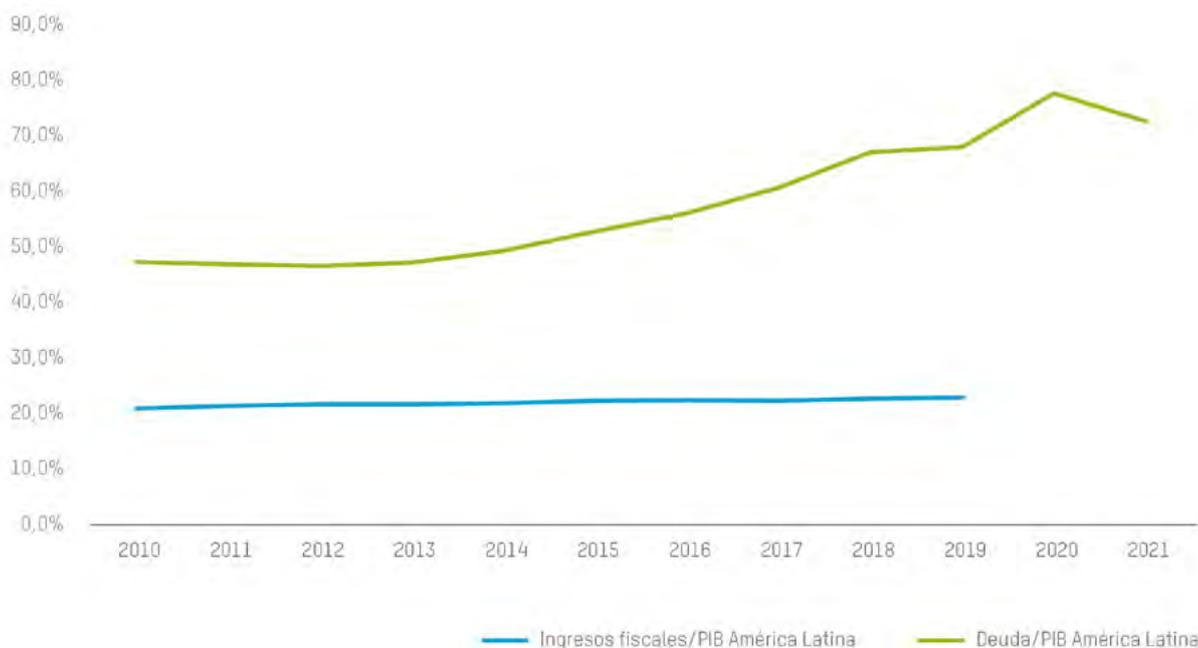
Estas dos cuestiones (mejora de los sistemas fiscales nacionales y abordaje sistémico y global del diseño del sistema fiscal internacional) son fundamentales para encontrar un solución estructural, justa y sostenible, y evitar que la confluencia de más deuda y restricciones fiscales conduzcan a los países del sur a un nuevo escenario caracterizado por la austeridad.

⁷⁷ Tax Justice Network (2021), *Estado de la Justicia Fiscal 2021*. En línea: https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2021/11/State_of_Tax_Justice_Report_2021_SPANISH.pdf



Puede observarse esta cuestión para la región latinoamericana en el gráfico 2.4, en el que se observa una creciente divergencia entre los ingresos fiscales, que apenas se incrementan en un 1,5% respecto al PIB a lo largo de la década, y el peso de la deuda, que aumenta casi 20 puntos porcentuales sobre el PIB, hasta situarse en 2019 en el 68% (para alcanzar el 77% al año siguiente).

Gráfico 2.4. Comparación del peso de los ingresos fiscales y la deuda sobre el PIB en América Latina (2010-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE y el FMI.

La tendencia en el continente africano es muy similar, si tenemos en cuenta que los ingresos fiscales se encontraban en 2019 en su nivel más bajo en la última década, mientras los niveles de deuda pública han aumentado significativamente en el mismo periodo. La pandemia no ha hecho sino agravar esta tensión. En la región de África oriental, por ejemplo, la crisis de la Covid-19 generó unas pérdidas de hasta 15.700 millones de PIB en 2020 por la desaceleración económica y cerca del 60% de la población declaró haber sufrido una pérdida de ingresos o de empleo. Sin embargo, las encuestas muestran que el 71% de la población respalda elevar la presión fiscal sobre grandes empresas y la riqueza para dotar de mayores recursos los programas sociales que alivien la pobreza. Solo en Kenia se podrían recaudar hasta 900 millones de dólares adicionales si se aplicara un impuesto del patrimonio entre el 2 y el 3% a quienes tienen un patrimonio por encima de los 5 millones de dólares⁷⁸.

Parece claro que prolongar esta situación condena a una parte importante de la población mundial a sufrir situaciones de pobreza, desigualdades, exclusión y vulneración de sus derechos. Es tiempo de abordar otras respuestas, decididas y contundentes, para priorizar las reformas fiscales con un enfoque más sostenible, equitativo y justo, capaz de corregir las asimetrías entre países y las desigualdades en el interior de estos. La pregunta que surge es si estamos realmente en ese camino.

Frente a este contexto tan crítico, en este año pasado se ha alcanzado un acuerdo para reformar el diseño de la tributación de grandes corporaciones en su actividad internacio-

⁷⁸ Anthony Kamande (2022), In East Africa, the pandemic has pushed millions out of work: here's what governments need to do. Views & Voices, Oxfam. En línea: <https://views-voices.oxfam.org.uk/2022/02/in-east-africa-the-pandemic-has-pushed-millions-out-of-work-heres-what-governments-need-to-do/>

nal, y afrontar los retos de cómo gravar una economía cada vez más digitalizada. Este se alcanzó finalmente en el mes de octubre, y establece entre otras medidas un tipo mínimo en la tributación empresarial del 15%.

Aunque es un paso que apunta en la buena dirección, el acuerdo es del todo insuficiente, muy poco ambicioso, e injusto, ya que puede resultar perverso para los países del Sur y elevar la desigualdad entre países⁷⁹. Su principal problema es la poca ambición del tipo mínimo propuesto, un 15% que representa una concesión a territorios fiscalmente agresivos como Irlanda o Singapur cuando diversas propuestas apuntaban a la necesidad de fijar el tipo mínimo en un 25% para que fuera realmente efectivo⁸⁰. Por otro lado, el efecto recaudatorio se localizará casi exclusivamente en los países en los que radica la matriz de los grandes grupos internacionales, por lo que el 60% irá a parar a países G7 y de la UE, mientras apenas un 3% llegará a los países más pobres a pesar de representar una tercera parte de la población mundial.⁸¹ Según los cálculos de Oxfam la nueva redistribución de derechos tributarios apenas generará apenas un 0,02% del PIB adicional.

Este acuerdo, por lo tanto, queda lejos de ser tan histórico como se ha pretendido declarar, y constituye una oportunidad perdida que, aunque tensionará a los paraísos fiscales más agresivos, no incorpora una gran amenaza para los menos agresivos, ni supondrá el fin de la competencia fiscal⁸².

Para que este acuerdo pudiera haber sido verdaderamente relevante, y un cambio real en el sistema fiscal internacional, son varios los detalles del acuerdo que deberían haberse incorporado. Por un lado, es necesario aumentar el tipo mínimo hasta un 25%. Sólo así se puede garantizar superar la salvaje competencia entre países por atraer inversión, una inversión fantasma en muchas ocasiones, que supone la pérdida de millones de dólares. Por otro lado, es necesario garantizar que los beneficios se compartan de manera equilibrada con los países del Sur y que las grandes empresas que se han beneficiado de la digitalización de la economía, no puedan eludir este acuerdo⁸³.

Es pues de vital importancia avanzar en medidas que eviten la competencia fiscal entre países, lo que abarca una dimensión nacional, relacionada con la responsabilidad de los países, pero exige un abordaje de carácter global para que pueda ser viable. También es fundamental priorizar, como ya planteábamos en nuestro anterior informe, el establecimiento de impuestos sobre la riqueza y el capital, frente a los actuales esquemas fiscales que gravan sobre todo al consumo y el trabajo. Además, serían necesarias medidas adicionales como la introducción de impuestos sobre el exceso de beneficios de la pandemia. Y es necesario, igualmente, avanzar en materia de gobernanza democrática en materia fiscal.

En un contexto como el actual, la lucha por incrementar la transparencia y perseguir para fiscalizar mejor la riqueza oculta se convierte también en un elemento fundamental en la consolidación de los principios democráticos. El 10% de la riqueza mundial se encuentra *offshore*⁸⁴ generando pérdidas fiscales considerables como se veía anteriormente. Es hora de poner en marcha mecanismos que rompan con esta opacidad, en particular un registro

79 Oxfam (2021), *OECD tax deal is a mockery of fairness*. Press release. En línea: <https://www.oxfam.org/en/press-releases/oecd-tax-deal-mockery-fairness-oxfam>

80 ICRICT (2020), *La pandemia mundial, la recuperación económica sostenible y la fiscalidad internacional*. En línea: <https://static1.squarespace.com/static/5a0c602bf43b5594845abb81/t/5ee799729657c7064841f025/1592236411840/ICRICT+Pandemia+y+fiscalidad+internacional.pdf>

81 Oxfam (2021), *OECD tax deal on track to become rich country stitch-up*. Press release. En línea: <https://www.oxfam.org/en/press-releases/oecd-tax-deal-track-become-rich-country-stitch-up>

82 Learnmore Nyamudzanga (2020), *G7's global tax agreement overrated, unfair to Africa*. ICRICT. En línea: <https://www.icrict.com/icrict-in-the-news/2021/6/18/g7s-global-tax-agreement-overrated-unfair-to-africa>

83 <https://revistaidees.cat/es/la-deuda-y-la-fiscalidad-internacional-en-la-agenda-de-cooperacion-postpandemia/>

84 Theresa Neef y otros (2022), *Effective sanctions against oligarchs and the role of a European Asset Registry*. En línea: https://www.taxobservatory.eu/wp-content/uploads/2022/03/Note_Effective-sanctions-against-oligarchs-and-the-role-of-a-European-asset-Registry_EU-Tax_-WIL_March-2022.pdf

global de activos⁸⁵. Pero también reforzar el acceso a información a efectos fiscales para un mayor número de países en desarrollo o romper con la opacidad de las sociedades pantalla que siguen siendo un cascarón vacío de actividad económica real en la mayor parte de los casos⁸⁶.

c. Ella está en el horizonte, pero se acerca: el riesgo de la austeridad

El año 2022 se presentaba extremadamente difícil, aún con la pandemia afectando de manera especialmente violenta a los países en situación de mayor vulnerabilidad, y con el endurecimiento de las condiciones financieras en el horizonte y el amontonamiento de los pagos de la deuda. El inicio del conflicto en Ucrania supone una presión aún mucho mayor, con implicaciones aún difíciles de valorar.

Nos encontramos, de hecho, ante una alerta real de emergencia de un *shock* de austeridad fiscal, más prematuro y más severo del que siguió a la crisis financiera de 2008⁸⁷. Algunos cambios observados en estos últimos meses apuntan en esa dirección.

Es el caso de la retirada de los estímulos monetarios, más rápida de lo que se había anunciado inicialmente, debido al aumento de la inflación. Y es también el caso de la subida de los tipos de interés en Estados Unidos. Esta cuestión es crítica para la financiación de muchos países, ya que una Reserva Federal más favorable al endurecimiento de la política monetaria es un problema para los países emergentes⁸⁸. Más aún en un contexto en el que el dólar sube respecto a otras monedas, al ser esta la moneda con la que están endeudados especialmente los países del Sur, que no pueden emitir bonos en moneda nacional.

Por todo ello, se está produciendo un encarecimiento de las condiciones de financiación e importantes restricciones para financiarse por parte de los países del Sur, y de manera muy acusada en el caso de los países de ingresos medios. Ante esta situación, el FMI alerta de "posibles episodios de turbulencia económica" frente a las que el "bloque emergente" debe prepararse. Estos países deberán lograr políticas "más sólidas", como señala un reciente artículo del Blog del FMI, lo que implica una mejora de la eficacia del gasto y la implementación de reformases fiscales estructurales, como la revisión de las pensiones y los subsidios⁸⁹.

En un informe publicado en 2021 ya alertábamos de las condiciones asociadas a buena parte de los créditos negociados entre el FMI y diferentes países para responder a la crisis de la Covid-19. En este informe, titulado *Adding fuel to fire. How IMF demands for austerity will drive up inequality worldwide*, advertíamos desde Oxfam de que el 85% de los 107 préstamos negociados entre el FMI y que para responder a la crisis de la Covid-19 85 gobiernos nacionales contemplaban planes para emprender la consolidación fiscal, es decir, para aplicar medidas de austeridad, durante el período de recuperación⁹⁰. Se trata de créditos firmados entre marzo de 2020 y marzo de 2021, en la situación de mayor complejidad y de crisis sin precedentes, por la que atravesaban buena parte de los países del mundo.

85 ICRICT (2019), A Roadmap for a Global Asset Registry. En línea: <https://static1.squarespace.com/static/5a0c602bf43b5594845abb81/t/5c988368eef1a1538c2ae7eb/155349898927/GAR.pdf>

86 Oxfam Intermón (2021), Reacción de Oxfam Intermón a la nueva filtración sobre los paraísos fiscales secretos de los Papeles de Pandora. Nota de prensa. En línea: <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/reaccion-oxfam-intermon-papeles-pandora-escandalo-paraisos-fiscales>

87 Isabel Ortiz y Matthew Cummins (2021), Global Austerity Alert Looming Budget Cuts in 2021-25 and Alternative Pathways. En línea: <https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/2239/attachments/original/1618845096/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf?1618845096>

88 <https://elpais.com/economia/2022-01-11/la-reserva-federal-y-el-dolar-fuerte-meten-miedo-a-los-paises-en-desarrollo.html>

89 <https://blogs.imf.org/2022/01/10/emerging-economies-must-prepare-for-fed-policy-tightening/>

90 *Adding fuel to fire. How IMF demands for austerity will drive up inequality worldwide*, Oxfam Internacional, <https://policy-practice.oxfam.org/resources/adding-fuel-to-fire-how-imf-demands-for-austerity-will-drive-up-inequality-worl-621210/>



Resultado de los préstamos analizados, 26 gobiernos, principalmente en las regiones de África y América Latina y el Caribe, tenían planes para comenzar o reanudar la consolidación fiscal en 2020 y 2021. Las medidas de austeridad propuestas con más frecuencia en los préstamos del FMI incluyen recortes en la masa salarial y congelamientos de salario (31 países), introducción del impuesto al valor añadido (IVA) o aumento de este (14 países) y recortes del gasto público (55 países)⁹¹.

De manera complementaria, las proyecciones de gasto para los años posteriores a la emergencia de la pandemia anunciaban recortes y medidas de austeridad. En concreto, 154 países las anunciaban para 2021 y 159 para 2022. Es previsible que casi 50 gobiernos reduzcan su gasto público en 2021-22 respecto a 2018-19 en un promedio del 2,9% del PIB. Y si se mira más a fondo, el pronóstico apunta a que más de 40 gobiernos tendrán presupuestos un 12% más reducidos en 2021-22 que en 2018-19, en promedio, incluidos países con grandes necesidades de gasto social como Ecuador, Guinea Ecuatorial, Kiribati, Liberia, Libia, República del Congo, Sudán del Sur, Yemen, Zambia y Zimbabue⁹².

Esta tendencia continuará hasta 2025 según las proyecciones del FMI. Para entonces, el 78% de la población mundial estará viviendo bajo medidas de austeridad (el 85% lo hará en 2022). Su impacto será mucho mayor en las personas más vulnerables, ya que lo esperable es que la carga de la austeridad se distribuya de manera desigual en la sociedad⁹³.

Todo ello cuando todavía son patentes los efectos del ciclo de políticas de austeridad impulsado en la década pasada tras la crisis financiera de principio de siglo, y cuyo efecto en el debilitamiento de los sistemas públicos de salud, entre otros elementos de importancia crítica, está sufriendo tanta gente en todo el planeta. La austeridad no hará más que aumentar las desigualdades.

Sin embargo, la austeridad no es inevitable, hay alternativas. Un abordaje justo, sistémico, democrático y global de la deuda y la fiscalidad está en el frontispicio de estas alternativas. Además, como señala Oxfam en diferentes informes, y como plantean diversos actores del sistema de Naciones Unidas, de la sociedad civil y la academia, es importante ampliar la cobertura de la seguridad social y los ingresos contributivos, para la protección social.

Es igualmente necesario avanzar en otras fuentes de financiación, lograr una mayor cooperación internacional y avanzar hacia políticas nacionales y globales coherentes. Además, debemos aprovechar la oportunidad que representan los derechos especiales de giro, y utilizarlos de manera adecuada y justa. Sobre todas estas cuestiones, volveremos en los siguientes capítulos.

Si asumimos la justicia global como un mandato ético y político, y como un marco común para abordar desafíos compartidos, necesitamos avanzar hacia respuestas colectivas basadas en el principio de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas. Esto es incompatible con la imposición de medidas de austeridad. Frente a estas, es urgente avanzar hacia una coherencia de políticas favorable a la justicia social, ambiental, de género y económica. La cooperación internacional debe ser un instrumento fundamental para avanzar hacia ello.

⁹¹ *Adding fuel to fire. How IMF demands for austerity will drive up inequality worldwide*, Oxfam Internacional, <https://policy-practice.oxfam.org/resources/adding-fuel-to-fire-how-imf-demands-for-austerity-will-drive-up-inequality-worl-621210/>

⁹² Isabel Ortiz y Matthew Cummins (2021), *Global Austerity Alert Looming Budget Cuts in 2021-25 and Alternative Pathways*. En línea: <https://d3n8a8pro7vnm.cloudfront.net/eurodad/pages/2239/attachments/original/1618845096/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf?1618845096>

⁹³ Isabel Ortiz y Matthew Cummins (2021), *Global Austerity Alert Looming Budget Cuts in 2021-25 and Alternative Pathways*. En línea: <https://d3n8a8pro7vnm.cloudfront.net/eurodad/pages/2239/attachments/original/1618845096/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf?1618845096>

3. Una mirada al sistema de cooperación internacional: ¿ha estado a la altura de los desafíos de un mundo pandémico?

Los elementos planteados hasta aquí —crisis sistémica con impactos profundos para las personas en situación de mayor vulnerabilidad, y avances, desafíos y resistencias para avanzar hacia la justicia global— interpelan de manera muy directa a la cooperación internacional. Lo hacen, además, de diversas maneras.

En primer lugar, con una llamada a intensificar los esfuerzos en materia de cooperación internacional a partir de un mayor compromiso financiero y una mayor orientación estratégica de las iniciativas de cooperación internacional y del resto de fuentes de financiación del desarrollo.

Pero, en segundo lugar, apunta a una dimensión cualitativa. Esta se concreta en la necesidad de transformar las prácticas de cooperación internacional hacia una mayor apertura a otros actores y formas de trabajo, a una mayor calidad y capacidad de respuesta a los problemas y transformación de la realidad y, por último, a la búsqueda de una mayor coherencia entre el conjunto de las políticas y su alineamiento con los objetivos de cambio de la cooperación internacional.

Todo ello nos lleva a reivindicar la cooperación internacional como un pilar para una acción colectiva global con enormes potencialidades para transformar las dinámicas y estructuras que generan exclusión, desigualdades y pobreza, y que profundizan en una relación depredadora con los ecosistemas.

Pero para lograr jugar este papel, el sistema de cooperación internacional y sus agentes deben afrontar cambios de gran calado. Antes de abordar ese ejercicio prospectivo en el capítulo siguiente, damos cuenta en este de algunas de las principales tendencias en el sistema de cooperación internacional que son importantes para conocer sus principales contribuciones, sus fortalezas, y también algunos de sus límites más relevantes. Nos preguntamos, de manera específica, si en un contexto de crisis pandémica la cooperación internacional ha estado a la altura de las circunstancias, y exploramos, a través de este cuestionamiento, algunos de los límites estructurales de este sistema.

IGUALDAD O DISTOPÍA, tribuna de César Rendueles

Uno de los avances más impactantes de las ciencias sociales de las últimas décadas es el hallazgo de datos empíricos que corroboran una idea que pertenecía más bien al campo de la filosofía moral: la desigualdad deteriora las sociedades, las hace no sólo más injustas sino materialmente peores, realmente invivibles a medida que la estratificación se extiende como una metástasis y va pudriendo las relaciones cotidianas.

Hasta no hace mucho se creía que los problemas materiales de la desigualdad tenían que ver, sobre todo, con su relación con la pobreza. Lo escandaloso de la desigualdad era que los lujos obscenos de una minoría impedían que millones de personas accedieran a lo necesario para llevar una vida digna. Esto planteaba una situación extraña en los países donde

los más desfavorecidos no se enfrentaban a privaciones monstruosas y la pobreza material extrema era o podía ser tendencialmente marginal. Si los más pobres de una sociedad disfrutaran de una situación relativamente desahogada y existieran mecanismos eficaces de movilidad ascendente que les ofrecieran la oportunidad de mejorar su posición de partida, ¿qué se podría objetar a que los grupos sociales más ricos y prestigiosos disfrutaran de la mejor situación posible?, ¿qué se podría argumentar, excepto la envidia, para limitar la concentración de riqueza y los privilegios principescos?

Hoy sabemos que las sociedades más desiguales, con independencia de la situación absoluta de los que peor están, padecen con más frecuencia una asombrosa cantidad de problemas aparentemente alejados de las relaciones económicas y laborales: menor esperanza de vida, más drogadicción y enfermedades mentales, más fracaso escolar, más embarazos adolescentes, mayor mortalidad infantil, más delincuencia y personas en prisión, menor confianza social...



Tal vez lo más sorprendente es que esa situación afecta –en muy distinto grado, claro– a todos los estratos de la sociedad. Tanto los grupos más pobres como los más ricos están peor en las sociedades más desiguales. Las élites económicas de países extremadamente desiguales viven encerradas y armadas hasta los dientes en *gate communities* distópicas donde los lujos obscenos no pueden disimular la evidencia de que también allí, en esa especie de gulags *premium*, se vive una vida dañada. La desigualdad social se nos mete en los huesos y corroe nuestra vida compartida: no hay respuestas individuales a la pregunta por la vida buena.

Tal vez ocurra algo parecido a escala global. Los países ricos se han convertido en gigantescas *gate communities*, atrapados en su propia trampa de la desigualdad. Los privilegios relativos que proporciona el consumo de masas cortocircuitan la posibilidad de evitar los callejones sin salida globales, ciegan la imaginación social que nos permitiría idear una vida buena y más justa en común. Hemos aceptado una versión *low cost* de las ridículas formas de vida de las élites económicas como un pago aceptable a cambio de convivir sin rechistar con un sistema internacional monstruoso.

Es una realidad que durante décadas ha quedado oculta por la enormidad de su escala geográfica y temporal, pero a la que la crisis ecosocial nos va a obligar a enfrentarnos en un plazo breve, queramos o no. Ya empezamos a entender cuál es el precio de convertir el mundo en un sistema extractivo de dependencia internacional: pandemias, catástrofes climáticas, escasez de energía y otros materiales necesarios para la vida... Evidentemente, como ocurre en el interior de los países, esos problemas van a afectar de forma muy distinta a los ganadores y a los perdedores de la globalización, pero resulta de una ingenuidad pasmosa creer que hay alguna forma de quedarse al margen, o incluso obtener ventaja, de los brutales conflictos que provocará la desigualdad global extrema en un contexto de colapso medioambiental. La alternativa a la cooperación global igualitaria no es el aislamiento: es la guerra. La cooperación ha dejado de ser, si es que alguna vez lo fue, una cuestión exclusivamente moral. La desigualdad global nos arroja a todos a un futuro distópico de crisis ecosocial y sólo hay una alternativa: construir un futuro igualitario compartido.

3.1. La AOD en el año de la pandemia: insuficiente aumento para un momento de excepcionalidad

a. Una mirada de conjunto: ¿hacia una senda de crecimiento de la AOD mundial?

En el año 2020 la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (incluidas las instituciones de la UE) fue de 161.200 millones de dólares, un 0,32% de su Renta Nacional Bruta (RNB). Este volumen de AOD supone un aumento de un 3,5% respecto a la movilizada en 2019, año en el que fue de 15.000 millones de dólares menos. Este volumen de recursos supone la mayor cifra de AOD alcanzada en un año, lo que ha sucedido, en buena medida, como resultado de los recursos adicionales movilizados para hacer frente a la crisis provocada por el Covid-19.

Gráfico 3.1. Evolución de la AOD total de los países del CAD 2000-2020 (millones de dólares, precios constantes 2019)



Fuente: CAD/OCDE

Los datos de 2018 a 2020 están calculados sobre la magnitud de *grant equivalent*.



Este incremento de la AOD contrasta con la evolución de otras fuentes de financiación del desarrollo. La AOD aumentó en un año en el que todos los demás flujos de recursos externos importantes para los países en desarrollo disminuyeron, a excepción de las remesas. Si bien es necesario reconocer el aumento de la AOD en un momento de urgencia y necesidad crítica de movilización de recursos, este no ha sido suficiente para equilibrar las necesidades de financiación de numerosos países del Sur. Por lo tanto, si se aborda la financiación del desarrollo sostenible desde una mirada más amplia, atendiendo al conjunto de políticas y flujos de financiación, es evidente que es necesario un esfuerzo mucho mayor.

Además, el aumento en términos cuantitativos queda relativizado si miramos las cifras en relación a la RNB, lo que nos da la medida del esfuerzo de los países en materia de cooperación internacional. En un año tan crítico como el de la pandemia este aumentó, en promedio, hasta el 0,32%, pero se quedó muy lejos del comprometido 0,7%, por debajo incluso de la mitad de este. Supuso, no obstante, un aumento frente al 0,30% registrado en 2019 y alcanzar también la mayor magnitud de la historia, coincidiendo con los años 2005 y 2016, años en los que también se alcanzó el 0,32%.

Gráfico 3.2. Evolución de la AOD de los países del CAD 2000-2020 (% sobre RNB)



Fuente: CAD/OCDE

La cifra de 2020 rompe con una tendencia de cierto estancamiento en los años anteriores si medimos la AOD en términos absolutos, y descendente en términos relativos. Pero a pesar de los avances registrados en 2020, de continuar a este ritmo será difícil que los países que se comprometieron al dedicar el 0,7% de RNB lleguen a hacerlo. No es una situación aceptable, es el resultado de un sistema internacional asimétrico y con enormes deficiencias democráticas que a su vez es una consecuencia de la decisión irresponsable de buena parte de los países más ricos.

Si los países donantes hubieran cumplido con el compromiso de dedicar el 0,7% de la RNB a políticas de cooperación internacional, la AOD en 2020 hubiera sido de 351.000 millones de euros, es decir, 190.000 millones más que en la actualidad, cifra que podría haber sido determinante en la lucha contra los efectos de la pandemia. El FMI estima que los países de bajos ingresos necesitarán desplegar alrededor de 200.000 mil millones hasta 2025 para intensificar la respuesta a la pandemia⁹⁴. Aunque no es esta una responsabilidad exclusiva de la AOD, esta podría marcar la diferencia. Por el contrario, la AOD destinada a países de bajos ingresos en 2020 fue de 25.000 millones de dólares, un 3,5% menos que el año anterior.

⁹⁴ FMI, Comunicado de Prensa N°21/98. En línea: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/03/30/pr2192-imf-execboard-discusses-macroeconomic-developments-and-prospects-in-lics-2021>



Por supuesto, no es la cantidad de AOD movilizada el único desafío del sistema de cooperación internacional. La calidad de esta cooperación, la coherencia de esta con el resto de las políticas, y la necesidad de una acción colectiva decidida a abordar cambios estructurales necesarios para superar las situaciones de pobreza, desigualdades, crisis climática, vulneración de derechos humanos... son sin duda los principales retos para avanzar hacia un sistema de cooperación más justo, democrático y transformador.

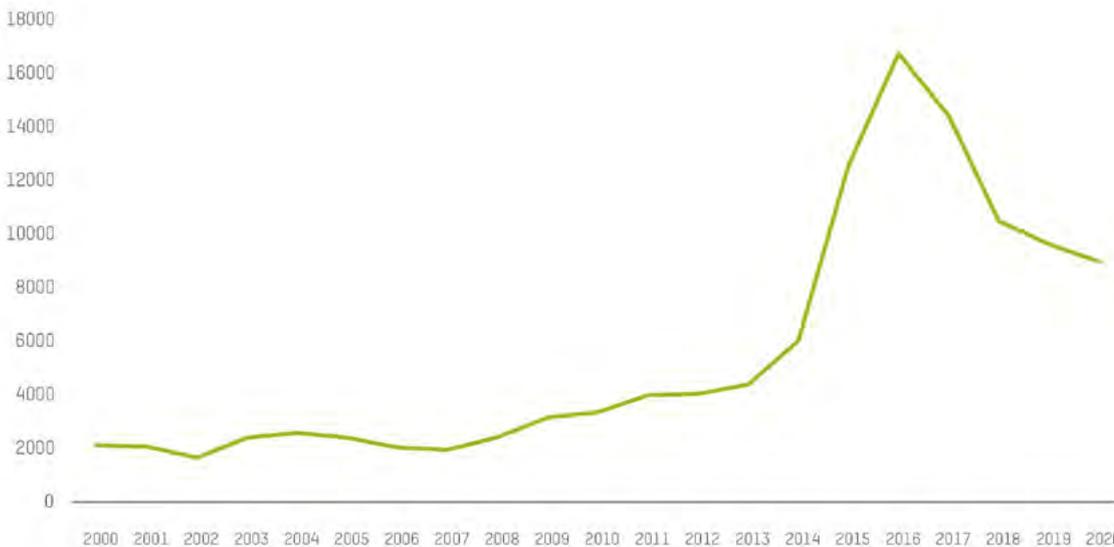
Conviene recalcar, no obstante, la importancia de los recursos para financiar las acciones, políticas y bienes públicos globales necesarios para lograr dichas transformaciones. El interrogante que surge es si los datos observados en 2020 reflejan una reacción puntual ante la situación provocada por la crisis sanitaria o asistimos, por el contrario, a punto de inflexión en la tendencia global de AOD. Esta segunda opción sería esperable, y responsable, ante la dimensión y los efectos de la emergencia climática, del riesgo de nuevas crisis sanitarias globales, la interdependencia de los problemas y su naturaleza global.

b. El conflicto en Ucrania: nuevas tensiones y desafíos para la cooperación internacional

No podemos cerrar este apartado sin abordar una reflexión sobre el impacto que el conflicto en Ucrania va a suponer para la cooperación internacional. Un acontecimiento tan abrupto va a impactar sin duda en la agenda, en los compromisos y en las prioridades del sistema y las políticas de cooperación internacional. Pero es necesario llamar la atención, como planteábamos al inicio de este informe, de las implicaciones que puede tener para la cooperación internacional si no lo afrontamos desde un ejercicio de responsabilidad respecto a la complejidad y gravedad del conjunto de crisis y problemas que enfrentamos globalmente.

En momentos anteriores, y ante crisis en Europa que compartían elementos similares, ya hemos visto los riesgos para la cooperación internacional, y como esta ha sido instrumentalizada y distorsionada (gráfico 3.3).

Gráfico 3.3. Evolución de la AOD dedicada a sufragar costes de refugiados en el país donante 2000-2020 (millones de dólares, precios constantes 2019)



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

En 2015 —cuando solo la mitad de las personas refugiadas llegaron a Europa desde Siria y otras crisis— los países donantes respondieron dedicando una media del 11% (o 15.400 millones de dólares) de sus presupuestos de ayuda para pagarlos. Por aquel entonces, Alemania, Francia, Italia y España no pagaron inmediatamente los costes de acogida de las personas refugiadas con sus presupuestos de AOD, mientras que los Países Bajos, Noruega



y Suecia sí lo hicieron. El Reino Unido, por su parte, utilizó una mezcla de los dos enfoques. Es importante evitar que vuelva a ocurrir lo mismo en esta ocasión, y que los países ricos acaben convirtiéndose en sus mayores receptores de ayuda al dedica sus presupuestos de ayuda a sufragar gastos imprescindibles pero para lo que existen otras vías⁹⁵.

Es importante, por todo ello, actuar con responsabilidad frente al conjunto de los desafíos complejos y sistémicos que enfrentamos.

Cuadro 3.1. Algunas implicaciones del conflicto en Ucrania para tener en cuenta en la agenda de cooperación internacional

El impacto de la subida de precios de alimentos, productos básicos y de la energía podría hacer aumentar la inseguridad alimentaria y empujar a millones de personas a la pobreza extrema. Ucrania y Rusia juegan un rol clave en la cadena de suministros global de trigo, aceite de girasol y maíz. La rápida subida de precios de estos productos básicos agravará la inseguridad alimentaria en países y regiones como el Cuerno de África, el Sahel, Yemen o Siria donde preexisten conflictos y se solapan las crisis (crisis climática, humanitaria, inseguridad, pandemia). Además, esta nueva crisis llega en un contexto de recuperación de la pandemia lastrada por la inflación y las dificultades en las cadenas de suministros. De nuevo el impacto se dejará sentir especialmente en las comunidades más vulnerables, las mujeres y los niños.

Los gobiernos deben de actuar rápidamente para anticipar el agravamiento de las crisis alimentarias y humanitarias preexistentes proporcionando ayuda de emergencia respondiendo a los llamamientos de agencias humanitarias y/o a través de sus propias agencias de desarrollo. Al mismo tiempo, con una mirada de medio plazo, la cooperación internacional debe centrar sus recursos en financiar sistemas de protección social, fortalecer sistemas alimentarios locales, sostenibles y resilientes a choques externos.

En el actual contexto, observamos el riesgo de un abrupto giro más realista de la cooperación internacional a partir de objetivos securitarios y de gestión del flujo de personas refugiadas.

Van a surgir nuevas demandas y necesidades provocadas por millones de personas que huirán del conflicto en Ucrania por el continente europeo. Se espera que en poco tiempo haya 4 millones de personas en esta situación. Se unen a las más de 20 millones de personas refugiadas en el mundo y más de 50 millones que sufren desplazamiento interno. Los gobiernos europeos tienen que proteger y acoger a las personas que huyen del conflicto en Ucrania, pero sin olvidar el resto personas que huyen de conflictos y las crisis humanitarias que continúan activas. El planteamiento tiene que ser de adicionalidad y complementariedad, y no debe ser cubierto con los actuales recursos de AOD, ya que esto socavaría seriamente el papel de la cooperación internacional.

El giro securitario puede suponer un retroceso en la agenda social y política de la cooperación, cuando precisamente necesitamos avanzar hacia una cooperación internacional más sistémica y transformadora, asentada en el principio de responsabilidades compartidas y diferenciadas respecto al conjunto de los problemas de la sociedad global y los colectivos, personas y comunidades en situación de vulneración y desigualdades interseccionales.

⁹⁵ Oxfam (2002), *Some governments contemplating raids on aid funds earmarked for other humanitarian crises to pay for new costs of Ukrainian support.* Press release.



Es importante alertar también del riesgo de abandono o desatención de agendas como la lucha contra la pandemia, en especial en aquellas regiones donde los índices de vacunación aún son bajos, o para la agenda de justicia ambiental, uno de los ejes sobre los que la cooperación internacional comenzaba a asumir mayores responsabilidades.

Es previsible que el panorama de aumento de precios y/o escasez prolongada de alimentos básicos en países muy dependientes de los suministros provenientes de Rusia y Ucrania, derive en un descontento generalizado y protestas sociales como ya sucedió en crisis de alza de precios previas. Las políticas de austeridad no harán más que agravar esta situación, por lo que además de un papel a la altura de este desafío por parte de la cooperación internacional es también imprescindible avanzar en las diferentes fuentes de financiación del desarrollo con coherencia y responsabilidad.

Fuente: elaboración propia

3.2. La crisis pandémica: un desafío sin precedentes para la cooperación internacional

La pandemia provocada por el Covid-19 ha puesto a prueba al sistema de cooperación internacional. Ha puesto a prueba su capacidad de reacción, ante la necesidad de movilizar recursos adicionales, reorientar algunos de los ya previstos y abordar desde una perspectiva integral los desafíos generados por esta crisis. Pero también ha puesto a prueba a la propia arquitectura y gobernanza del sistema, apuntando a la necesidad de articular una acción colectiva cooperativa y coherente para abordar respuestas estructurales frente a la crisis.

Las respuestas ofrecidas en el seno del sistema de cooperación internacional han evidenciado una combinación de importantes potencialidades, tanto en el esfuerzo solidario de algunos actores como en la agilidad en la respuesta inicial, con una serie de limitaciones estructurales que socavan las posibilidades de ofrecer soluciones a la altura de los desafíos.

a. La respuesta de la cooperación internacional frente a la pandemia de la Covid-19: una mirada a la AOD

El aumento de la AOD en 2020 está relacionado con la reacción de diversos países frente a la emergencia sanitaria. Sin embargo, con la información oficial publicada hasta la fecha no es posible saber con exactitud qué parte de este aumento estuvo determinado directamente como reacción a la crisis sanitaria, ni qué consecuencias ha podido tener esta movilización y orientación de los recursos en el conjunto de la agenda de la cooperación internacional.

A falta de datos más recientes, en enero de 2021 la OCDE publicaba las cifras principales movilizadas a lo largo de 2020 para responder frente a los efectos de la Covid-19. La AOD movilizada en este año fue de 12.000 millones de dólares, de los cuales aproximadamente 7.000 correspondieron a nuevas fuentes adicionales, y aproximadamente 5.000 millones fueron fondos ya comprometidos y reprogramados a este objetivo.

Junto a esta AOD, se registraron otros desembolsos para este mismo propósito, aunque muchos de ellos con condiciones asociadas muy distintas a las de la AOD. Los países no pertenecientes a la OCDE movizaron 65.700 millones de dólares, el Banco Mundial 43.000 millones, otras organizaciones multilaterales 37.000 millones y fundaciones filantrópicas 1.300 millones. En total, 159.000 millones de dólares según la encuesta de la OCDE⁹⁶, —además de los 117.000 millones de dólares prestados por el FMI— frente a los 2,5 billones de dólares que estimaba necesarios el FMI para 2020 y 2021. En el mismo periodo, los países

⁹⁶ OCDE (2020), *Development Co-operation Report 2020. Learning from Crises, Building Resilience*. OECD Publishing, Paris. En línea: https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2020_f6d42aa5-en

de la OCDE movilizaron paquetes de estímulo por un total de 9,9 billones. Es decir, el 84% de monto total de los paquetes de estímulo.

Es necesario un aumento muy significativo de los recursos para paliar los efectos de la Covid-19, pero estos deben ser adicionales y complementarios a los compromisos anteriores, y no socavar, en aras de la urgencia, la capacidad de abordar los problemas desde una perspectiva estructural, integral y de largo plazo.

La propia OCDE señala tres desafíos importantes relativos a la financiación para hacer frente a la Covid-19 en los países del sur que afecta a la AOD, pero que a su vez van más allá de esta⁹⁷. El primero consiste en lograr movilizar más recursos a través de la AOD y otras fuentes para cubrir la brecha de financiación específica para la lucha contra los efectos del Covid-19, estimada en 2,5 billones de dólares, sin que ello afecte al resto de compromisos financieros con los países del Sur. El segundo reto consiste en mejorar la calidad de la financiación, para lo que la OCDE reclama nuevos enfoques en la programación y la prestación de la cooperación al desarrollo. Destaca, en este sentido, el aprovechamiento de la capacidad local, el recorte de costes, la reducción de la duplicación y una mayor inversión en prevención y preparación para reducir los riesgos futuros. Por último, señala que los países podrían encontrar nuevas fórmulas de recaudar recursos con carácter redistributivo, como fijar una proporción de los paquetes de estímulo nacionales a los países del Sur⁹⁸.

Otros desafíos ya han sido apuntados en este informe, como la importancia de avanzar en materia de justicia ambiental, de género y económica, con una atención especial a las cuestiones de deuda y fiscalidad. Junto a ello, como se aborda al final de este capítulo, es importante profundizar en otras fuentes de financiación del desarrollo y lograr una orientación más decidida hacia la justicia global.

b. COVAX: una propuesta ambiciosa debilitada por la naturaleza asistencial y asimétrica de los mecanismos de cooperación internacional

En abril de 2020, tan solo un mes después de que la OMS declarara la situación provocada por el Covid-19 como una pandemia, se puso en marcha el mecanismo Acelerador del acceso a las herramientas contra la Covid-19 (Acelerador ACT) para articular y acelerar respuestas comunes frente a la crisis sanitaria. Se trata de un mecanismo de cooperación internacional liderado por la propia OMS y sus asociados, que consta de cuatro pilares fundamentales para dar respuesta a la emergencia sanitaria: medios de diagnóstico, tratamientos, conexión de los sistemas de salud y un cuarto pilar, dedicado a la inmunización, llamado COVAX.

Esta iniciativa parte de una importante ambición y evidencia una gran rapidez en su puesta en marcha. Ha sido un mecanismo de enorme relevancia para dar respuesta a los efectos de la pandemia y en algunos de sus planteamientos, puede considerarse un mecanismo que ha alcanzado éxitos importantes. En otros, como es el caso del acceso a las vacunas, a pesar de las expectativas y compromisos iniciales, hemos asistido a un estrepitoso fracaso que pone en evidencia los límites y contradicciones del sistema de cooperación internacional.

COVAX, codirigida por la OMS, la Alianza GAVI para las Vacunas y la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias (CEPI), nace con el objetivo de “acelerar el desarrollo y la fabricación de vacunas contra el COVID-19 y garantizar un acceso justo y equitativo a ellas para todos los países del mundo”⁹⁹.

COVAX representa la principal iniciativa de carácter global para esta pandemia. Fue ideado como un mecanismo multilateral de adquisición conjunta de vacunas para la Covid-19 por

⁹⁷ OCDE (2020), *Development Co-operation Report 2020. Learning from Crises, Building Resilience*. OECD Publishing, Paris. En línea: https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2020_f6d42aa5-en

⁹⁸ *Ibíd.*

⁹⁹ OMS. En línea: <https://www.who.int/es/initiatives/act-accelerator/covax>

parte de los países participantes, para asignar las vacunas de forma equitativa a cada país, centrándose especialmente en los países de ingresos bajos y medios, ya que estos atraviesan mayores dificultades para la adquisición y el suministro de vacunas¹⁰⁰. La puesta en marcha de esta iniciativa evidencia una clara comprensión de la necesidad de respuestas globales ante la crisis pandémica. En sus inicios existía un optimismo respecto a que COVAX podría asegurar las vacunas en nombre de los países de ingresos bajos y medios a través de la solidaridad, así como del suministro de las corporaciones farmacéuticas. Además, suponía una oportunidad para enmarcar la vacunación global como un bien público global. Aunque no se ideó como un mecanismo de largo plazo y en respuesta a una visión sistémica, tenía la virtud de permitir actuar de manera urgente y coordinada, y explorar mecanismos globales de cooperación internacional que pudieran consolidarse frente a futuras crisis.

El objetivo de COVAX respecto a la distribución de vacunas era lograr suministrar 2.000 millones de dosis de vacunas contra el Covid-19 para finales del año 2021, pero lo cierto es que este objetivo no ha sido cumplido. A fecha de cierre de este informe COVAX había distribuido 1.218,13 millones, de los cuales, menos de la mitad, 567,84 millones, habían sido donaciones¹⁰¹. Lejos de lograr una base de vacunación equitativa del 20% de la población en todos los países —a lo que aspiraba inicialmente COVAX en una primera fase— observamos cómo las disparidades son muy elevadas, y hay un muy importante número de países que se sitúan en porcentajes de vacunación muy inferior. En concreto, hay un total de 30 países con menos de un 20% de personas vacunadas. En África, el promedio es del 12,82% de las personas vacunadas con la pauta completa, frente al 72,36% de la UE.

Tabla 3.1. Países con un porcentaje de vacunación inferior al 20% de su población

	Pauta completa una sola dosis			Pauta completa una sola dosis	
Burundi	0,07%	0,01%	Burkina Faso	5,29%	4,50%
República Democrática del Congo	0,37%	0,29%	Sudán	5,20%	6,22%
Haití	0,86%	0,44%	Siria	6,41%	5,27%
Chad	0,84%	0,76%	Congo	11,23%	0,72%
Yemen	1,22%	0,79%	Afganistán	10,36%	1,70%
Papúa Nueva Guinea	2,64%	0,67%	Gabón	9,73%	2,46%
Sudán del Sur	2,93%	0,42%	Gambia	12,74%	0,53%
Madagascar	3,36%	0,18%	Yibuti	9,52%	3,99%
Camerún	2,96%	0,95%	Etiopía	3,11%	11,46%
Mali	3,68%	1,74%	República Centroafricana	14,48%	0,65%
Níger	4,10%	1,66%	Kenia	13,61%	2,13%
Malawi	4,09%	3,63%	Argelia	13,46%	3,14%
Nigeria	3,59%	4,51%	Namibia	14,24%	2,55%
Somalia	5,32%	2,96%	Sierra Leona	11,51%	6,68%
Senegal	5,95%	2,42%	Benín	14,20%	4,03%

Fuente: Datos oficiales compilados por *Our World in Data*, a fecha 25 de febrero de 2022.

Nota: Para maximizar la comparabilidad entre países se ignoran algunas definiciones alternativas de una vacunación completa (por ejemplo, haber estado infectado con SARS-CoV-2 y tener 1 dosis de un protocolo de 2 dosis).

¹⁰⁰ Rohit Malpani and Alex Maitland (2021), *Dose of Reality: How rich countries and pharmaceutical corporations are breaking their vaccine promises*. The People's Vaccine. En línea: <https://app.box.com/s/hk2ezb71vf0sla719jx34v0ehs0l22os>

¹⁰¹ UNICEF. En línea: <https://www.unicef.org/supply/covid-19-vaccine-market-dashboard>



Varios han sido los análisis e informes que han abordado el desempeño de COVAX. En octubre de 2021 *People's Vaccine*, una alianza internacional de organizaciones sociales, de la que Oxfam forma parte activa, publicaba el informe *Una dosis de realidad. Cómo los países ricos y las compañías farmacéuticas incumplen su promesa sobre las vacunas*¹⁰². También Médicos sin Fronteras publicaba, en diciembre de 2021, un exhaustivo análisis titulado *COVAX: A Broken Promise to the World*.

Ambos informes plantean que las expectativas iniciales depositadas en COVAX se han ido frustrando. Esto se debe al papel que finalmente acabó asumiendo COVAX, ya que no logró impulsar un enfoque que hubiera maximizado la producción de vacunas y el acceso a estas, incluyendo la concesión de licencias y la tecnología compartida¹⁰³.

Por el contrario, su estrategia se basó en asegurar el suministro mediante la adquisición de vacunas en el mercado. En un primer momento, en junio de 2020, se puso en marcha el mecanismo de financiación CMA (compromiso anticipado de mercado). El objetivo era permitir a los países del Sur acceder a las dosis de las vacunas financiadas por los donantes —un total de 92 países cumplían los requisitos para acceder a este mecanismo—. El lanzamiento del mecanismo supuso la solicitud inicial de 2.000 millones de dólares y se anunció un primer acuerdo de dosis de vacunas con AstraZeneca¹⁰⁴. Pero entonces, GAVI, la entidad que lidera COVAX, desarrolló una opción de financiación que permitía a otros países de ingresos medios y altos adquirir dosis a través de COVAX a partir de un pago inicial y futuros compromisos financieros.

La combinación de estos dos componentes, la financiación de los donantes —en buena medida computada como AOD— y la opción de la “autofinanciación” debía serviría como mecanismo de adquisición conjunta que permitiría ampliar la capacidad de compra de COVAX y negociar en mejores condiciones en el mercado de las vacunas¹⁰⁵. A partir de estas compras, y de una parte de donaciones de vacunas por parte de las empresas farmacéuticas, las dosis serían repartidas con criterios de asignación equitativa de la OMS en diversas fases que contemplarían el cumplimiento de los porcentajes de vacunación en los diferentes países.

Paradójicamente, en un mercado controlado por las corporaciones farmacéuticas, las compras realizadas por COVAX entraron en competencia con las que realizaban los países más ricos amparados en la cobertura que ofrecía la “autofinanciación”, a pesar de que estos países eran los mismos que estaban financiando COVAX¹⁰⁶. Las compras realizadas por COVAX, por lo tanto, dependían, por un lado, de los objetivos generales de producción de vacunas y de las prioridades de asignación de estas por parte de las grandes empresas farmacéuticas¹⁰⁷. Por otro lado, las compras dependían de la voluntad de los países más ricos de renunciar al acaparamiento de vacunas, algo que no ha ocurrido, y que ha llegado a provocar que, al tiempo que se caducan vacunas en muchos países, en otros haya una escasez tan abrumadora que está llevando a hablar de un “apartheid de vacunas”¹⁰⁸. Este

¹⁰² Rohit Malpani and Alex Maitland (2021), *Dose of Reality: How rich countries and pharmaceutical corporations are breaking their vaccine promises*. The People's Vaccine. En línea: <https://app.box.com/s/hk2ezb71vf0sla719jx34v0ehs0l22os>

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ MSF (2021), *COVAX: A broken promise to the world*. Issue Brief. En línea: <https://msfaccess.org/covax-broken-promise-world>

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Algunos de estos países, a su vez, bloqueaban la propuesta impulsada por India y Sudáfrica en la OMC para lograr la exención temporal de los derechos de propiedad intelectual aplicadas a las vacunas, y que impiden su fabricación masiva y la vacunación de miles de millones de personas en los países del Sur. La iniciativa puede consultarse aquí: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/IP/C/W669.pdf&Open=True>

¹⁰⁷ Rohit Malpani and Alex Maitland (2021), *Dose of Reality: How rich countries and pharmaceutical corporations are breaking their vaccine promises*. The People's Vaccine. En línea: <https://app.box.com/s/hk2ezb71vf0sla719jx34v0ehs0l22os>

¹⁰⁸ El presidente de Namibia, Hage Geingob, señaló en septiembre de 2021 Naciones Unidas, la existencia de un “apartheid de vacunas”, en una cumbre en la varias de las personas representantes de países africanos denunciaron las lacerantes desigualdades globales en el acceso a la vacuna: <https://www.france24.com/es/%C3%A1frica/20210923-paises-africanos-protesta-vacunas-onu>



hecho no solo da cuenta de la asimetría existente en el sistema internacional, sino que es un buen reflejo de algunas de las principales limitaciones del sistema de cooperación internacional, excesivamente permeable a la voluntad, los intereses y la discrecionalidad de los países donantes. Un sistema, por lo tanto, que necesita una revisión en profundidad, a partir de un principio de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas, si realmente aspira a ofrecer soluciones sostenibles, estructurales y basadas en la justicia global.

En relación a COVAX, en consecuencia, ha fallado el enfoque, pero también el funcionamiento del mecanismo en buena medida por la falta de compromiso real de los países (especialmente de algunos) —y también de las compañías farmacéuticas— de abordar la vacunación como un bien público global y a partir de criterios de justicia global. COVAX ha fallado a la hora de establecer condiciones para la fijación de precios asequibles, y no ha jugado ningún papel a la hora de presionar a favor de la concesión de licencias abiertas o del uso compartido de la tecnología. La lógica cooperativa no ha sido suficiente para movilizar respuestas a la altura de una amenaza global.

El enorme éxito en el desarrollo de las vacunas contrasta con el estrepitoso fracaso de la política. Como es lógico, no todos los problemas del acceso universal a la vacunación se deben al enfoque y funcionamiento de COVAX. El propio sistema de innovación biomédica y la existencia de importantes presiones de grupos de interés, son una parte sustancial del problema. Todo ello, a pesar de que el desarrollo de las vacunas no hubiera sido posible sin los elevados niveles de inversión pública para apoyar los trabajos de investigación.

Los aprendizajes a partir de las respuestas a la Covid-19 (así como la propia historia del sistema de cooperación internacional) nos señalan que, para avanzar hacia una práctica política verdaderamente cooperativa, los mecanismos de cooperación y solidaridad internacional deben ser reforzados desde una lógica democrática. Esto sería fundamental, en este caso, para profundizar en la vacunación y, en la línea que reclama *People's Vaccine Alliance*, redistribuir inmediatamente las vacunas existentes de forma equitativa entre los países para cumplir el objetivo de la OMS de alcanzar el 70% de personas vacunadas en todos los países a mediados del año 2022.

Pero, además, algunas de las evidencias de las interdependencias y el alcance de los problemas a los que nos enfrentamos no sitúan ante un doble imperativo para la acción colectiva global. Un imperativo ético y político, que nos exige articular soluciones estructurales y sostenibles, que nos permitan abordar esta crisis (y todas las crisis que enfrentamos), y construir mecanismos de gobernanza democrática, basados en la justicia global.

De manera concreta en el caso de la crisis pandémica provocada por la Covid-19, más allá del necesario cumplimiento de los compromisos de los países ricos respecto al mecanismo COVAX, es imprescindible seguir insistiendo en la idea de que la vacuna contra el Covid-19 tiene que ser considerada como un bien público global y que por tanto la solución solo podrá ser global. Ello implica asumir un paradigma cooperativo en la gestión de la crisis, y suspender los derechos de propiedad intelectual aplicables sobre las vacunas, pruebas, tratamientos y otros instrumentos médicos para combatir la COVID-19, acordando la exención propuesta del Acuerdo sobre los ADPIC de la Organización Mundial del Comercio.

Implica, también, exigir a las compañías farmacéuticas, por medio de todas las herramientas legales y políticas disponibles, que compartan los datos, los conocimientos y la tecnología relacionados con la COVID-19 con la iniciativa de acceso mancomunado a la tecnología *Covid-19 Technology Access Pool* (C-TAP) y el centro de transferencia de tecnología de ARNm de la OMS en Sudáfrica.

E implica, así mismo, invertir en centros de fabricación descentralizados en los países del Sur para transformar un mundo de monopolios y escasez de vacunas en uno de suficiencia y equidad de vacunas, en el cual los países con menos recursos tengan control directo sobre la capacidad de producción para satisfacer sus necesidades.



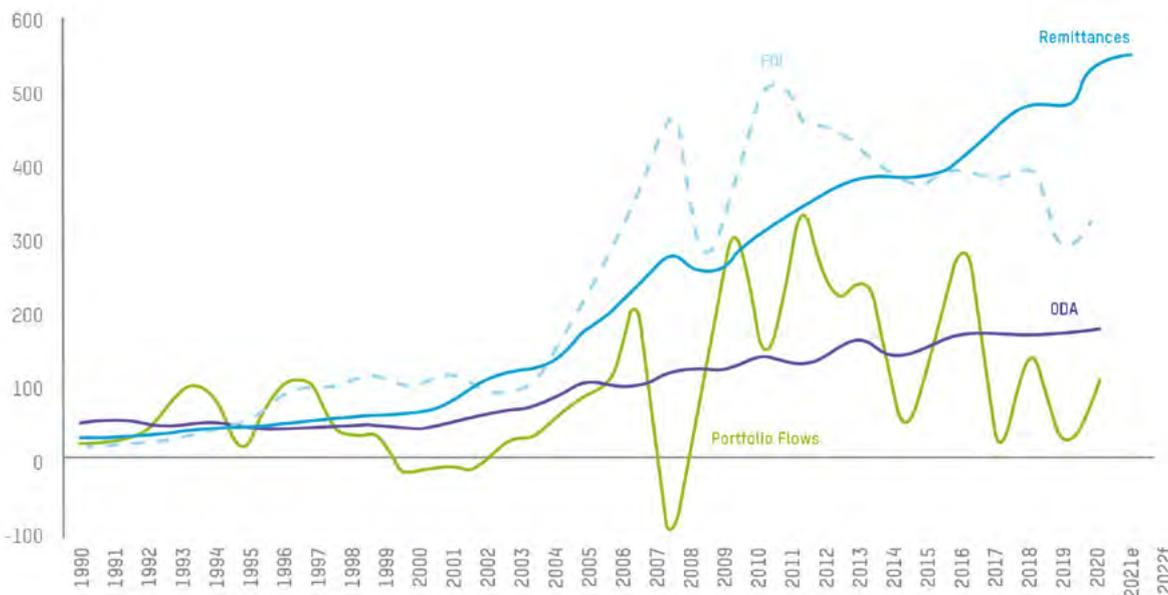
Así mismo, junto a las medidas específicas en el ámbito de las vacunas para todos y todas, para una más sólida respuesta global a la crisis sanitaria y un avance en el derecho humano a la salud, es fundamental articular las iniciativas en el marco de la respuesta a la pandemia con el fortalecimiento de los sistemas nacionales de salud desde una perspectiva universal y de derechos.

3.3. Más allá de la AOD, hacia una financiación integral y coherente

A pesar de lo justificado de las críticas de las que ha sido objeto, la AOD continúa siendo una fuente de financiación importante con potencialidades para la redistribución global. Las iniciativas de cooperación facilitadas por la AOD pueden contribuir a impulsar transformaciones importantes para las personas, comunidades, pueblos y países en mayor situación de vulnerabilidad. No es incompatible tener un planteamiento crítico respecto a esta y señalar sus contribuciones y la necesidad de cambios en el sistema de cooperación y sus prácticas para lograr desarrollar todo el potencial de transformación que tiene.

La AOD es, junto a las remesas, la única fuente de financiación que aumentó en un año en el que todos los demás flujos de recursos externos importantes para los países en desarrollo disminuyeron debido a la pandemia¹⁰⁹ (gráfico 3.4).

Gráfico 3.4: Remesas, Inversión Extranjera Directa, AOD e Inversiones de cartera destinados a países de ingreso bajo y medio excluyendo a China, 1990-2020



Fuentes: Estimaciones del Banco Mundial-KNOMAD, indicadores del Banco Mundial, IMF Balance of Payments Statistics.
Legenda: IED: Inversión Extranjera Directa; AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

Tomado de: https://www.knomad.org/sites/default/files/2021-11/Migration_Brief%2035_1.pdf

Sin embargo, como se ha planteado, para poder abordar los desafíos globales desde una perspectiva estructural, basada en la justicia global y la equidad, necesitamos más y mejor cooperación internacional e ir más allá de la ayuda. Ello pasa por una financiación del desarrollo más justa, más comprometida con los asuntos globales y abordada desde el principio

¹⁰⁹ Dilip Ratha, Eung Ju Kim, Sonia Plaza, Ganesh Seshan, Elliott J Riordan, and Vandana Chandra (2021), *Migration and Development Brief 35: Recovery: COVID-19 Crisis through a Migration Lens*. KNOMAD-World Bank, Washington, DC. En línea: https://www.knomad.org/sites/default/files/2021-11/Migration_Brief%2035_1.pdf

de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, así como por la necesaria coherencia entre las diferentes fuentes de financiación del desarrollo¹¹⁰.

Parece claro que necesitamos nuevas narrativas, nuevas prácticas y también nuevas métricas para caracterizar e impulsar una acción colectiva global cooperativa a favor de la sostenibilidad de la vida, la justicia y la convivencia globales. La crisis del Covid-19 nos lo ha señalado con más claridad aún y la Agenda 2030 abrió una importante oportunidad para avanzar en esta dirección. La pregunta que surge es si se están dando los pasos adecuados en esta dirección.

Una vez analizada la AOD en el apartado anterior, en este se analizan algunas fuentes públicas de financiación del desarrollo, aquellas que tienen, o podrían tener, importancia para la justicia global desde un paradigma cooperativo: TOSSD, DEG y financiación climática. No son las únicas existentes ni se plantean como fuentes de financiación que sustituyan o desplacen a la AOD, sino como fuentes complementarias y necesariamente coherentes.

a. TOSSD: avances en amplitud, ¿y en coherencia?

En la Tercera Cumbre sobre Financiación del Desarrollo celebrada en Addis Abeba en julio de 2015, en el periodo previo a la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas en el que se aprobaría la Agenda 2030, la OCDE propuso la creación de una nueva medida para facilitar el seguimiento y la revisión de los flujos de recursos alineados para apoyar la Agenda 2030¹¹¹.

Desde entonces ha sido impulsado un proceso de definición y desarrollo de la nueva medida, el Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (AOTDS) (*Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD*). Para ello ha estado activo un grupo de trabajo desde el año 2017 (el *International TOSSD Task Force*, situado fuera del sistema de Naciones Unidas y cuyo secretariado lo ejerce la OCDE), con el propósito de desarrollar instrucciones para el reporte de esta nueva métrica, respondiendo en parte a la retórica de la Agenda 2030, que demanda una mayor movilización de recursos para el logro de los ODS.

El TOSSD, según la definición oficial ofrecida por el CAD, es un nuevo estándar internacional para medir el conjunto de los recursos movilizados en apoyo de la Agenda 2030. Está diseñado para hacer seguimiento de todos los recursos oficiales que fluyen hacia los países del Sur para su desarrollo sostenible¹¹², así como de los recursos privados movilizados a través de medios oficiales. También mide las contribuciones a los Bienes Públicos Globales, hasta ahora “invisibles” en las estadísticas de financiación del desarrollo, que potencialmente contribuyen a que los países alcancen sus Objetivos de Desarrollo Sostenible¹¹³.

Constituye una métrica compuesta de dos pilares principales. El primero de ellos, denominado “apoyo transfronterizo a los países receptores” (tanto concesional —principalmente AOD— como no concesional) (Pilar 1), y el segundo “apoyo regional o global a los bienes públicos internacionales y desafíos globales” (Pilar 2)¹¹⁴. Además, el TOSSD consta también de un tercer elemento, la financiación privada movilizada por operaciones oficiales, que por

¹¹⁰ Varias son las iniciativas planteadas recientemente en esta dirección, como la propuesta de *Public Global Investment* o la articulación de un sistema más amplio, propuesta por Inge Kaul, basada en tres pilares distintos y complementarios, como son la ayuda al desarrollo, la provisión de bienes públicos globales y la capacidad global de estabilización y respuesta a las crisis.

¹¹¹ El texto de la declaración señala “celebraremos deliberaciones abiertas, inclusivas y transparentes sobre la modernización de la medición de la asistencia oficial para el desarrollo y sobre la medida propuesta de pleno apoyo oficial para el desarrollo sostenible y afirmamos que ninguna medida de ese tipo diluirá los compromisos ya contraídos”. AGNU (2015), Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba). A/RES/69/313. En línea: https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_es.pdf

¹¹² Los criterios para la elegibilidad de los países como receptores de TOSSD están disponible aquí: <https://www.tossd.org/docs/reporting-instructions.pdf> (pp. 13-14).

¹¹³ <https://www.tossd.org/what-is-tossd/>.

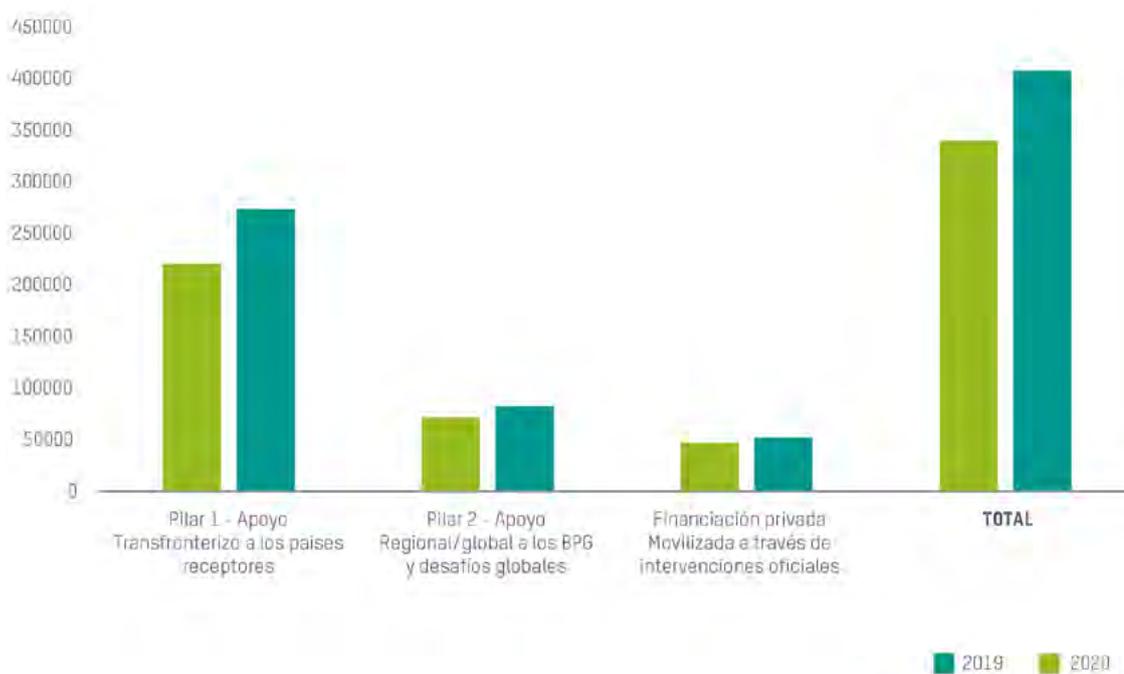
¹¹⁴ OCDE (2020), *Apoyo oficial total al desarrollo sostenible (TOSSD). Una nueva medida estadística para la era de los ODS*. En línea: <https://www.tossd.org/docs/TOSSD-Infographic-2020-ESP.pdf>



el momento no distingue entre los pilares 1 y 2, sino que se considera como un elemento adicional a estos, y que ha sido objeto de numerosas críticas¹¹⁵.

Hasta la fecha, la OCDE ha publicado datos sistematizados para los años 2019 y 2020. Si bien estos datos permiten valorar la magnitud del TOSSD y profundizar en algunas características generales, todavía es pronto para extraer grandes conclusiones. El propio concepto TOSSD y la metodología para su medición están en revisión, y aún no contamos con perspectiva suficiente para valorar su evolución. Teniendo presentes estas limitaciones, se destacan a continuación algunas de las magnitudes principales que arroja el análisis de TOSSD.

Gráfico 3.5. La composición del TOSSD por pilares, 2019-2020 (millones de dólares)



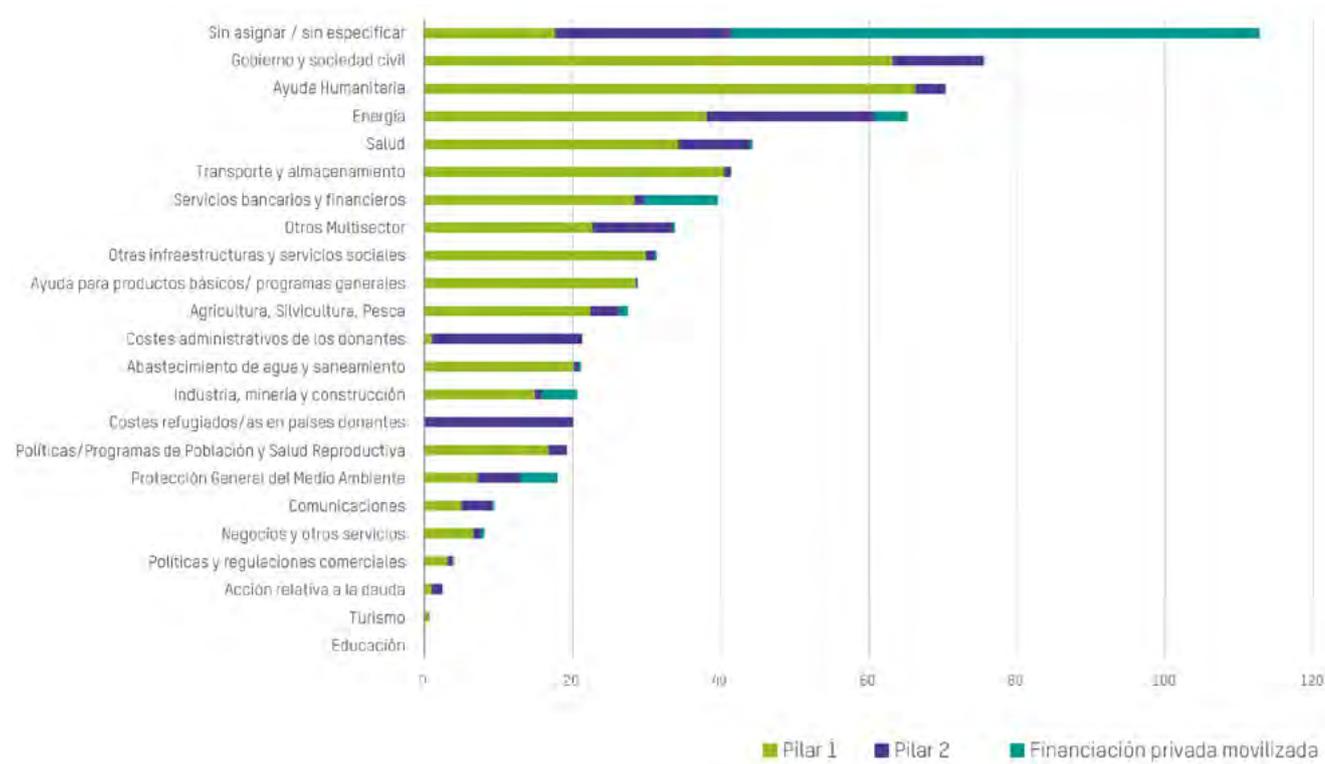
Fuente: <https://tossd.online/>

El monto total de TOSSD en 2020 fue de 407.921 millones de dólares, una cantidad significativamente superior a la del año 2019. Aunque el aumento se produce en todos los componentes de TOSSD, es el Pilar 1 el que crece de forma más clara, con un aumento de casi 53.000 millones de dólares.

Los datos evidencian un claro predominio del Pilar 1, que representa el 66% de todo el TOSSD. Este predominio, no obstante, puede verse favorecido por las dificultades de medición que presenta el Pilar 2, ya que algunos de los flujos que recoge no han estado tradicionalmente sistematizados y registrados, por lo que podría estar subvalorado. Hay que tener en cuenta que la fortaleza del sistema de seguimiento de la AOD no está instalada en otros campos, y esto puede tener reflejo en el elevado peso del Pilar 1. Además, los departamentos de áreas de gobierno que no están familiarizados con el reporte de AOD, pueden mostrar limitaciones, o resistencias, a informar sobre estos flujos.

¹¹⁵ En la próxima encuesta, con datos de 2021, este componente diferenciará entre los pilares 1 y 2.

Gráfico 3.6. Composición del TOSSD por sectores, 2019-2020 (millones de dólares)



Fuente: <https://tossd.online/>

En relación a la distribución sectorial, los datos reflejan que el principal monto, un 15% del TOSSD, no está asignado sectorialmente. No obstante, esta cuestión se debe principalmente al componente de “financiación privada movillizada”, que solo asigna sectorialmente el 28% de los recursos. Un 63% de todo el TOSSD no asignado sectorialmente corresponde a este componente, a pesar de que solo supone el 13,27% del TOSSD.

Más allá de lo no asignado a ningún sector específico —lo que se convierte en el rasgo principal de este componente—, sí parece haber una relación entre la financiación privada movillizada y varios sectores vinculados con la dimensión económica, con un predominio muy claro de “Servicios bancarios y financieros”.

Por su parte, el Pilar 1 está muy repartido entre todos los sectores a excepción de aquellos que constituyen principalmente gasto en los países proveedores de TOSSD. No obstante, dos sectores sobresalen con mucha diferencia sobre el resto: “Gobierno y sociedad civil” y “Ayuda humanitaria”.

A diferencia del Pilar 1, el Pilar 2 está muy concentrado en tan solo tres sectores, dos de los que tienen que ver con los costes en los países donantes (“Costes administrativos de los donantes” y “Costes de refugiados/as en los países donantes”) y el sector “Energía”. Se trata de una orientación muy focalizada, que puede estar determinada, como es lógico, por la naturaleza de este pilar, dedicada en buena medida a financiar los bienes públicos globales. Muchos de estos fondos pueden ser contribuciones a mecanismos e instituciones internacionales computados como costes administrativos. Sin embargo, como se apunta más adelante, este pilar presenta algunas cuestiones problemáticas que pueden afectar a su medición.

Puede concluirse, a la luz de los datos, que la metodología del TOSSD está todavía en una fase de rodaje y que afronta algunas dificultades importantes y en la que hay aún numerosos retos e interrogantes abiertos. Existen limitaciones para precisar algunas mediciones, como aquellas orientadas a la financiación de los Bienes Públicos Globales. Y se evidencia también una dificultad para establecer las asignaciones del TOSSD a partir de diferentes

categorías: por ahora, el 55% del TOSSD no está asignado por ODS, el 30% no está asignado geográficamente y un 15% no lo está sectorialmente.

Más allá de las cuestiones metodológicas, el TOSSD es una medida aún en proceso de consolidación que suscita cada vez más debates y análisis. Pueden destacarse varias aproximaciones al TOSSD¹¹⁶. Por un lado, visiones ampliamente favorables a esta métrica, en la medida que conciben al TOSSD como una herramienta, aun con limitaciones, para asegurar la transparencia de la financiación pública a los ODS en los países del Sur.

Otras visiones más críticas evidencian un gran escepticismo respecto al TOSSD, aunque combinado con un apoyo condicionado a los potenciales beneficios que una métrica sobre el esfuerzo relativo al desarrollo global pudiera tener. El escepticismo se debe tanto a las limitaciones de la métrica hasta la fecha, como a las motivaciones de los donantes para su desarrollo. Los estancamientos e incumplimientos en los compromisos de AOD podrían estar detrás del impulso de este nuevo cómputo. Sin embargo, algunas de estas visiones reconocen la importancia y el potencial de esta métrica, que puede aportar transparencia en la financiación de los ODS en los países del Sur, así como contribuir a rastrear recursos que no están cubiertos por la AOD. Para ello, no obstante, esta medida debe ser revisada para evitar las incoherencias conceptuales y las inconsistencias metodológicas, así como que entre en conflicto con la AOD.

Es especialmente relevante prestar atención al Pilar 2, en la medida que incluye un amplio rango de bienes globales y regionales, como la seguridad y el mantenimiento de la paz, y otros gastos en los países del Norte, que en muchos casos han sido excluidos del cómputo de la AOD, y que con esta nueva métrica vuelven (o pueden volver) a ser incluidos como apoyo oficial al desarrollo a pesar de las dudas que generan. Se trata de la incorporación de elementos que suponen una inflación de las actividades incluidas en el TOSSD que contribuyen al desarrollo sostenible, como algunas formas de financiación climática¹¹⁷, paz y seguridad, refugio y migraciones, costos estudiantiles y estabilidad financiera mundial.

Sin duda, se trata de elementos críticos que cuestionan la capacidad de esta medición y arrastre en la financiación del desarrollo, y que abren debates necesarios para avanzar hacia una métrica favorable al desarrollo sostenible, a través de una definición conceptual y metodológica clara, y afianzada en el principio de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas.

Algunas de estas mejoras pasan por identificar más claramente el beneficio en los países destinatarios de las iniciativas reportadas, especialmente aquellas del Pilar 2; garantizar que el TOSSD no desplaza a la AOD ni socava la responsabilidad de los países con la cantidad y la calidad de la cooperación internacional; lograr una mejor integración para la cooperación Sur-Sur; desarrollar salvaguardas tanto en materia de derechos humanos como para garantizar que todas las iniciativas incluidas en el TOSSD contribuyan al cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS¹¹⁸. Todo lo anterior haría del TOSSD una métrica mucho más adecuada para rastrear y movilizar recursos para el cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030.

Puede afirmarse, a modo de conclusión, que ampliar el perímetro de la métrica sobre el apoyo oficial al desarrollo sostenible puede ser un paso favorable, pero no es suficiente, e incluso puede llegar a ser problemático. Si bien es un intento de evidenciar flujos que están contribuyendo a impulsar iniciativas favorables al desarrollo sostenible, no implica necesariamente una transformación en la naturaleza de las fuentes de financiación y en la orientación de las políticas para avanzar hacia una mayor justicia global.

¹¹⁶ Brian Tomlinson (2021), *Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) Game changer or mirage?*, Oxfam Discussion Papers. En línea: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621164/dp-TOSSD-game-changer-or-mirage-050321-en.pdf;jsessionid=6AD79F1B06DE114B694791EE6F42B612?sequence=1>

¹¹⁷ La financiación climática se aborda en el siguiente apartado.

¹¹⁸ Brian Tomlinson (2021), *Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) Game changer or mirage?*, Oxfam Discussion Papers. En línea: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621164/dp-TOSSD-game-changer-or-mirage-050321-en.pdf;jsessionid=6AD79F1B06DE114B694791EE6F42B612?sequence=1>

b. Los derechos especiales de giro: una oportunidad histórica para un momento de excepcionalidad



Además de profundizar en la mejora de la AOD y el TOSSD como vías estables de cooperación internacional y apoyo a los países del Sur, es necesario analizar otras fuentes de financiación con potencial capacidad de redistribución global y apoyo financiero a políticas públicas y actuaciones globales coherentes, más sostenibles y equitativas.

Centramos la atención ahora en los Derechos Especiales de Giro (DEG), que constituyen una oportunidad de financiación muy relevante en un momento crítico, incorporando un criterio de redistribución imprescindible para una recuperación global justa frente al Covid-19 y los efectos del conflicto en Ucrania. Frente a la amenaza de la austeridad, los DEG suponen una potencial fuente de liquidez sin condiciones y que no está sujeta a vencimiento.

En agosto de 2021 el FMI realizó una nueva asignación de DEG por valor de 650.000 millones de dólares como medida de respuesta frente a los efectos de la pandemia, y ante las dificultades de liquidez de numerosos países¹¹⁹. Se trata, con mucha diferencia, de la mayor asignación de DEG de la historia (casi tres veces superior a la realizada en 2009, tras la crisis financiera).

Sin embargo, para que esta fuente de financiación sea efectiva para una recuperación justa, es imprescindible revisar el asimétrico reparto derivado del funcionamiento de los DEG en el FMI¹²⁰, ya que estos se realizan en función de las cuotas que aporta cada país a este organismo lo que, de facto, supone un acaparamiento de los DEG por parte de los países más ricos¹²¹ (tabla 3.2) cuando hay países que necesitan más recursos de los asignados. Tan solo 21.000 millones de dólares se asignaron al conjunto de los países de ingreso bajo, exactamente la misma cifra asignada a Italia y prácticamente la mitad que lo asignado a Japón. Frente a este desproporcionado reparto, el G20 se comprometió a apoyar a los países de bajos ingresos con un préstamo de 100.000 millones de dólares provenientes de sus DEG.

¹¹⁹ Kristalina Georgieva y Ceyla Pazarbasioglu (2021), *The G20 Common Framework for Debt Treatments Must Be Stepped Up*. IMFBlog. En línea: <https://blogs.imf.org/2021/12/02/the-g20-common-framework-for-debt-treatments-must-be-stepped-up/>

¹²⁰ El listado completo de la asignación de los DEG puede encontrarse aquí: <https://www.imf.org/en/Topics/special-drawing-right/2021-SDR-Allocation>

¹²¹ Manuel A. Pérez (2022), "Nueva asignación de derechos especiales de giro". *Documentos Ocasiones* nº2201. Banco de España. En línea: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasiones/22/Fich/do2201.pdf>

Tabla 3.2. Asignación acumulativa de DEG (al 23 de agosto de 2021) (mill. dólares USA)



Países con mayor asignación		Algunos de los países con menor asignación*	
Estados Unidos	114.861.888.878	Kiribati	16.058.663
Japón	41.825.032.947	Eritrea	30.397.577
Alemania	37.587.041.400	Cabo Verde	31.884.063
China	36.206.157.186	Guinea-Bissau	40.824.880
Francia	29.451.960.644	Gambia	89.383.954
Reino Unido	29.451.960.644	Lesoto	99.778.347
Italia	21.020.028.442	Kosovo	134.536.798
Rusia	18.039.418.682	Lao	152.082.303
Canadá	16.553.992.755	República Centroafricana	160.140.951
India	16.547.820.922	Burkina Faso	172.982.414
Arabia Saudí	16.259.953.154	Albania	179.963.045
Brasil	13.470.338.217	Guinea Ecuatorial	182.247.102
Países Bajos	13.210.174.438	Chad	187.996.165
España	11.966.905.120	Níger	189.070.392
México	11.393.617.366	Malawi	199.402.195
Corea	10.630.577.170	Somalia	207.230.759
Bélgica	10.467.711.237	Togo	211.031.810
Australia	9.382.520.830	Armenia	211.437.666
Suiza	8.819.376.987	Nepal	218.481.192
Suecia	6.494.920.218	Burundi	221.451.560
Indonesia	6.435.721.060	Ruanda	230.366.304
Venezuela	6.111.296.399	República del Congo	234.958.365
Turquía	5.536.388.310	Haití	235.502.890
Austria	5.504.959.016	Malta	256.709.738
Polonia	5.229.896.399	Mali	268.210.490
Noruega	5.161.780.879	Paraguay	288.226.375
Argentina	5.074.923.669	Estonia	295.444.885
Irán	4.844.964.735	Sierra Leona	298.289.187

Fuente: elaboración propia a partir de datos del FMI.

*Han sido excluidos de este listado algunos países por su pequeño volumen de población

Aunque el anuncio del G20 evidencia que la asignación inicial no es aceptable, la propuesta de redistribución es absolutamente insuficiente. Es necesario, como señalan diferentes voces, un monto mucho mayor, en torno a los 300.000 millones de dólares, para poder hablar de una verdadera reorientación basada en criterios de justicia global y de equidad para afrontar una recuperación justa¹²². Esto no afecta no solo a la cantidad reasignada, sino también a las condiciones en las que se lleva a cabo la reasignación.

A partir de esta demanda y del momento de excepcionalidad histórica, el G20 debía asumir su responsabilidad. Pero tras su reunión en Roma, en octubre de 2021, sus miembros no ofrecieron una respuesta a la altura de las circunstancias. Los DEG tan solo se mencionaron en uno de los párrafos de la declaración de la Cumbre anual del G20¹²³. En este párrafo (párrafo 10), se “da la bienvenida” a las promesas de destinar 45.000 millones de dólares a los “países más necesitados” (como paso para alcanzar los 100.000 millones anteriormente comprometidos) y se solicita, a aquellos países que puedan hacerlo, más contribuciones voluntarias de préstamos y subsidios.

Asimismo, se realiza un llamado al FMI para que impulse un nuevo Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad (RST, por sus siglas en inglés), de acuerdo con su mandato, para proporcionar una financiación asequible a largo plazo para ayudar a los países de bajos ingresos y los países vulnerables de medianos ingresos para reducir los riesgos para la futura estabilidad de la balanza de pagos, incluidos los derivados de las pandemias y el cambio climático. Y es que esta, la forma de canalización de los DEG, es una de las cuestiones centrales. Es necesario, además de avanzar hacia una asignación equitativa, encontrar la forma adecuada de canalización a partir de criterios de justicia global.

Finalmente, y aún con varias opciones encima de la mesa —aumento del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza o canalizar DEG hacia otros tenedores autorizados—, el RST ha comenzado a cobrar forma, aunque su puesta en marcha no será algo sencillo ni inmediato, podría ver la luz a finales de 2022. Si bien no se trata de una solución total para la asignación de DEG constituye un paso importante en la aportación de liquidez para su utilización por parte de los países del Sur. Se trata de un fondo fiduciario inicialmente de 50.000 millones de dólares con el objetivo de ofrecer financiación a largo plazo y asequible a los países de ingresos bajos e ingresos medios con mayores dificultades para resistir a “los shocks de la balanza de pagos” y para que puedan hacer frente a retos estructurales de largo plazo¹²⁴.

Sin embargo, para que el RST sea realmente un mecanismo de justicia global, es necesario que su diseño sea claramente orientado hacia ese fin. Algunas de las características que se van perfilando parecen caminar en esa dirección, como el hecho de que sea accesible a números países o que se plantee un periodo de gracia de 10 años y 20 años de vencimiento.

Pero, además, la puesta en marcha del RST puede constituir una oportunidad para incorporar las propuestas realizadas por las organizaciones de la sociedad civil y la academia (cuadro 3.2), para constituirse en un mecanismo de cooperación internacional a favor de la justicia global.

122 <https://lac.oxfam.org/latest/press-release/carta-abierta-los-ministros-de-finanzas-del-g20-los-gobernadores-de-los-bancos>

123 G20, (2021), G20 Rome Leader’s Declaration. En línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/52730/g20-leaders-declaration-final.pdf>

124 Ceyla Pazarbasioglu y Uma Ramakrishnan (2022), “A New Trust to Help Countries Build Resilience and Sustainability”. *IMF Blog*. En línea: <https://blogs.imf.org/2022/01/20/a-new-trust-to-help-countries-build-resilience-and-sustainability/>



Cuadro 3.2. Principales demandas en relación a la canalización de los Derechos Especiales de Giro planteadas desde la sociedad civil

- Proporcionar financiación libre de deudas, de modo que no se sume a la carga insostenible de la deuda de los países del Sur, cuyos pagos proyectados anuales de deuda externa alcanzarán 300.000 millones de dólares en 2021 y 2022. La financiación basada en donaciones es la opción ideal. No obstante, si se van a ofrecer préstamos adicionales, entonces la máxima concesionalidad es fundamental (sin intereses y con plazos de pago prolongados con extendidos períodos de gracia).
- Abstenerse de vincular las transferencias a la condicionalidad de las políticas (directa o indirectamente). La condicionalidad alargará el tiempo que lleva negociar la financiación, y podría forzar a los países a implementar medidas de ajuste o austeridad, o convertir a esta fuente de financiación en inalcanzable para países que no puedan cumplir con tales condiciones.
- Ser accesible para los países de ingreso medio. Estos países han sido mantenidos constantemente al margen de las iniciativas de alivio de la deuda y de la financiación en condiciones favorables, y no deberían ser excluidos de otra opción de asistencia financiera, pues muchos de ellos enfrentan un profundo sobreendeudamiento y desafiantes vulnerabilidades a causa de la pandemia.
- Incluir salvaguardas de transparencia y rendición de cuentas en países proveedores y receptores en este mecanismo, un espíritu de apropiación democrática, fortaleciendo el escrutinio independiente, la participación y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Sería importante para ello contar con un repositorio global de información acerca de los DEG canalizados.
- Asegurar que las contribuciones de DEG sean adicionales a los compromisos existentes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y a la financiación climática. Solo los DEG canalizados a los países del Sur como donaciones deberían contarse como AOD, o, cuando corresponda, a cuenta del objetivo de financiación climática de 100.000 millones de dólares.
- Priorizar el uso de DEG que amplía la financiación de subvenciones internacionales para combatir la pandemia a través del apoyo presupuestario para los servicios públicos y para la fuerza de trabajo del sector público en salud y educación, para protección social y otras necesidades. Las donaciones también pueden apuntar a la promoción de una recuperación justa que apoye la justicia climática y aborde la desigualdad económica y de género, incluyendo la carga de cuidados no remunerados que soportan las mujeres, la cual se ha visto agravada por la pandemia de COVID-19.

Fuente: *Open Letter to G20 Finance Ministers, Central Bank Governors and the IMF*¹²⁵.

Para avanzar en esta dirección es necesario un diseño democrático del RST. Los países del Sur deben tener la misma voz para que este no sea, en la práctica, un instrumento que vele por —y que de facto garantice— los intereses de los países más ricos. Solo así este fondo podrá ser un mecanismo que contribuya a una redistribución global justa.

¹²⁵ Carta abierta a los Ministros de Finanzas del G20, los gobernadores de los bancos centrales y el FMI: las organizaciones de la sociedad civil piden principios para la canalización justa de los Derechos Especiales de Giro. En línea: <https://lac.oxfam.org/latest/press-release/carta-abierta-los-ministros-de-finanzas-del-g20-los-gobernadores-de-los-bancos>

Sin embargo, observamos una y otra vez cómo estos planteamientos no cristalizan en un planteamiento colectivo y global. La VI Cumbre Unión Europea – Unión Africana, celebrada en febrero de 2022 es el último ejemplo. A pesar de las expectativas, de la crítica situación financiera, social y sanitaria, de numerosos países, y de la presión de las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos africanos, la cumbre no generó ningún avance en materia de DEG. Lejos de asumir nuevos compromisos en la asignación de estos, los países de la UE se limitaron a reiterar el compromiso —muy vago— asumido en la última cumbre del G20.

Nuevamente se observa cómo la falta de coherencia y de altura de miras de los países más ricos impide encontrar soluciones para la mejor asignación y canalización de los DEG. Si bien el avance del fondo RST es positivo, no ofrece una solución suficiente. Los DEG, que ofrecen una oportunidad única para avanzar hacia una mayor justicia económica, ambiental y de género, se están topando con los intereses de los países más poderosos y con el bloqueo de propuestas alternativas para su canalización a través de vehículos alternativos al FMI.

c. Financiación climática

Ya se han abordado en este informe algunos elementos críticos para la justicia climática. Concretamente, en el capítulo segundo planteábamos algunos de los avances, retrocesos y limitaciones que en materia de justicia climática se han producido recientemente.

Si allí apelábamos a la necesidad de abordar las cuestiones de justicia climática desde una perspectiva coherente y a partir de un principio de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas, es este mismo enfoque el que debemos aplicar al análisis de la financiación climática. No se trata sólo de cuántos recursos se movilizan para financiar la lucha contra la crisis climática, sino cómo se hace, en qué condiciones, con qué objetivos, y con qué resultados.

Este planteamiento, que atraviesa todo este apartado de financiación del desarrollo, es especialmente complejo en el caso de la financiación climática. No existe —a diferencia de la AOD o el TOSSD— un marco institucional o una métrica común y son muy diversas las formas y fuentes de financiación: multilateral, bilateral, pública, privada, a través de instrumentos tradicionales, y mediante fórmulas muy novedosas de financiación. Tampoco hay un perímetro definido acerca de “qué es financiación climática”, ni consenso sobre cómo medirla.

Un elemento de complejidad respecto a la financiación climática (aunque desde luego, no el único) es que parte de esta financiación es computada como AOD, especialmente aquella financiación que cumple con las características de concesionalidad de la AOD y que tiene como objetivos contribuir a la mitigación de emisiones contaminantes y la adaptación al cambio climático. Es importante, no obstante, diferenciar la AOD dedicada a cuestiones climáticas, y aquellos otros compromisos en materia de financiación que emanan de otros marcos, como la convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París. Estos marcos generan sus propias obligaciones (artículo 4 de la CMNUCC y artículo 9 del Acuerdo de París). Se trata de compromisos que responden a distintos acuerdos —aunque complementarios— y que deben ser adicionales, pero nunca solapar o desplazar a la AOD.



Cuadro 3.3. El cómo es importante: elementos críticos para avanzar hacia una financiación climática basada en la justicia global

- El objetivo de financiación climática de 100.000 millones de dólares alcanzando en 2009 contempla financiación pública y financiación privada movilizada a través de inversiones públicas. Este objetivo debería ser revisado:
 - Es un objetivo mínimo, se necesitan más recursos, pero especialmente se necesitan mejores recursos.
 - La financiación climática concedida a través de créditos, debe ser medida a partir del valor equivalente de la subvención (*grant equivalency value*) y contemplar exclusivamente transferencias netas.
 - Sería importante que el compromiso contemplara exclusivamente financiación pública, ya que la financiación privada no debe considerarse como una aportación a las obligaciones legales en virtud del artículo 4 de la CMNUCC.
- La financiación que se deriva de la CMNUCC debe ser nueva y adicional. Esta cuestión, sin embargo, no ha sido debidamente definida y, en la práctica, no está respondiendo a estos criterios.
- El artículo 9 del Acuerdo de París afirma que “las Partes que son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación, y seguir cumpliendo así sus obligaciones en virtud de la Convención”. Asimismo, alienta a “otras Partes a que presten o sigan prestando ese apoyo de manera voluntaria”. Es necesario profundizar en este principio, para garantizar que los contaminantes paguen por los daños que causan, incluyendo a las empresas y los actores privados.
- La adaptación a la crisis climática está infradotada de financiación. Esta es una financiación especialmente crítica para aquellas comunidades que están en una situación de especial vulnerabilidad frente a los efectos de la crisis climática y que se enfrentan a sus efectos más directos.
- Las compensaciones de carbono no deberían contemplarse como parte de las contribuciones de los donantes para cumplir con sus obligaciones de financiación de la CMNUCC. Estas simplemente desplazan las emisiones de un país a otro, pero no suponen una reducción de las emisiones netas.
- Por todo ello, es necesario avanzar hacia un nuevo compromiso a partir de 2025, que replantee no solo la cantidad, sino también las formas a través de las que se canalizan los recursos, y la proporción, necesariamente más equilibrada, entre adaptación y mitigación.

Fuente: *Oxfam Aid Compendium*

Como planteamos en el *Informe paralelo de 2020 sobre financiación climática*, alcanzar la cantidad comprometida es importante, pero tan importante como ello es cómo se alcanza. Y para ello, es necesario avanzar en algunas cuestiones críticas para una mayor coherencia e impacto de la financiación climática. Es necesario, en concreto, mejorar la calidad de la financiación y la rendición de cuentas, ya que algunas de las cifras son de dudosa veracidad. Es necesario, igualmente, revertir la tendencia hacia una creciente mercantilización de la financiación climática con un impacto inaceptable en la deuda de los países del Sur. Es imprescindible, además, lograr el mencionado equilibrio entre la financiación para la adaptación y la mitigación, y avanzar hacia un mayor apoyo a los países menos adelantados y los pequeños estados insulares.

Como se señala en ese mismo informe sobre financiación climática, “si los países desarrollados se aferran a la idea de que es aceptable seguir asignando y proporcionando financiación climática en las mismas condiciones en que lo han hecho hasta la fecha, se menoscabará la confianza en los esfuerzos contra la crisis climática. Y lo que es aún más importante, no se podrán cubrir las necesidades de los países y las comunidades más pobres del mundo”¹²⁶.

Para finalizar, y en línea con lo planteado en estas páginas, son numerosos los desafíos que afronta la financiación del desarrollo. Si bien las fuentes abordadas en este capítulo no agotan el conjunto de fuentes de financiación, su análisis sí nos señala con claridad algunos de los principales retos. Avanzar hacia mejores fórmulas para la medición (más sólidas, precisas y transparentes), decantar con decisión estas fuentes hacia las personas, colectivos y comunidades en situación de mayor vulnerabilidad —por razones de género, económicas y de clase, raciales y coloniales, climáticas y por capacidades— y orientarlas hacia los cambios estructurales y sistémicos que permiten transformar un modelo de desarrollo insostenible son algunos de los principales desafíos.

Será muy complejo avanzar hacia una mejor cooperación internacional, más comprometida con la justicia global, y hacia la coherencia del conjunto de las políticas con la sostenibilidad de las vidas, si no logramos articular un sistema más justo y coherente de financiación del desarrollo.

¹²⁶ Tracy Carty, Jan Kowalzig y Bertram Zagma (2020), *Informe paralelo de 2020 sobre financiación climática*. Oxfam. En línea: <https://www.oxfam.org/es/informes/informe-paralelo-de-2020-sobre-financiacion-climatica>

4. Mirando al futuro, ¿es posible una cooperación internacional sistémica, feminista, decolonial y democrática?



Los capítulos anteriores se han enfocado en el análisis de los acontecimientos y dinámicas más relevantes que afectan a la justicia global y la cooperación internacional. Es un análisis que trata de combinar una mirada a la actualidad con una perspectiva sistémica y con una vocación propositiva.

Junto a ese ejercicio para entender mejor el presente, es necesario abordar reflexiones que nos permitan pensar el futuro, hacernos preguntas más amplias y situar cuestiones en la agenda determinantes para la cooperación internacional venidera y su contribución a la justicia global. El propósito de este capítulo final es abrir el debate sobre la cooperación, y las prácticas y relaciones que en él se dan.

4.1. Tiempo de ensanchar los límites de la cooperación internacional

El sistema oficial de cooperación internacional nació en un periodo, el posterior a la Segunda Guerra Mundial, atravesado por las históricas relacionales coloniales entre los países del Norte y del Sur global. Las instituciones, el reparto del poder, la hegemonización de la idea occidental de progreso como base de los procesos de desarrollo, las prácticas, modalidades, instrumentos y la propia naturaleza de la ayuda —una naturaleza voluntaria, desregulada y discrecional— sobre los que se asentó el sistema de cooperación, respondían a una matriz definida por la colonialidad.

Aunque el sistema ha hecho algunos esfuerzos para alterar esta configuración, la naturaleza de la cooperación internacional apenas se ha visto modificada. Y aunque son numerosas las iniciativas que han generado transformaciones positivas a lo largo de toda su trayectoria, la cooperación internacional continúa hoy en día determinando imaginarios sobre el mundo, reproduciendo prácticas asimétricas y normalizando relaciones de poder a partir de las visiones y los intereses de los actores que acaparan más poder en el sistema de cooperación.

Por todo ello, la cooperación internacional ha sido ya desde sus orígenes, y es, objeto de numerosas críticas: por fomentar la dependencia de los países del Sur, especialmente de los más vulnerables; porque puede distorsionar los procesos de desarrollo, especialmente cuando los países son más dependientes de la ayuda y los países donantes hacen un uso instrumental de esta; porque no es suficientemente transformadora y carece de la capacidad necesaria para contribuir a cambios sistémicos, ya que son mayores los incentivos para focalizarse en las prioridades institucionales que para apuntar a las grandes transformaciones que la justicia global exige¹²⁷. El listado es más amplio, pero estos ejemplos son suficientemente relevantes como para llamar la atención sobre la necesidad de un cambio profundo en el sistema de cooperación internacional.

¹²⁷ Shannon Paige (2021), *Time to Decolonise Aid*, Peace Direct. En línea: <https://www.peacedirect.org/publications/timetodecoloniseaid/>



Cuadro 4.1: Algunos ejemplos de vías de reproducción de las asimetrías en el sistema de cooperación internacional

- La cooperación internacional juega un papel importante a la hora de influir en los valores, la cosmovisión y el sentido común dominante de las sociedades en las que tiene un mayor impacto. Es, ya sea de forma deliberada o inconsciente, un mecanismo de hegemonización de la racionalidad y la cultura occidentales que consolida la dominación cultural del Norte hacia el Sur.
- El sistema, las políticas y las prácticas de cooperación internacional se estructuran en torno a los flujos de AOD, que fluyen de Norte a Sur. El sistema de financiación impone una lógica asimétrica que consolida la verticalidad en la toma de decisiones.
- Como resultado de estas relaciones asimétricas, se produce una imposición de lógicas administrativas basadas en la racionalidad y las necesidades administrativas de los donantes. Son estas las que determinan en numerosas ocasiones los tiempos, las relaciones, los diagnósticos de las iniciativas y su orientación, aunque entren en contradicción con las prioridades de las socias locales. Y son las necesidades administrativas, a su vez, las que definen las competencias y habilidades mejor valoradas entre los perfiles profesionales de la cooperación.
- El sistema de rendición de cuentas es también muy vertical y a menudo unidireccional. Se focaliza fundamentalmente en la ejecución de los fondos, obviando los procesos y los resultados. Asimismo, la rendición de cuentas se produce mayoritariamente en dirección ascendente, desde los diferentes partícipes hacia los donantes, y prácticamente nunca hacia las comunidades o las socias locales.
- El lenguaje también actúa reforzando el poder y las relaciones de dominación a través de las relaciones de cooperación internacional. Tanto el idioma hegemónico —el inglés— como la refinada jerga técnica aleja a numerosos actores de los lugares de toma de decisiones y mayor responsabilidad. Por regla general, quedan fuera de la conversación principal los actores locales y las comunidades al no compartir el lenguaje dominante.
- La cooperación internacional ha dado lugar a una amplia actividad de servicios profesionales necesarios para su funcionamiento que ha sido denominada como “la industria de la ayuda” compuesta por empresas y profesionales de consultoría, gestión, evaluación, formulación de proyectos, intermediación, etc. Esta “industria”, que tiene un importante peso en la definición de la agenda, las políticas y las intervenciones de cooperación, está formada mayoritariamente por personas de los países del Norte que contribuyen a consolidar la racionalidad, las formas de conocimiento y la cultura occidentales, las lógicas administrativas de los donantes y la rendición de cuentas de abajo a arriba.
- La cooperación internacional puede también generar una distorsión de los imaginarios, las narrativas, el sentido común e incluso la identidad a través de las que el personal local considera a sus propias comunidades.
- La creciente institucionalización que implica la participación en el sistema de cooperación ha derivado en numerosas ocasiones en procesos de desnaturalización y despolitización de las organizaciones, en el Norte y en el Sur.
- Las prácticas comunicativas y de recaudación de fondos por parte de ONGD contribuyen en numerosas ocasiones a descontextualizar y compartimentar las causas de los problemas y a normalizar las relaciones asimétricas, y de dominación.

Fuente: Elaboración propia a partir de *Time to Decolonise Aid*¹²⁸

128 Ibid.

No se trata de plantear una enmienda a la totalidad de la cooperación internacional, sino de asumir críticas que la cuestionan como vehículo de proyección, canalización de intereses y reproducción de relaciones asimétricas y de dominación. Críticas que deben ser un revulsivo para el cambio, y que interpelan a todos los actores a avanzar hacia una forma de concebir y poner en práctica la cooperación distinta: más democrática, con un enfoque sistémico, decolonial y feminista. Interpelan, al menos, a quienes piensan que la cooperación internacional debe ser un potente instrumento para mejorar las condiciones de vida de la gente que más lo necesita y que sufre la violencia, la pobreza, las desigualdades y la discriminación.



¿Es posible otra cooperación internacional?, TRIBUNA DE ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ

*La “utopía está en el horizonte.
Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos
y el horizonte se corre diez pasos más allá.*

*¿Entonces para qué sirve la utopía?
Para eso, sirve para caminar”*

(Eduardo Galeano)

Oxfam Intermón me ofrece esta Tribuna para reflexionar sobre la actual encrucijada en la que encuentra la cooperación internacional y, en concreto, quienes en su seno abogan por transformarla radicalmente con la finalidad de que contribuya a un cambio sistémico de las relaciones internacionales contemporáneas, sumándose a las múltiples voces que, desde diferentes lugares del planeta, abogan por “Otros Mundos Posibles”.

Mis reflexiones sobre dicha encrucijada se nutren de algunas de las propuestas planteadas por una polifonía de voces que, en las últimas dos décadas, ha tejido una tupida red de alianzas, no siempre exenta de controversias internas, a veces dolorosas y traumáticas y apuestan por metamorfosear la cooperación internacional para que sea ecofeminista, decolonial, pacifista y respetuosa con los derechos humanos (DDHH).

No obstante, antes de abordar dichas propuestas, una precisión inicial. Muchos actores internacionales consideran, seguramente al igual que muchas de las personas que leen esta Tribuna, que esa “otra cooperación internacional” es *naive* o utópica, esto es, de imposible realización práctica. Aunque se trata de un pesimismo entendible, es esencial recordar que son muchas las evidencias históricas que animan a esa polifonía de voces resistentes a no dejar de soñar en “otros mundos posibles” y, parafraseando a Antonio Machado y Eduardo Galeano, a caminar, a pesar de que “no haya camino”, en pos de ese horizonte de “utopías”. Seguir sus pasos es, hoy más que nunca, un imperativo moral inaplazable, un imperativo que tenemos no sólo con las generaciones

futuras, sino también con los millones de mujeres y hombres que, día a día, continúan sin desfallecer haciendo “camino al andar”.

Veamos pues, cuáles serían, en mi opinión, algunos de los retos que afrontan quienes caminan en pos de “otra cooperación internacional posible”. Empecemos por una cooperación basada en los DDHH, dado que han entrado con fuerza en los lenguajes de la cooperación internacional. Sin embargo, queda un largo trecho del camino para su plasmación efectiva, mencionándose a continuación, tres retos: primero, la necesidad de aterrizar, de forma práctica y efectiva, el derecho de la ciudadanía a *participar en los asuntos públicos*, incluidas las cuestiones internacionales y de cooperación, asuntos que, hasta ahora, son decididos por políticos, diplomáticos y algunos expertos. Siguen, sin embargo, sin ser escuchadas quienes, en realidad, más se ven afectadas: la inmensa mayoría de la humanidad y, en especial, las mujeres y quienes pertenecen a los colectivos más discriminados; segundo, la necesidad de repolitizar la cooperación, integrando en sus discursos y prácticas, el abordaje de las crisis múltiples mencionadas en el primer capítulo; y, por último, sería necesario *alinear* las políticas globales de cooperación para que favorezcan el cumplimiento, por parte de todos los estados, de sus obligaciones internacionales de *respetar, proteger y hacer efectivos* los DDHH en sus territorios y su política exterior. Para ello, deben fortalecerse los mecanismos de vigilancia y la investigación en DDHH pero también impulsar un nuevo consenso internacional en un triple sentido¹²⁹: primero, reafirmando el “derecho a tener derechos” de todas las personas, con independencia de su sexo, edad,

¹²⁹ Para un desarrollo más detallado de los retos que afronta la doctrina de los DDHH en las relaciones internacionales contemporáneas, véase el artículo “Luces y Sombras del régimen internacional de los Derechos Humanos. Setenta años de luchas por expandir sus significados”, en la Revista *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 142, 2018, pp. 43-53.



identidad, cultura o lugar de nacimiento; segundo, revirtiendo la actual contraofensiva neoliberal que, de forma activa, se niega a considerar como DDHH, el trabajo digno, la salud, la educación, la vivienda, la alimentación, la energía, el agua, la cultura, etc. Dicha contraofensiva se ha opuesto, asimismo, a la creación de normas jurídicas vinculantes en relación con el derecho al desarrollo, la paz o el medio ambiente, así como para obligar jurídicamente a las empresas multinacionales a respetar los DDHH. Sería preciso, por último, voltear las resistencias patriarcales para reafirmar los derechos de las mujeres como DDHH.

Este último reto nos introduce en la senda de quienes “hacen camino al andar”, explorando las potencialidades del *momentum* feminista actual. En efecto, gracias a la perseverancia de los movimientos feministas, la igualdad de género se ha convertido en otro concepto de moda, lo que, a su vez, habría facilitado la creación de instrumentos específicos para transversalizar el enfoque de género en la cooperación y reorientar parte de sus recursos (en verdad, no muchos) a promoverla.

Sin embargo, algunas voces, provenientes de los feminismos críticos han denunciado como el “género” se interpreta a menudo como “añadir mujeres y agitar”, silenciándose otras interpretaciones que lo entienden como una construcción sociocultural de las ideas de “masculinidad” y “feminidad” que, de forma contingente y situada, moldean las identidades de hombres y mujeres y sus interrelaciones, y privilegia el acceso y control de (unos pocos de) los primeros a los recursos sociales más valorados y ubica a las segundas en posiciones subalternas. De ahí que hagan hincapié en la necesidad de una cooperación *feminista* para dismantelar las lógicas cis-heteronormativas imperantes y la violencia que generan contra quienes construyen sus identidades sexuales desde parámetros no hegemónicos.

Estas voces feministas abogan, asimismo, por transversalizar en la cooperación no sólo el enfoque de género, sino también él de interseccionalidad con la finalidad de transformar la compleja matriz de dominaciones/opresiones que, de forma situada e interrelacionada, (re)construye identidades y ubica a todas las personas en distintas posiciones de pri-

vilegio o subalternidad, en función de su género/sexo, clase social, nacionalidad, origen étnico, color de piel, religión, edad, orientación sexual, identidad de género, diversidad funcional, etc. Y así, dichas voces “hacen camino al andar” para *descolonizar* la cooperación internacional para que no reproduzca esa matriz ni en su seno, ni tampoco en los países donde actúa. Abogan, para ello, por desmontar las lógicas coloniales y racistas que la atraviesan, desvelando cómo los actores hegemónicos occidentales (re)construyen sus identidades en contraposición a las identidades no occidentales, reproduciendo, aunque transformada, la longeva lógica civilizatoria de la *pesada carga* del hombre (occidental) blanco.

Éste último aspecto nos introduce en la penúltima “utopía”, la ecofeminista, que defienden quienes abogan por que la cooperación abandone la promoción del modelo socioeconómico del desarrollo capitalista neoliberal y camine, “haciendo camino”, hacia otras economías dedicadas a la sostenibilidad de la vida humana, los cuidados, los ecosistemas y el planeta.

Un breve apunte final relativo a la última de las “utopías”, la de quienes, desde posiciones pacifistas, abogan por una cooperación que contribuya, entre otras, al desarme, el control del comercio de armas, la prohibición de las armas nucleares o la desmilitarización de las relaciones internacionales. Apuestan, asimismo, por desarticular la deriva securitizadora que los países occidentales han introducido en su cooperación, reorientando sus fondos hacia el negocio de la seguridad y, en concreto, el control migratorio, la lucha contra el extremismo violento o la reforma del sector de seguridad, al considerar que, junto a otros factores, contribuye a generar conflictividad armada y vulneraciones de DDHH.

Y, como epílogo, un consejo para esa polifonía de voces resistentes, entre las que me incluyo, que hacen camino al andar en pos de esa “otra cooperación”. También tenemos un largo trecho de camino que recorrer para interiorizar en nuestros cuerpos, mentes y corazones, lo que significa realmente ser ecofeminista, decolonial, pacifista y defensoras de los DDHH de todas las personas, sin discriminación alguna.

Avanzar hacia una cooperación de este perfil, sin embargo, no parece posible si no cambia con ella un sistema internacional que es jerárquico, colonial y patriarcal. Solo si se producen reformas democratizadoras en los sistemas de gobernanza mundial —hoy reflejo del asimétrico reparto del poder— podrá avanzarse en esta dirección. Por ello, las luchas para transformar la cooperación deben integrarse en un contexto más amplio y sistémico: en un abordaje de profundización y transnacionalización democrática, de justicia global¹³⁰.

A pesar de la complejidad de este desafío y las numerosas resistencias a las que se enfrenta, parece que se ha abierto un contexto de oportunidad en el sistema de cooperación internacional. Se han producido importantes cambios en la estructura y las dinámicas de la sociedad internacional, con la emergencia de nuevos actores —países, pero también actores privados transnacionales con enorme poder— con un peso creciente, alterando el mapa

¹³⁰ Themrise Khan (2022), “The narrative of decolonization of development aid. Are non-Western alternatives the real issue?”, en *IDEES N°55 — Rethinking Development Cooperation to Meet the Challenges of the 21st Century*. En línea: <https://revistaidées.cat/en/the-narrative-of-decolonization-of-development-aid/>

de poder en el sistema internacional. Esto está transformando los procesos de negociación y deliberación internacional, generando nuevos conflictos, pero también desplazando los límites de las agendas globales. Un ejemplo de ello es la aprobación, en octubre de 2021 en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas de la resolución A/HRC/48/L.8 sobre el Impacto negativo de los legados del colonialismo en el disfrute de los derechos humanos, y la resolución A/HRC/48/L.13 sobre la Promoción de un orden internacional democrático y equitativo. A falta de conocer su recorrido y efectos reales, son dos hitos muy significativos y prometedores para un proceso de democratización y reparación a escala global¹³¹.

A la reconfiguración de las dinámicas de la sociedad internacional ha contribuido también un cambio en la naturaleza de los problemas a los que nos enfrentamos. Problemas que responden a una naturaleza interdependiente, transnacional y sistémica, que se presentan en forma de amenazas globales y que exigen fórmulas cooperativas para ser abordados.

Por esto, la agenda internacional de desarrollo es hoy más política que en épocas anteriores y llama a impulsar cambios estructurales y sistémicos. De agendas de perfil tecnocrático y centradas en la pobreza, pero ciegas a sus causas estructurales, hemos pasado a un conjunto de agendas más orientadas a la gobernanza democrática y que proponen un reparto menos asimétrico del poder internacional. En este contexto, la agenda internacional, sin apostar abiertamente por la democratización del sistema, por la justicia global y la decolonización de la cooperación, sí abre una ventana de oportunidad para avanzar en estos planteamientos.

Pero por encima de todo ello encontramos el trabajo de denuncia, de presión, de pedagogía, de generación de conocimiento y de alianzas de los actores del Sur, con un papel central de la sociedad civil, que está siendo determinante en la llamada a cambiar el sistema de cooperación internacional. Las evidencias de que este sistema, además de ser asimétrico, está arraigado en la colonialidad y reproduce el racismo estructural, están rompiendo poco a poco las resistencias epistemológicas —un paso previo para superar las resistencias políticas e institucionales— que impiden cambios profundos en el sistema de cooperación¹³². Algunas iniciativas caminan con claridad en esa dirección.

Cuadro 4.2. Transformaciones estructurales a través del trabajo cooperativo:
Garantizado la protección de las trabajadoras del hogar en Bangladesh

En el año 2006, la Ley del Trabajo había excluido a las trabajadoras del hogar de la protección legal ofrecida a otros colectivos. Para luchar contra esta situación se creó una alianza entre diversas OSC, organizaciones de derechos y sindicatos y del colectivo de trabajadoras domésticas, unidas bajo el paraguas de la *Domestic Workers' Rights Network* (DWRN). Esta alianza contó con el apoyo de la Fundación Manusher Jonno (MJF) de Bangladesh, de la Organización Internacional del Trabajo, de UNICEF y de Oxfam.

La DWRN y sus partidarias acordaron el objetivo realista, pero ambicioso a largo plazo de consagrar los derechos de las trabajadoras domésticas en la ley mediante la modificación de la Ley del Trabajo.

131 Las resoluciones están disponibles en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G21/267/45/PDF/G2126745.pdf?OpenElement> y <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G21/266/28/PDF/G2126628.pdf?OpenElement>

132 Shannon Paige (2021), *Time to Decolonise Aid*, Peace Direct. En línea: <https://www.peacedirect.org/publications/timetodecoloniseaid/>



Finalmente, en el año 2015, y tras nueve años de trabajo continuado de esta coalición, Bangladesh adoptó una política de protección y bienestar de las trabajadoras domésticas que incluía conquistas muy relevantes para este colectivo: garantía de salarios aunque negociados entre el empleador y la trabajadora (no regulados); derecho a prestaciones sociales; establecimiento de una edad mínima para trabajar (14 años); límite de horas trabajadas aunque con sin una regulación clara; formación para las trabajadoras del hogar provista por el gobierno o los empleadores; garantía de justicia si una trabajadora del hogar sufre abusos o es víctima de cualquier conducta inapropiada en el desempeño de sus funciones; y adopción de garantías para que estas medidas se cumplan.

Aunque la política de 2015 por sí sola no responde a todas las demandas de derechos del colectivo de trabajadoras del hogar, sienta unas bases importantes y abre la puerta a que una futura Ley de Trabajadores Domésticos, o una Ley Laboral modificada, sí lo logren.

La conquista fue posible gracias a un enorme esfuerzo de trabajo colectivo, que consistió en investigar, redactar propuestas concretas para el gobierno, crear una amplia base de apoyo entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los sindicatos y los grupos de derechos humanos, y organizar a más de 5.000 trabajadoras del hogar para exigir sus derechos. Las organizaciones nacionales e internacionales, como el MJF, la OIT, UNICEF y Oxfam, apoyaron el movimiento existente en el marco de la DWRN en lugar de intentar replicar o iniciar una iniciativa paralela.

Además de conseguir el cambio de política, esta coalición ayudó a apoyar y movilizar a miles de trabajadoras del hogar para que reclamaran sus propios derechos y exigieran a los empleadores y a los gobiernos que rindieran cuentas por la aplicación de la política. Todo ello se produjo en un contexto de limitación del espacio para que la ciudadanía ejerciera sus derechos democráticos y civiles.

Esta iniciativa demuestra que es posible lograr importantes transformaciones aun en un contexto de cierre de espacio cívico, como es el caso de Bangladesh. Es un ejemplo de una política innovadora desde el liderazgo colectivo local que ofrece derechos y protecciones a las trabajadoras del hogar de Bangladesh. Es un ejemplo, asimismo, del papel que puede jugar la cooperación internacional en el apoyo a las iniciativas locales para el logro de cambios estructurales.

Fuente: Emma Seery (2020), *Securing Protection for Domestic Workers in Bangladesh*, Oxfam Case Study

Pero el desafío es profundizar en las prácticas concretas al tiempo que se transforma el sistema en su conjunto. Aunque desde posiciones de poder puede costar ver las asimetrías del sistema, las evidencias existen. Así nos lo dicen a menudo las comunidades y nuestras socias locales¹³³. Muchas de estas evidencias nos resuenan desde hace tiempo. El modelo analítico de la cadena de la ayuda ya apuntaba con claridad cómo se trasladaban efectos negativos o contradictorios a los actores destinatarios de la ayuda, a través de las relaciones y prácticas de cooperación¹³⁴. Si ese modelo analítico de la cadena de la ayuda centraba su atención en las relaciones de poder desiguales generadas por la naturaleza de la financiación (del Norte al Sur), las críticas decoloniales amplían este marco, incorporando un análisis histórico, epistemológico, cultural, racial y patriarcal a las relaciones de cooperación internacional.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Tina Wallace (2007), *The Aid Chain: Coercion and Commitment in Development NGOs*.



Necesitamos aplicar marcos y análisis de poder a nuestro trabajo en cooperación para poder identificar hasta qué punto las asimetrías afectan a elementos estructurales de esta política pública, y a las prácticas de los diferentes actores —incluidas las Organizaciones de desarrollo—. Solo así podremos empezar a romper y superar las prácticas configuradas desde la colonialidad.

4.2. Por justicia, por democracia y por reparación: salir de la decolonialidad

Las desigualdades que hoy observamos entre los países del Norte y del Sur, así como entre los grupos racializados y las personas blancas en los países ricos y en el conjunto de la población mundial, tienen un origen histórico en una época brutal, entre los siglos XVI y XVIII, de comercio de esclavos, políticas racistas y colonialismo que queda lejos ya del momento presente¹³⁵. Pero no estamos ante un planteamiento extemporáneo ni superfluo, estamos ante un debate sobre la naturaleza del poder y su ejercicio en un sistema internacional que se ha asentado en estas desigualdades y las ha convertido en estructurales, reproduciéndolas hasta nuestros días.

Por eso es tan importante apelar al principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas en el sistema internacional. Un principio, además, que no puede hacer tabla rasa y partir de cero, sino que debe asumir una perspectiva histórica a partir del entendimiento de que la reparación es clave para establecer un sistema justo y democrático, y un paso necesario hacia la decolonización de la cooperación internacional.

En palabras de Rita Trias Prats “empezar la historia del *desarrollo* y la *ayuda* en el presente como algo desconectado del pasado convierte las cuestiones de responsabilidad y reforma estructural en cuestiones de empatía y generosidad. La tendencia del sector del desarrollo y de las instituciones internacionales a ejercer una amnesia deliberada y un olvido activo de las historias coloniales corre el riesgo de convertir la *ayuda* en un movimiento hacia la inocencia”¹³⁶.

En el año 2020 Michelle Bachelet, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, planteó en un debate organizado por el Grupo de Estados Africanos que “tenemos que corregir siglos de violencia y discriminación, entre otros, por medio de disculpas formales, procesos de reivindicación de la verdad y reparaciones de distintas formas”. Y esto no afecta solo a una dimensión simbólica, requiere también una reparación material. El propio Joe Biden ha garantizado que su gobierno apoyará que se contemplen reparaciones para la población afroamericana. Y los países del Norte deben colaborar con organismos como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con el objetivo de analizar su obligación de ofrecer reparaciones a las personas supervivientes del colonialismo¹³⁷.

El concepto de reparaciones incluye los actos de reparación, restitución, reconocimiento del daño y cese del mismo. La cooperación internacional no constituye un acto de reparación en sí misma, pero sí puede formar parte de una justicia reparadora. Para ello, sería necesaria una profunda reforma del sistema de cooperación internacional, que implicaría desmontar radicalmente las dinámicas de poder coloniales que suelen darse dentro del mismo. Si la provisión de AOD se tratase como una cuestión de justicia histórica, en lugar de como un acto voluntarista, constituiría una mejor herramienta para trabajar con los países del Sur a transitar y transformar las desigualdades arraigadas históricamente en el marco del poder político y económico del sistema internacional¹³⁸.

¹³⁵ Oxfam (2022), *Las desigualdades matan*. En línea: <https://www.oxfam.org/es/informes/las-desigualdades-matan>

¹³⁶ Shannon Paige (2021), *Time to Decolonise Aid*, Peace Direct. En línea: <https://www.peacedirect.org/publications/timetodecoloniseaid/>

¹³⁷ Oxfam (2022), *Las desigualdades matan*. En línea: <https://www.oxfam.org/es/informes/las-desigualdades-matan>

¹³⁸ *Ibid.*



La cooperación internacional desde el feminismo decolonial, TRIBUNA DE OCHY CURIEL¹³⁹

La cooperación internacional como concepto y práctica tiene historia. Si remontamos a una memoria larga se inscribe en la relación modernidad/colonialidad. El hecho colonial, provocado por los europeos a las Américas y también en África y Asia, generaron jerarquías de raza, clase, sexo y sexualidad, donde el paradigma de la modernidad occidental ha sido masculino, europeo, blanco, heterosexual, católico... asumido como lo civilizado y racional, mientras que lxs colonizados fueron considerados como bestias y salvajes, como no humanos.

Así la civilización moderna se autocomprendió como la más desarrollada y eso obligaba a Europa a "intervenir" a los que consideraba más "primitivos", mediante un proceso violento, económico, cultural, epistemológico y subjetivo¹⁴⁰. Lo anterior trajo como consecuencia el establecimiento de un patrón de poder mundial donde la raza, constituyó la base sobre la que se estableció, generando clasificaciones y jerarquizaciones, entre grupos, regiones y áreas geográficas¹⁴¹.

Es desde allí que se va conformando el discurso del desarrollo, aunque su profundización y visibilización mundial surge después de la 2da Guerra Mundial (1945) en el momento que los Aliados necesitaron una nueva imagen en el mundo después de la derrota Nazi. Así se creó la Organización de Naciones Unidas (ONU), la noción del Tercer Mundo, además de un cambio en los nombramientos geopolíticos: en vez de Norte y Sur, se pasó a países subdesarrollados y desarrollados. Es en este momento que Estados Unidos va consiguiendo su hegemonía económica, cultural y geopolítica. Es este el contexto del surgimiento de la cooperación internacional, que como discurso y práctica se basa en relaciones de poder geopolíticas que implica el reconocimiento y legitimación de un tipo de conocimiento, el establecimiento de verdades mediante instituciones de intervención y ayuda.

Más allá de que la cooperación internacional no es homogénea, sus lógicas se inscriben en una lógica eurocéntrica y neocoloniales y a partir de la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad, también norteamericocéntrica.

La corriente autónoma feminista latinoamericana y caribeña surgida en Abya Yala en la década de los noventa surgió precisamente cuestionando esas lógicas y políticas

internacionales. Señalamos que las ONG, que también surgen en el contexto arriba mencionado, se hicieron dependientes de la cooperación internacional, de las políticas del Banco Mundial, de la AOD, de la ONU institucionalizando las prácticas políticas, no solo del feminismo, sino de la mayoría de los movimientos sociales, lo que produjo desmovilización, tecnocratización y segmentación de las luchas, por lo que proponíamos la urgencia de la autonomía política y financiera de este tipo de instituciones.

Como afirmamos en el año 2010:

*"Experiencias como las de las Cómplices, las Próximas, las Chinchetas, Mujeres Creando, Mujeres rebeldes, Lesbianas feministas en Colectiva, el Movimiento de mujeres del afuera con sus obvias diferencias, desde República Dominicana hasta Argentina, han propuesto un feminismo excéntrico, del afuera, desde la frontera, comunitario, desde los márgenes como espacios posibles de construcción política desde la acción colectiva autogestionada y autónoma, que produce teoría propia y un pensamiento descolonizador frente al eurocentrismo y a la teoría y perspectiva de género más conservadora, y que cuestionan de fondo la relación saber-poder y la dependencia a las instituciones"*¹⁴².

Como feminista decolonial, situada en esta Abya Yala, entiendo que lo primero es que hay que entender este contexto histórico para ubicar los privilegios geopolíticos de la cooperación internacional al desarrollo y de la mayoría de lxs funcionarixs que trabajan allí y las lógicas neocoloniales que siguen reproduciendo.

Lo segundo es que debemos 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 internacional. Yo he propuesto que más que cooperación, deberíamos hablar de *reparación*, porque precisamente la cooperación internacional cuenta con los recursos que tiene porque hace siglos fueron robados a este continente mediante el colonialismo y fue por eso que Europa se hizo centro del mundo, y que luego Estados Unidos se hizo imperio mediante sus políticas intervencionistas.

Estos dos puntos son claves para cualquier posibilidad de "descolonizar" la cooperación internacional, aunque tengo dudas de que esto sea posible precisamente porque ontológicamente ya es parte central de la modernidad/colonialidad contemporánea.

¹³⁹ Activista feminista decolonial antirracista. Dominicana, residente en Colombia. Cofundadora del Grupo Latinoamericano de Formación y Acción Feminista GLEFAS. Doctora en antropología social. Docente universitaria.

¹⁴⁰ Enrique Dussel (1999), "Más allá del eurocentrismo: el sistema-mundo y los límites de la modernidad", en, Castro-Gómez, S.; Guardiola-Rivera, O y Millán, C. (edits.). *Pensar (en) los intersticios. Teoría y práctica de la crítica poscolonial*. Bogotá: Instituto de Estudios Pensar. Universidad Javeriana.

¹⁴¹ Quijano, Anibal (2000), "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina," en, *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires y Caracas: CLACSO y UNESCO.

¹⁴² Ochy Curiel (2010), "Hacia la construcción de un feminismo descolonizado", en, Espinosa Miñoso, Y. (Dir.) *Aproximaciones críticas a las prácticas teóricas políticas del feminismo latinoamericano* (pp. 69-76). Buenos Aires: En La Frontera.

Pero para hacer de la cooperación internacional un potente mecanismo de transformación para una justicia global y asumir la carga de responsabilidades sin desatender a la dimensión histórica, es necesario ir más allá de la retórica y revisar, junto al discurso, las dinámicas y el funcionamiento de las instituciones, las prácticas, las relaciones y los propios objetivos de la cooperación.

La propuesta decolonizadora tiene mucho que ver también con los objetivos y las propuestas de transformación, de carácter sistémico y estructural. El planteamiento se aleja de visiones asistenciales y técnicas de la cooperación para abordar una perspectiva política e histórica. Se trataría de abordar prioritariamente de manera coherente el conjunto de políticas, iniciativas, dinámicas y lógicas que están en la base de los problemas, las fuentes de exclusión y desigualdad, violencia, desprotección, o el deterioro ambiental, y no enmarcar los problemas desde una perspectiva de falta de recursos o capacidades. Si no se reconocen y se atacan las anomalías históricas existentes en estos ámbitos la cooperación internacional nunca podrá reformarlos de manera significativa, no podrá contribuir a un cambio sistémico¹⁴³, pero esto exige a su vez transformaciones en otros ámbitos.

Ello implica que la asunción de las responsabilidades globales debe llevar a superar el restrictivo marco de la ayuda, para avanzar hacia prácticas cooperativas más justas y más ambiciosas. Y ello implica asumir que la actual noción de desarrollo imperante no acoge ni reconoce a todos los pueblos, las culturas y las visiones del mundo. No estamos negamos con ello validez a la noción de desarrollo, sino enfatizando la necesidad de ampliar las aspiraciones de la cooperación internacional a otros marcos de sentido común, otros proyectos políticos más adecuados a los desafíos del momento histórico y la naturaleza de la sociedad internacional. Existen nociones orientadas a favorecer el bien común y con mayor capacidad de diálogo entre diferentes visiones del mundo, como la convivencia global, la sostenibilidad de la vida, la justicia global o el buen vivir que pueden ser referencias importantes que conectan con los principios feministas y decoloniales, más atentos a los cuidados, y las diversidades¹⁴⁴.

La idea, con esta ampliación de enfoques, es avanzar en un planteamiento que fortalezca a la cooperación internacional en un momento en el que atraviesa profundas crisis de legitimidad, de proceso y de resultados, pero también de proyecto político. Este planteamiento entroncaría con algunos debates de calado que están apuntando a la decolonización y democratización de la cooperación internacional, en el que tiene cabida una amplia diversidad de actores de la sociedad global, tradicionalmente no hegemónicos en el sistema de cooperación internacional. La ampliación y participación de actores diversos exige avanzar hacia esquemas de cooperación internacional más horizontales que los actuales.

¹⁴³ Themrise Khan (2022), "The narrative of decolonization of development aid. Are non-Western alternatives the real issue?", en *IDEES N°55 – Rethinking Development Cooperation to Meet the Challenges of the 21st Century*. En línea: <https://revistaidées.cat/en/the-narrative-of-decolonization-of-development-aid/>

¹⁴⁴ Koldo 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. En línea: <https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/es/publications/459>



Cuadro 4.3. Algunas prácticas para una cooperación más democrática y orientada a impulsar cambios estructurales

Desde Oxfam hemos planteado algunas propuestas concretas para avanzar hacia una cooperación sistémica, más democrática, menos instrumental, y con vocación de abordar las desigualdades y la lucha contra la pobreza de una forma estructural, en un momento de importante aumento de estas:

- Los países donantes deberían establecer garantías jurídicas para que todas las iniciativas de cooperación contribuyan claramente a reducir las desigualdades multidimensionales e interseccionales, con especial atención a la desigualdad por razones de género desde una cooperación feminista, y/o a reducir la pobreza y defender la garantía de los derechos humanos. Podrían también definir sus programas de evaluación para analizar su política de cooperación a la luz de estos objetivos.
- Dejar de utilizar la cooperación internacional para apoyar asociaciones público-privadas arriesgadas e inciertas y que se ha evidenciado que profundizan las desigualdades —especialmente los ámbitos de la educación y la sanidad—.
- Poner fin a la instrumentalización de la cooperación internacional para servir a objetivos políticos, comerciales y de seguridad del país donante. Los socios del Norte nunca deben anteponer sus propios intereses a los de las personas, comunidades y colectivos de los países del Sur.
- Evitar los mecanismos e instrumentos de ayuda que exponen a los países a un mayor riesgo de sobreendeudamiento, especialmente a los países de ingresos bajos. Los países donantes deberían quitar la prioridad a todos los instrumentos que puedan contribuir a agravar la ya crítica situación de endeudamiento de los países de renta baja y los países de renta media y, en su lugar, dar prioridad a las subvenciones e incrementar sus esfuerzos para ayudar a reducir la carga de la deuda mediante su reestructuración y cancelación.
- Cumplir el compromiso de dedicar el 0,7% de su RNB a AOD en el corto plazo, con un plan realista para alcanzar esta cifra, como mucho, en los próximos cuatros años, asegurando que este aumento va acompañado de un aumento de su calidad.
- Aumentar la cooperación internacional a sectores que han demostrado reducir las desigualdades, como los de la sanidad pública, trabajo decente, educación, esquemas universales de protección social, y el apoyo a la agricultura campesina, entre otros.
- Incrementar la cooperación internacional destinada a la Movilización de Recursos Domésticos, apoyando a los Gobiernos en mejorar su recaudación fiscal, y su capacidad presupuestaria con carácter progresivo para luchar contra la desigualdad. Esto solo es posible si los países del Norte y sus compañías ponen fin a la evasión y elusión fiscal, que drena los presupuestos de los países del Sur y minan sus propios esfuerzos de cooperación internacional.
- Incrementar la cooperación internacional destinada a promover una ciudadanía crítica y activa. Ello incluye el apoyo a grupos independientes de la sociedad civil (organizaciones de mujeres y feministas, asociaciones de trabajadores y grupos que hacen seguimiento presupuestario), que pueden contrarrestar la captura política e invertir en la construcción de un modelo social, político y de bienestar más humano y contribuir a ampliar el espacio cívico y la participación social y política.

Fuente: Adaptado de *Cooperación en tiempos de desigualdad. Una agenda renovada para la AOD ante una crisis de desigualdad que impide reducir la pobreza*, Informe de Oxfam.



Sabemos que es un proceso complejo, de disputa, que implica cambios en muy diferentes ámbitos: cambios personales, culturales, políticos y económicos. Cambios que se enfrenta a enormes resistencias, algunas ejercidas conscientemente y que es necesario desactivar. Otras resistencias, sin embargo, están tan arraigadas en la racionalidad hegemónica que pasan inadvertidas en muchas ocasiones, y estas son las que exigen una transformación interna, de las propias organizaciones e instituciones del sistema, probablemente las más difíciles de enfrentar.

Enfrentar las resistencias, las ajenas y las propias, es sin duda un desafío impostergable, que abre nuevas líneas de investigación —que habrán de abordarse desde la necesidad de decolonizar el conocimiento—, de funcionamiento organizativo, de incidencia y de relaciones que desde Oxfam Intermón estamos dispuestas a desplegar. Por convencimiento de que es el camino transformador para avanzar hacia una mayor justicia global. Y porque así nos lo plantean nuestras aliadas.

En Oxfam Intermón estamos convencidas de que hay que profundizar en esta dirección, revisando nuestras relaciones, nuestras prácticas y nuestro funcionamiento organizativo para que el acompañamiento y apoyo a organizaciones y movimientos sociales sea la base de nuestro trabajo, a partir de principios feministas, decoloniales y antirracistas. Contribuir a democratizar la cooperación, hacerla más sistémica y transformadora, pasa fundamentalmente por ello. En ese camino nos encontraremos.

SEGUNDA PARTE: LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ANTE UN NUEVO CICLO



Al fin ha dado inicio un proceso de reforma de la Cooperación Española que era ya inaplazable. Y lo cierto es que arranca en un momento complejo y muy convulso, de grandes incertidumbres y tensiones en el escenario internacional. Y lo hace también en un contexto social y político en España muy distinto al que alumbraron anteriores consensos en torno a la política de cooperación. Pero también es un momento en el que contamos con mayores y mejores acuerdos en la agenda internacional que deberán ser un elemento de referencia fundamental para esta reforma.

El proceso de reforma que iniciamos debe afrontar esta complejidad e incertidumbre con claridad de ideas y con una mirada larga, para definir una política que ofrezcan perspectivas de cambio ante una crisis sistémica. Es un paso necesario hacia la construcción de una política global, con carácter transformador, a través de la que abordar la responsabilidad frente a los asuntos compartidos, avanzar hacia la solidaridad internacional y la justicia global.

Además de una mirada adecuada, de una concepción de política global, responsable y solidaria, necesitamos hacer avanzar a todo el sistema a partir de una reforma acorde a una narrativa transformadora. Una reforma con una apuesta estratégica clara, capaz de abordar las transformaciones necesarias para la eliminación de las desigualdades y la pobreza, a favor de la justicia climática y de género, y a favor de las transformaciones para la profundización y la transnacionalización democrática. Una política, además, con un fuerte compromiso con la Acción Humanitaria, a través del triple nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz.

Como es lógico, esta apuesta estratégica supone la revisión, reformulación y refuerzo de algunos de los elementos fundamentales de la Cooperación Española si aspiramos a ir más allá de un salto discursivo. Como planteamos en estas páginas, es necesario dotar de estabilidad al sistema español de cooperación internacional y abordar de forma integrada y coherente los diferentes elementos que dan forma a la política permitirán su desarrollo.

Es preciso también desarrollar capacidades de diagnóstico, de planificación estratégica, de diálogo político, de establecimiento de alianzas y de gestión para abordar los grandes desafíos estratégicos. Y para ello es fundamental afianzar el centro político de la Cooperación Española elevando su capacidad de liderazgo estratégico y de articulación política, y a partir de una mayor disponibilidad de recursos.

Es necesario que en el marco de la reforma se establezcan las condiciones para garantizar que la cooperación financiera contribuya a los objetivos de desarrollo sostenible y los actores que la lleven a cabo cumplan con los requisitos de debida diligencia (a partir de estándares en materia de DDHH, derechos laborales, medio ambiente, fiscalidad justa y transparencia).

La Cooperación Española necesita contar con un sólido conocimiento sobre aquellas temáticas y contextos en los que trabaja, como requisito fundamental para lograr el vínculo entre el conocimiento y el desarrollo de la política. El carácter estratégico de esta y su desarrollo en un contexto complejo y cambiante dependen en buena medida de ello.

Es también una tarea de gran importancia impulsar la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. Sus especiales características, y el hecho de compartir objetivos y principios con la coherencia, hacen de la cooperación internacional una política crítica para ello. Sin embargo, para poder contribuir a una apuesta por la coherencia, la Cooperación Española necesita definir con claridad cuál es su papel específico para ello. Si la cooperación aspira a ser una política aceleradora de cambios transformadores, esto es algo que debe abordar con responsabilidad y con una mirada de largo alcance.

Por último, el análisis de la AOD en 2020 evidencia la pertinencia de los planteamientos a favor de una reforma de carácter estratégico e integral. Refleja un volumen de AOD que continúa situando a España a la cola de donantes europeos, si bien es cierto que se atisba un crecimiento en esta AOD. Refleja también un desequilibrio entre la cooperación multilateral y la bilateral que se debe fundamentalmente a un volumen total de recursos claramente insuficiente y determinado por las contribuciones obligatorias a los organismos internacionales. La orientación de estos fondos muestra la falta de una apuesta estratégica clara no solo en relación a la cooperación multilateral, donde no hay gran margen al ser la mayor parte contribuciones obligatorias, sino también en relación a agendas transformadoras como la igualdad de género, al tiempo que, aunque en descenso, sigue destacando el énfasis en uso de la AOD para sufragar los costes de las personas refugiadas en España. Se observa también con nitidez la necesidad de un mayor protagonismo de la Acción Humanitaria, y una inversión en contextos de fragilidad, cuestión esta que se agudizará en el corto plazo ante la crisis de financiación a la que se enfrentan los países de bajos ingresos. Asimismo, se constata un año más el limitado peso que las instituciones del MAUC tienen en la gestión de la AOD española, lo que evidencia una necesidad de reforzar su liderazgo no solo en la orientación de la política, sino también en el uso de los recursos.



5. La Cooperación Española ante un nuevo ciclo: momentos convulsos para un proceso de largo aliento

5.1. Ahora sí, la reforma ha empezado

El último año no ha sido un periodo de trámite para la Cooperación Española. En pocos meses se han producido algunos hitos que nos sitúan ante un momento de enorme importancia para el futuro de la política de cooperación.

En marzo de 2021 el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC) hacía público el documento *Política Exterior feminista. Impulsando la igualdad en la Acción Exterior Española*. Conocido como “Guía de Política Exterior Feminista”, se presentaba como el “aterrizaje concreto de una política pública, a través de nuestro compromiso con el multilateralismo, en la Unión Europea, a través de nuestras relaciones bilaterales, o mediante la política de cooperación para el desarrollo, sin olvidarnos de la igualdad en nuestro propio servicio exterior”¹⁴⁵. El documento señala a la cooperación internacional como uno de los instrumentos clave para desplegar una acción exterior feminista. Se trata de una propuesta de enorme interés y calado político para enmarcar y orientar algunos de los debates y decisiones actuales y futuros en el conjunto de la Cooperación Española, y que se alinean con una visión compartida cada vez por más países¹⁴⁶.

Pocos meses después, en junio de 2021, la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso aprobaba el *Informe para el estudio de la actualización del marco normativo y del sistema de cooperación internacional para el desarrollo*, elaborado por una Subcomisión creada “para el estudio de la actualización del marco normativo y del sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo”¹⁴⁷. Este informe, en cuya elaboración participaron los diferentes grupos parlamentarios y para lo que contaron con intervenciones de personas expertas en muy distintos ámbitos relacionados con la cooperación internacional, pretendía ser un importante insumo para el proceso de reforma de la Cooperación Española dada su vocación de suscitar un amplio consenso social y político.

Una de las virtudes de este documento consiste en que, a partir de una amplia diversidad de visiones, institucionales y no institucionales, identifica una serie de elementos sobre los que articular una visión estratégica para una política de cooperación estable y de largo plazo. El texto refleja con claridad la importancia de avanzar en materia de coherencia de políticas —uno de sus ejes se titula *La cooperación española como proyecto de país: coherencia de políticas*—, la importancia de avanzar hacia una cooperación feminista, con enfoque de derechos, decolonial y de interseccionalidad en el abordaje de las desigualdades sistémicas y, asimismo, la necesidad de desarrollar una cooperación ecologista, capaz de contribuir a la lucha contra el calentamiento global y la crisis climática¹⁴⁸.

¹⁴⁵ MAUC (2021), *Política Exterior Feminista. Impulsando la Igualdad en la Acción Exterior española*. En línea: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2021_02_POLITICA%20EXTERIOR%20FEMINISTA.pdf

¹⁴⁶ Oxfam Intermón (2022), *Más allá de las palabras. Hacia una cooperación feminista y transformadora*. En línea: <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/politica-cooperacion-feminista-transformadora>

¹⁴⁷ El documento está disponible aquí: <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documents/Divulgaci%C3%B3n/Comunicaci%C3%B3n/Informe%20Subcomisi%C3%B3n%20DEF%20LET.pdf>

¹⁴⁸ Subcomisión para el estudio de la actualización del marco normativo y del sistema de cooperación internacional para el desarrollo (2021), *Informe para el estudio de la actualización del marco normativo y del sistema de cooperación internacional para el desarrollo*. En línea: <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documents/Divulgaci%C3%B3n/Comunicaci%C3%B3n/Informe%20Subcomisi%C3%B3n%20DEF%20LET.pdf>



Este informe se suma al que conocíamos unos meses antes proveniente del Grupo de Trabajo sobre Recursos y Capacidades del Consejo de Cooperación, titulado *Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma*. El mandato realizado a este grupo de trabajo consistía en estudiar las reformas que, desde su perspectiva, debía abordar la Cooperación Española y ofrecer orientaciones para ello¹⁴⁹.

Estos informes contribuyen a ampliar un diagnóstico que desde hace años ha apuntado a algunos de los principales desafíos para la Cooperación Española¹⁵⁰. Un diagnóstico, al que también se suman los Informes de Pares del CAD de la OCDE, cuya última aportación hemos conocido en los primeros meses de 2022¹⁵¹.

Coinciden estos análisis al señalar algunas de las fortalezas de la Cooperación Española, como la existencia de una amplia diversidad y riqueza de actores, una gran descentralización que le aporta un valor diferencial, una importante presencia y capilaridad en los países socios, una ciudadanía comprometida con la solidaridad internacional, y un movimiento social de cooperación internacional articulado y con una participación muy relevante en la política. Y coinciden también al caracterizar una cooperación que, al mismo tiempo, no acaba de desarrollar una propuesta sistémica y suficientemente estratégica, con una arquitectura institucional poco adecuada, dotada de insuficientes recursos (tanto financieros como humanos), con dificultades para generar conocimiento y aprendizajes, excesivamente permeable a la coyuntura política y económica, y con un limitado peso político para influir en las decisiones que afectan a los principios y objetivos del desarrollo sostenible más allá de su campo de acción.

Estas limitaciones estructurales de la Cooperación Española¹⁵² se han visto agudizadas en la última década, como resultado del desmantelamiento de elementos centrales de la Cooperación Española ocasionado por la respuesta política a la crisis financiera de 2008. Una respuesta basada en recortes presupuestarios, pero también caracterizada por el debilitamiento de importantes aspectos cualitativos de la política. Esta tendencia, parece, comienza a ser revertida en los últimos tres años.

En el plano político, se han producido cambios muy importantes en la dirección de la Cooperación Española, en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE). Cuatro de los cargos más relevantes —titular del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), la Dirección de la AECID y la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible—. Estos cambios se han producido justo en el ecuador de una legislatura difícil, y que reclamaba decisiones importantes desde el inicio. De cara al futuro, es importante encontrar estabilidad en un sistema de cooperación, como el español, demasiado habituado a los bandazos y la volatilidad, y que ha sido maltratado como pocos en un pasado muy reciente.

Puede decirse, ahora sí, que ha comenzado el proceso de reforma de la Cooperación Española con el inicio de la elaboración de una nueva ley de cooperación que deberá renovar la cobertura legal, pero también favorecer la orientación estratégica de todo el sistema, para los próximos años y décadas¹⁵³.

¹⁴⁹ Grupo de Trabajo sobre Recursos y Capacidades del Consejo de Cooperación (2020), *Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma*. En línea: <http://www.consejocooperacion.es/2462-2/>

¹⁵⁰ Otro documento importante por su mirada estratégica y su contribución propositiva es el informe *Un nuevo sistema de cooperación para transformar el mundo*, elaborado en 2021 por la Coordinadora de ONGD. Disponible aquí: <https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2021/01/documento-reforma-sistema-FINAL.pdf>

¹⁵¹ CAD/OCDE (2022), *Peer Review Spain 2022*. En línea: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/eed71550-en/index.html?itemId=/content/publication/eed71550-en>

¹⁵² Pablo Martínez Osés e Ignacio Martínez (2012), "Cooperación Española: de los límites estructurales a la irrelevancia política", *Papeles 2015 y más nº9*. En línea: <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2012/1525/cooperacion-espanola-de-los-limites-estructurales-a-la-irrelevancia-politica/#.Yi9VH3rMKUk>

¹⁵³ A finales de 2021 se concretaba el primer paso de esta reforma, con la publicación del primer borrador del *Anteproyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global* (en adelante *Anteproyecto de Ley de Cooperación*). Tras un proceso de consulta pública y revisión e informe por parte de diversos órganos de la Administración General del Estado, se publicaba a mediados de febrero una segunda versión de este *Anteproyecto*.



Si bien la reforma del sistema de la Cooperación Española abarca a un amplio campo de instituciones, actores, instrumentos y procesos, y marcos normativos, la reforma de la ley de cooperación se va a constituir en uno de los primeros pasos y una pieza clave para definir el marco sobre el que se desarrolle esta reforma. El planteamiento abordado en la ley será determinante para la dimensión, el calado y la orientación de la reforma, y para el futuro de la Cooperación Española. Por esta razón, es fundamental que la ley establezca el marco adecuado para una cooperación sistémica y estratégica a través de una reforma integral —que abarque a los diferentes elementos que configuran la política— e integrada —que garantice el diálogo, la interrelación y la coherencia entre los diferentes aspectos de la política que sean objeto de reformas—. Varios son los elementos que ya están encima de la mesa, y que deberán ser abordados en el corto y medio plazo. La reforma de la cooperación financiera, reforma de la AECID, Estatuto de las personas cooperantes, Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, el nuevo marco de subvenciones, el nuevo marco de la Acción Humanitaria o la definición estratégica de la cooperación multilateral son algunos de los elementos más importantes, pero no los únicos.

La complejidad de la tarea, la urgencia de los problemas a enfrentar y la dimensión de los desafíos que obligan a mirar a largo plazo, y con visión estratégica, pueden colisionar con los plazos, las capacidades y las dificultades, tanto institucionales como del conjunto del sistema, para abordar un proceso de diálogo político y social como el que una reforma amplia de una política como la de cooperación exige. Por ello, es importante que la sensación de urgencia no suponga una limitación en las ambiciones y dimensión del proceso de reforma que necesita la Cooperación Española. Frente a este riesgo, es necesario apelar a la responsabilidad de abordar el proceso con visión estratégica y de largo plazo.

Más aun, teniendo en cuenta el momento de gran incertidumbre mundial que atravesamos, con un contexto de crisis sistémica agravado recientemente por la pandemia sanitaria provocada por la Covid-19 y, más recientemente aún, por el inicio del conflicto en Ucrania, que tendrá un importante impacto en la agenda de desarrollo y las políticas de cooperación internacional. La urgencia y gravedad de los problemas, y las alteraciones provocadas en las sociedades del Norte por estos fenómenos, suponen una tensión para la agenda de desarrollo que puede derivar en una instrumentalización de la AOD y las herramientas de cooperación. Por eso es importante en este momento una mirada amplia para un proceso de largo aliento.

Con la intención de contribuir a esta mirada, estructuramos este capítulo en dos apartados: el primero relativo a la naturaleza de la política, a su ambición, alcance y orientación estratégica; y el segundo dedicado a algunos de los elementos determinantes para perfilar el modelo de la Cooperación Española en los próximos años.

5.2. La naturaleza de una política que necesita dar un salto adelante

a. Una política a la altura del contexto actual: crisis sistémica y desafíos globales

Los cambios en el contexto internacional y en la agenda global de desarrollo sitúan a la cooperación en un lugar de gran relevancia política para hacer frente a la crisis sistémica y contribuir a una transformación global justa. El calado de estos cambios, no obstante, nos debe llevar a avanzar hacia una política de cooperación renovada, ambiciosa en su concepción y en sus propuestas.

En este sentido, el borrador del Anteproyecto de Ley de Cooperación destaca, en su exposición de motivos, que la política de cooperación se basa en una concepción solidaria de la sociedad internacional y en la necesidad de ofrecer una respuesta colectiva a los retos globales. No en vano, la cooperación internacional es una de las nueve políticas identificadas

en el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 y ratificadas en la estrategia de Desarrollo Sostenible del gobierno de España como “políticas palanca”¹⁵⁴.

Esta consideración se debe a su potencial papel estratégico en la consecución de los retos a los que apunta la Agenda 2030: la construcción de un mundo más justo y más sostenible. La política de cooperación es clave por sus características específicas: una política con importantes elementos para el desarrollo sostenible de carácter transversal, una política de naturaleza interméstica (internacional y doméstica, por su potencial contribución a transformar elementos clave de nuestro modelo socioeconómico), y una política con capacidad de convocar a actores muy diversos y agendas locales, nacionales e internacionales relevantes para la justicia global¹⁵⁵.

Sin embargo, la política de cooperación en España, en buena medida por su pasado más reciente, se encuentra muy debilitada y alejada de algunas de las reflexiones y compromisos que como política palanca debería incorporar. Tiene, por lo tanto, un amplio recorrido por delante para materializar su contribución frente a los retos y las responsabilidades globales.

El momento actual, con el proceso de reforma en ciernes, constituye una gran oportunidad para asumir una mirada estratégica, que apunte a las grandes transformaciones que permitirán superar los problemas globales asociados a la pobreza y las desigualdades, y al conjunto de amenazas a la sostenibilidad de la vida.

Para ello, además de apelar a la solidaridad internacional —elemento irrenunciable y principal motor de la cooperación internacional— debe reconocer la importancia de abordar los problemas desde el principio de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas en el avance hacia la justicia global.

Para ello es necesario impulsar una política con vocación global, estratégica y realista para promover la coherencia de políticas. Esta política contribuye a definir un perfil de la Acción Exterior basado en el multilateralismo, la construcción de la paz, la justicia de género y el compromiso con los derechos humanos y la solidaridad, entre otros elementos. Pero la cooperación internacional, dada su naturaleza, no puede circunscribirse a la Acción Exterior. Se trata de una política de carácter global, dimensión en la que queda subsumido también lo local y estatal, y con importantes implicaciones transversales. Tiene por lo tanto un espacio de actuación en otras políticas y ámbitos de la acción pública que no son exclusivos de la Acción Exterior: la educación para ciudadanía global, la contribución a las metas de desarrollo global, el avance hacia sistemas universales de salud, educación y protección social, o la coherencia del conjunto de las políticas públicas, por señalar solo algunos de los desafíos de la cooperación internacional que interseccionan con distintos campos de las políticas públicas. Circunscribir la cooperación internacional al marco de la Acción Exterior puede restar un potencial importante en el despliegue de los ámbitos mencionados cuando todos ellos son críticos para el logro de los objetivos de la cooperación. Asimismo, la cooperación internacional es una política multinivel, en la que la participación de la administración territorial (autonómica y local) es fundamental para el cumplimiento de sus objetivos, cuestión esta que entra en tensión con una concepción de la política de cooperación que se circunscribe a la Acción Exterior.

b. Una visión estratégica frente a los desafíos globales

Actualmente contamos con una agenda internacional que nos responsabiliza frente a los retos y problemas globales, y que apunta hacia una mayor justicia social, ambiental y económica. Una agenda que nos recuerda que la justicia de género y las transiciones socioecológicas justas son los ejes de deben atravesar las respuestas políticas hacia la construcción de un mundo más justo y más sostenible.

¹⁵⁴ Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. En línea: https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Plan_de_Accion_para_la_Implementacion_de_la_Agenda_2030.pdf

¹⁵⁵ *Ibid.*



Estamos por lo tanto ante un marco internacional resultado de un importante acuerdo político —sustanciado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París, el *Grand Bargain* de la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 y el Marco de Acción de Sendai, o el Foro Generación Igualdad, entre otros hitos de la agenda internacional— asentado a su vez en un amplio acuerdo científico y social que se constituye en una referencia fundamental sobre la que articular el consenso de la Cooperación Española.

La Cooperación Española parece estar alineada discursivamente con este marco internacional. Pero afronta el reto de trasladar esta visión a buena parte de sus decisiones estratégicas e instrumentales.

En este contexto, y reconociendo que cada gobierno podrá interpretar de manera distinta estos desafíos y priorizar sus respuestas en función de su visión ideológica, no todas las apuestas estratégicas son igualmente válidas. Por el contrario, la Cooperación Española necesita —siempre atenta a su bagaje y las capacidades y potencialidades de sus actores— renovar su apuesta estratégica a partir de la identificación de los elementos más críticos para responder frente a la crisis sistémica y los problemas del desarrollo.

Diferentes documentos, ejercicios de análisis y propuesta han apuntado algunas de estas necesarias apuestas estratégicas. Ya se ha señalado el planteamiento recogido en el informe de la subcomisión. También el Consejo de Cooperación, que a través del documento *Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma* apunta el valor que la Agenda 2030 tiene como marco estratégico, o a través de sus grupos de trabajo, que además de hacer seguimiento, tratan de contribuir a elevar el perfil estratégico de la Cooperación Española.

En atención a estos diagnósticos, y a los desafíos para la sociedad global —y especialmente para las personas más vulnerables— en las próximas décadas, estamos convencidas de que algunas apuestas estratégicas se perfilan como las más relevantes. El análisis recogido en las diferentes partes de este informe es muy elocuente, y llama a profundizar en líneas estratégicas en las que la Cooperación Española tiene discurso y capacidades, y en torno a las cuales parece articularse un creciente consenso, tanto entre los actores de la Cooperación Española como con los socios internacionales de esta.

Aquí tan solo se mencionan estas líneas, con el ánimo de situarlas en el centro de los debates del proceso de reforma de la Cooperación Española en marcha:

- Transformaciones para la eliminación de las desigualdades y la pobreza
- Transformaciones a favor de la justicia de género¹⁵⁶
- Transformaciones a favor de la justicia climática
- Transformaciones para la profundización y la transnacionalización democrática
- Un compromiso con la Acción Humanitaria, a través del triple nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz.

Lo que se plantea con la identificación de estos ejes críticos (de naturaleza transectorial) para la gobernanza y la justicia global es señalar los ámbitos más estratégicos sobre los que debiera gravitar principalmente la política de cooperación al menos en las próximas dos décadas. Se trata de ejes críticos para la consolidación de una cooperación sistémica, transformadora, feminista y ecologista que asuma el reto de dar el salto adelante que le exige un momento histórico de grandes transformaciones.

¹⁵⁶ Sobre esta cuestión, que es crítica para avanzar hacia una cooperación estratégica y acorde a los desafíos de nuestro tiempo, desde Oxfam Intermón hemos publicado recientemente el informe *Más allá de las palabras. Hacia una política de cooperación feminista y transformadora*. En línea: <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/politica-cooperacion-feminista-transformadora>

5.3. Algunos elementos de cambio para superar las limitaciones estructurales del modelo actual de la Cooperación Española



La Cooperación Española ha acusado históricamente una brecha entre las orientaciones estratégicas y los objetivos derivados de estas (los fines) por un lado, y las modalidades, los instrumentos, las instituciones, los recursos y las capacidades (los medios), por otro. Corremos un riesgo evidente de seguir ahondando en esta brecha si no se ponen en relación las orientaciones estratégicas con los medios existentes en el sistema de cooperación.

Por ello es necesario insistir en la idea que el proceso iniciado debe dar lugar a una reforma integral, con carácter estratégico, pero también integrada. Es decir, los diferentes elementos de la reforma deben ser coherentes y consistentes entre sí. De ello dependen salir de este proceso con un modelo propio y que combine la visión estratégica con las capacidades y potencialidades de la Cooperación Española.

Una de las claves para avanzar hacia una cooperación estratégica obliga a replantear la relación entre los fines y los medios de una manera más estrecha. Una reforma guiada por la necesidad de reformas instrumentales puede contribuir a resolver algunos problemas de carácter técnico y a pulir anomalías que afectan al funcionamiento de algunas instituciones e instrumentos de la Cooperación Española, pero también puede hacer que la reforma, en su conjunto, se vea distorsionada y se aleje de los propósitos inicialmente planteados.

Es por ello imprescindible tener claridad respecto a qué modelo de cooperación se aspira, y qué elementos de la política son los que permitirán desarrollarlo. Si la Cooperación Española asume una apuesta transformadora y sistémica, esta debe trasladarse a las decisiones que afectan a los diferentes pilares y elementos que configuran la política. No hacerlo podría abrir una brecha entre el marco normativo-discursivo y el modelo de esta cooperación. Esta cuestión afecta a elementos como la arquitectura institucional, los instrumentos, el papel de los actores, la coherencia de políticas, y el conocimiento y aprendizajes necesarios para fortalecer la política y a sus agentes.

A continuación, centramos nuestra mirada en algunos de los elementos que deben estar en la base de un proceso de reforma ambicioso y con vocación transformadora. Los elementos que señalamos no son los únicos importantes, pero sí algunos de los más relevantes. Su inclusión aquí se debe a varias razones.

Se trata de temas de largo recorrido sobre los que la Cooperación Española necesita avanzar con solidez y una dirección adecuada, ya que no han estado suficientemente contemplados a lo largo de la trayectoria de esta política y tampoco tienen todos ellos una centralidad suficiente en el actual debate público sobre su reforma. Observamos en torno a estos temas un desajuste entre su importancia para contribuir a una política de cooperación y la importancia concedida por los diferentes actores de la Cooperación Española. Se trata de temas, a su vez, que afectan a cuestiones estructurales y críticas para configurar un sistema integral y estratégico, y para lograr la necesaria consistencia entre los fines y los medios.

El propósito de incluirlos aquí, y profundizar en ellos, es precisamente situarlos en la agenda y en el debate públicos como elementos a tener en cuenta para abordar un proceso de reforma integral e integrado. Las siguientes páginas se dedican a señalar su relevancia y algunas posibles vías de acción para su desarrollo, pero en ningún caso pretenden ser una propuesta cerrada para su puesta en marcha. Para ello es necesaria un mayor estudio y profundización en cada uno de ellos, algo que deberá facilitar el actual proceso de reforma de la Cooperación Española.

a. Un centro político con mirada global y una institucionalidad abierta a planteamientos progresivos



La Cooperación Española afronta diversos desafíos institucionales, algunos de ellos de gran calado y difícil respuesta que pueden sintetizarse en la existencia de fragmentación institucional y falta de directrices compartidas entre ministerios, la ausencia de un centro político con capacidades, recursos suficientes y un mandato claro para liderar y articular el sistema de cooperación.

Esta fragmentación se produce tanto entre ministerios como dentro del propio MAUC, en el que la diversidad de instituciones puede constituir un importante activo en términos de complementariedad y articulación, pero que en la práctica parecen reproducir más disfunciones y relaciones de competencia.

Es preciso, frente a estas limitaciones, que la reforma de la Cooperación Española fije las bases para avanzar hacia una mayor cohesión y complementariedad, y un mayor liderazgo político por parte de lo que se ha denominado en diferentes ejercicios como “un centro político” que articule el sistema¹⁵⁷.

En nuestro anterior informe de La Realidad de la Ayuda se planteaba una propuesta clara sobre cómo elevar este centro político y dotarlo de mayor capacidad de orientación estratégica y liderazgo político. Se proponía, en concreto, elevar esa responsabilidad con la creación de un consejo u órgano de dirección de la estrategia de desarrollo internacional sostenible de España, dependiente de la Presidencia del Gobierno, con la participación directiva del MAUC, y la participación de los Ministerios de Economía y Transformación Digital, Transición Ecológica y la Secretaría de Estado para la Agenda 2030¹⁵⁸, a los que debería sumarse el Ministerio de Igualdad.

Sin embargo, las propuestas que apuntan a la elevación de la ubicación de la política de cooperación dentro de la estructura gubernamental no parecen, por el momento, tener suficiente calado.

Así mismo, desde diferentes instancias se han realizado distintas propuestas que profundizan en la idea de definir con claridad el centro político¹⁵⁹. Todas las propuestas apuntan al papel de liderazgo que debe jugar el MAUC y la necesaria articulación y complementariedad con carteras críticas para la política de cooperación, como el actual Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, el Ministerio de Transición Ecológica, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, y el Ministerio de Igualdad.

Sin menoscabo de la participación de otros ministerios en una política con importantes elementos de carácter transversal e integral, los señalados están llamados a jugar un papel central en el sistema de cooperación internacional. La forma de articulación entre ellos, no obstante, debiera garantizar el liderazgo (traducido en orientación estratégica y capacidad de coordinación y también de los recursos) de la cartera que ostente las competencias principales en cooperación internacional.

Es necesario enfatizar esta cuestión, sobre todo en un modelo como el español, en el que el actor político que tiene el liderazgo y las principales atribuciones de la política dista mucho de tener una parte importante de los recursos y capacidades de gestión de esta. El

¹⁵⁷ Coordinadora (2021), *Un nuevo sistema de cooperación para transformar el mundo*, elaborado en 2021 por la Coordinadora de ONGD. En línea: <https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2021/01/documento-reforma-sistema-FINAL.pdf> y Grupo de Trabajo sobre Recursos y Capacidades del Consejo de Cooperación (2020), *Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma*. En línea: <http://www.consejocooperacion.es/2462-2/>

¹⁵⁸ Véase Oxfam Intermón (2021), *Realidad de la Ayuda 2020*, pp. 33-35.

¹⁵⁹ Los citados informes del Consejo, Subcomisión y Coordinadora aportan elementos para definir ese centro político.

propio CAD, a través del *Peer Review Spain 2022*, plantea la necesidad de “reforzar el papel de liderazgo y convocatoria de la SECI en el sistema de cooperación, basándose en su mandato específico de cooperación internacional, para reforzar la coordinación interministerial y seguir buscando la coherencia de las políticas para el desarrollo”¹⁶⁰.

La opción mencionada es probablemente una de las más adecuadas, por posibilista, dado el contexto actual y con una perspectiva de medio plazo. Sin embargo, es necesario abrir procesos de debate y propuesta que nos permitan mirar a largo plazo y promover un planteamiento progresivo para alcanzar un escenario óptimo. Los retos a los que debe responder la cooperación internacional, además de un buen diálogo y coordinación interministerial, exigen una estructura política con rango ministerial, por lo que este debería ser el objetivo en el horizonte. En esta línea se han situado históricamente los países con cooperaciones más avanzadas y sería importante que los pasos iniciados en el proceso de reforma no cieguen esta posibilidad, por mucho que en las actuales circunstancias pueda verse como una opción políticamente inalcanzable o no deseable.

b. La cooperación financiera en el centro del debate sobre los instrumentos de la Cooperación Española

Un proceso de transformación integral, e integrada, de la política de cooperación debe dedicar una mirada en profundidad a sus instrumentos. Estos son fundamentales, ya que a través de ellos cobran cuerpo las iniciativas y se alcanzan los objetivos de la política: son un elemento clave para definir el perfil y la calidad de la Cooperación Española.

Por tanto, la propuesta respecto a los instrumentos que impulse la reforma de la Cooperación Española debe asumir una plena coherencia con el resto de pilares de la política, con el resto de reformas emprendidas y, de manera especial, con los desafíos estratégicos de esta.

En demasiadas ocasiones el debate y las decisiones sobre los instrumentos ha cobrado vida propia e independiente de otros debates y rasgos de la política como sus objetivos, sus principios y sus valores o la naturaleza de los actores. Las restricciones financieras, las capacidades, las inercias administrativas, las restricciones normativas y, conviene decirlo, el seguidismo de las tendencias dominantes en otros países, han jugado históricamente un papel determinante en el tipo de instrumentos por los que ha optado la Cooperación Española.

Esto ha contribuido a la disociación entre el discurso y su concreción en decisiones estratégicas y la ejecución de la política. En un momento como el actual, de replanteamiento del conjunto del sistema de la Cooperación Española, es imprescindible reflexionar sobre el tipo de instrumentos a desplegar y el carácter estratégico de estos frente a tentaciones continuistas, competencia con otros países o atajos para elevar la capacidad de movilización de recursos independientemente de la capacidad de transformación de estos.

Es importante esta cuestión en un contexto en el que se ha instalado entre diferentes países una carrera hacia el 0,7% por la vía crediticia. Nuevos instrumentos e instituciones financieras han llegado con fuerza en numerosos países, aportando la capacidad de movilizar un volumen de recursos que por otras vías es difícil de lograr, ya que exige estrategias, estructuras, instrumentos y capacidades que no siempre están suficientemente desarrolladas en los sistemas de cooperación. En esta situación se encuentra la Cooperación Española.

Seguramente reside aquí una de las cuestiones importantes para el futuro de la cooperación internacional, y que determinará el modelo de cooperación por el que opten los diferentes países. Aunque no solo se juega en las decisiones en torno a la cooperación financiera el modelo de cooperación, es sin duda uno de los elementos determinantes de este.

¹⁶⁰ OCDE (2022), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Spain 2022*. En línea: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/eed71550-en/index.html?itemId=/content/publication/eed71550-en>



En el caso concreto de la Cooperación Española estamos ante un complejo desafío. Por un lado, es importante decidir qué modelo de cooperación financiera se quiere desarrollar, a través de qué instrumentos, con qué objetivos y a partir de qué visión del desarrollo sostenible. La forma que adopte el perfil de la cooperación financiera será determinante para decantar estas todas estas cuestiones, especialmente teniendo en cuenta que movilización de recursos y principios del desarrollo no siempre se dan la mano¹⁶¹.

Por otro lado, es preciso decidir qué peso debe tener la cooperación financiera dentro del sistema y la política pública de cooperación internacional teniendo en cuenta que no se trata solo de una decisión cuantitativa. Por el contrario, esta marcará de manera creciente el perfil del conjunto de la cooperación a medida que más peso tenga. Si asumimos que este tipo de cooperación, y especialmente algunos de los instrumentos a los que recurre, encarnan una visión más liberal de la cooperación en la que reside una pulsión mercantilista, es más que probable que una apuesta decantada hacia este modelo nos aleje de perfiles más transformadores y cuestionadores de las dinámicas de desarrollo que nos han situado en una tormenta perfecta en forma de crisis sistémica.

Ambas son decisiones importantes que marcarán el paradigma en el que se asiente la cooperación española en el futuro. Por ello es importante tomar perspectiva sobre los avances respecto a la cooperación financiera en el proceso de reforma de la cooperación española y no ignorar sus implicaciones.

¹⁶¹ Para profundizar sobre esta cuestión véase ECOSOC. (2018), *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo*. Informe del Secretario General (E /2018/55). Consejo Económico y Social de Naciones Unidas; José Antonio Alonso (2018), *Development cooperation to ensure that none be left behind*. CDP Background Paper No. 39; Jeroen Kwakkenbos (2012), *Private profit for public good*. Brussels: Eurodad.

Cooperación financiera española, ¿sustento para los ODS o FAD 2.0?, TRIBUNA DE CARLOS BOTELLA

La cooperación española está sumergida en tiempos de cambio y nos jugamos mucho en la orientación y profundidad de los mismos.

Uno de los elementos centrales de estas mudanzas parece girar en torno a la reestructuración de la cooperación financiera, es decir, sobre cómo organizar mejor los instrumentos financieros (préstamos, garantías, inversiones en capital, microcréditos, etc.) para movilizar recursos que apoyen los procesos de desarrollo sostenible en los países con los que trabaja la Cooperación Española.

Así, en este campo de la cooperación financiera, el Anteproyecto de ley de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global crea el Fondo Español de Desarrollo Sostenible (FEDES), como heredero del actual FONPRODE y plantea la creación de un GT interministerial para proponer soluciones institucionales que reúna bajo el paraguas de la Agenda 2030 a todos los instrumentos de cooperación e internacionalización.

Juntos, pero no revueltos

Si abrimos el foco de análisis, el ámbito de la cooperación financiera puede considerarse desde un enfoque más amplio

ya que bajo la lógica de la Agenda 2030 y la nueva métrica del desarrollo (TOSSD por sus siglas en inglés) podemos considerar dentro de ella no sólo a las herramientas de ayuda al desarrollo, sino también a otras que comparten destino como acciones de inversión en el Sur global, aunque tengan también objetivos de promoción de la empresa española o de las exportaciones.

Pero no todo debería valer para ser incluido ahí, en esa nueva forma de medir el apoyo al desarrollo. Las operaciones deberían compartir, y garantizar su contribución a, los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y, como bien se indica en el Anteproyecto de ley para el caso de FEDES, los actores que las lleven a cabo deberán cumplir con los requisitos de debida diligencia. Esto es, adoptar estándares en materia de DDHH, derechos laborales, medio ambiente, fiscalidad justa y transparencia. En este ámbito se están registrando avances normativos tanto en la UE como en España.

Recordemos aquí que FONPRODE venía precisamente de una escisión del FAD que mezclaba cooperación al desarrollo con internalización de la empresa española, con predominancia de esta última, y que tuvo problemas relevantes en términos de eficacia en su contribución al desarrollo, transparencia, ética y reputación.

No hagamos, pues, todo el esfuerzo de reforma para volver al mismo punto, cumpliendo con el mito del eterno retorno en su versión más nociva. Por el contrario, se trata de organizar de una manera más efectiva los distintos fondos de inversión en el exterior para que contribuyan a un verdadero impulso de los ODS.



El Anteproyecto de ley de cooperación apunta en la buena dirección respecto al FEDES, al integrarlo en los objetivos y dinámicas de cooperación, incluir la debida diligencia como requisito para las alianzas. Veremos si eso contamina positivamente a otras herramientas de inversión en el exterior, y no al revés, lo que podría llevar a someter a la cooperación a los intereses exportadores y de internalización de las empresas, especialmente de las grandes.

Una apuesta decidida por un mayor y mejor músculo financiero para apoyar la agenda global de desarrollo sostenible requerirá un diseño institucional renovado, más flexible, ágil y eficaz. Esto puede llevar hasta la creación de una institución financiera específica, el tan comentado banco de desarrollo. Hasta ese momento, para que el FEDES funcione eficazmente, se debería apostar por una gestión liderada por una AECID renovada y reforzada. Esto requiere, no lo olvidemos, de suficiente voluntad política y recursos financieros.

Independientemente del diseño institucional, la apuesta deber ser por organizaciones públicas que lideren y gestionen la cooperación financiera y se encuentren con otros actores en la orientación y las alianzas, manteniendo la autonomía estratégica de cada instrumento y sus requisitos.

La diversidad de actores es un rasgo distintivo de la cooperación española y aportaría mucho a su rama financiera. Así, distintos tipos de entidades del sector privado (pymes, economía social y solidaria, banca ética, comercio justo, etc.), no sólo las grandes empresas, deben tener su espacio en la supervisión e implementación de algunas operaciones. Pero, sobre todo, se deberá trabajar con el sector público y privado de los países socios.

Asimismo, la sociedad civil tiene un papel relevante que jugar en la orientación estratégica de la cooperación financiera, al menos del FEDES, para lo que debería dotarse a este fondo de los órganos consultivos pertinentes y las herramientas de planificación adecuadas. Por otro lado, se puede aliar

también con otros actores para financiar iniciativas con colectivos vulnerables, proyectos liderados por mujeres, apoyo a pequeños y medianos negocios en el Sur global.

¿Cantidad o calidad?

En términos cuantitativos, la cooperación financiera no debe ser la única vía prevista para la senda de crecimiento de recursos hacia el 0,7% en 2030 que propone el anteproyecto de Ley de cooperación para el desarrollo sostenible. Importa más establecer unas bases adecuadas para una cooperación financiera duradera, eficaz, eficiente y transparente que aporte 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. Recordemos aquí que la nueva medición de la AOD según el componente de donación hará que sólo una parte de las asignaciones presupuestarias al FEDES cuenten realmente como AOD. Dicho de otro modo, preocupemos por la calidad antes que la cantidad.

Este enfoque amplio de la agenda global de desarrollo sostenible es un reto para el sector público, en términos de coherencia y flexibilidad; para el privado, en visión de desarrollo y estándares; pero también para la sociedad civil. Para esta última, trabajar bajo la lógica de la cooperación financiera significa lidiar con claves financieras y de inversión que complementen algunas de sus acciones. Sólo si se contribuye con impactos positivos en el desarrollo sostenible de nuestros países socios en el Sur Global habrá valido la pena el esfuerzo.

Apostemos, pues, por arreglos institucionales, alianzas y orientaciones estratégicas adecuadas para sortear, la vuelta, como una suerte de Sísifo, al punto inicial de la cooperación financiera española y, por tanto, evitar así que se parezca más a un FAD 2.0 que a la herramienta potente y coherente para el apoyo al desarrollo sostenible que realmente necesitamos.

c. Una cooperación que se asienta en el conocimiento y los saberes es más fuerte y estratégica

Uno de los elementos en los que coinciden muchos de los diagnósticos realizados en los últimos años es en la necesidad de avanzar hacia una cooperación más audaz y estratégica, con capacidad de análisis para desbrozar la complejidad y ampliar su carácter transformador. Hasta la fecha, la Cooperación Española no ha conseguido dotarse de un sistema propio de conocimiento ni articular una relación adecuada con el sistema científico para vincular los campos de la investigación y el análisis con el del diseño y la gestión de la política pública de cooperación. Sin embargo, este es un elemento crítico para contar con una cooperación sistémica y con carácter transformador.

A esta opinión se suma el recientemente conocido examen de pares realizado por el CAD, al señalar cómo la falta de una visión estratégica sostenida ha dificultado los esfuerzos por mejorar el aprendizaje institucional¹⁶². Frente a ello, anima a sistematizar la recogida de

162 OCDE (2022), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Spain 2022*. En línea: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/eed71550-en/index.html?itemId=/content/publication/eed71550-en>

información, el seguimiento de los resultados y los flujos de información de abajo a arriba, para favorecer el intercambio de conocimientos, una toma de decisiones asentada en información sólida y una dirección más estratégica.

Es relevante que el informe del CAD dedique dos de sus principales recomendaciones a esta cuestión. Propone reforzar el aprendizaje institucional que surge de la cooperación técnica, los resultados de la programación en todos los ministerios y entidades, así como la experiencia de las oficinas de cooperación técnica, además de crear sistemas estables y sólidos para la gestión del conocimiento. Y propone profundizar los esfuerzos para medir continuamente los resultados de sus actividades y generar conocimientos que nutran la rendición de cuentas y la toma de decisiones.

A partir de estos diagnósticos son diversas las fórmulas propuestas para dotar a la Cooperación Española de un sistema de conocimiento sobre el que asentar aprendizajes y del que alimentar la toma de decisiones estratégicas y de carácter estructural¹⁶³. Algunas apuntan a la creación de un sistema específico en el marco de la estructura de la política de cooperación, y otras lo hacen a partir del diálogo con el sistema científico español. Encontrar la fórmula adecuada a partir de estos u otros planteamientos merece un estudio previo y exhaustivo dedicado a analizar las condiciones de posibilidad actuales, sin que ello suponga cerrar la puerta a poder avanzar gradualmente hacia propuestas más ambiciosas.

Son varios los elementos por los que contar con un sistema de conocimiento vinculado específicamente a la política de cooperación es determinante. Una razón importante es la contribución que el seguimiento y evaluación supone a la hora de aprender, tomar decisiones y fortalecer la política. Asimismo, la obtención de conocimiento a partir de ejercicios de evaluación y seguimiento puede contribuir también a generar información necesaria para conocer en qué medida se alcanzan los objetivos, y rendir cuentas al conjunto de las instituciones y a la ciudadanía, y elevar así la transparencia, informar y permitir el escrutinio público. Sin embargo, aunque esto es imprescindible para contar con una política sólida y eficaz, no es suficiente. La naturaleza de este conocimiento debe ir más allá para explorar y ampliar los horizontes de transformación.

Esta última cuestión reclama un tipo de conocimiento más relacionado con líneas de investigación a más largo plazo, lo que demanda alianzas o instrumentos de investigación para contribuir fundamentalmente en dos líneas críticas para la Cooperación Española: la ampliación de los horizontes de la política y de su visión estratégica y prospectiva, por un lado, y la vinculación de los procesos de toma de decisiones políticas y organizativas con la evidencia científica generada en el trabajo de investigación, por otro.

Cabe destacar, en este sentido, la necesidad de generar investigación básica en el marco de la política de cooperación. Una investigación orientada hacia los problemas abordados por la cooperación internacional con el objetivo de ampliar las perspectivas de esta política y contribuir a configurar un sentido común de época en la que los problemas que amenazan a la justicia global formen parte de la problemática cotidiana de la sociedad. No hay que olvidar que una comunidad epistémica robusta puede jugar un papel relevante a la hora de decantar el sentido común y la agenda política. Y aunque esta no es una responsabilidad exclusiva, ni seguramente primaria, de la política de cooperación. Es un terreno de responsabilidades compartidas que puede ser abordado desde la coherencia de las diferentes políticas implicadas en la construcción de conocimiento e investigación, con especial atención a la política científica y universitaria.

Puede señalarse, asimismo, desde un planteamiento de investigación aplicada, que la orientación de investigación hacia los denominados “problemas del desarrollo” puede ser

¹⁶³ Los mencionados informes del grupo de capacidades del Consejo de Cooperación y de la Subcomisión señalan esta cuestión. También la Coordinadora de ONGD reclaman la importancia del conocimiento para fortalecer estratégicamente la política de cooperación: <https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2021/01/documento-reforma-sistema-FINAL.pdf>

un elemento determinante para desentrañar las complejidades que presenta una realidad interdependiente y transnacionalizada. Una realidad en la que los problemas presentan una doble naturaleza, de urgencia y gravedad —que exige actuar con contundencia y rapidez en el corto plazo— y de complejidad —que exige abordar respuestas de largo plazo y con carácter estratégico.

De manera complementaria, la investigación puede cumplir un papel estratégico en la orientación de los procesos de toma de decisión a más corto plazo. Pero todo ello, reclamaría una mayor presencia en los espacios y momentos de la política en los que se toman decisiones estratégicas y operativas por parte de investigadores/as, grupos de investigación, colectivos de investigación y otros actores y colectivos que generan conocimiento desde la investigación básica y aplicada, y también desde la praxis y con una especial atención al conocimiento generado en el Sur. Lo cierto es que en la actualidad los procesos de planificación —tanto aquellos de carácter general, como sectoriales y geográficos—, con cierto carácter rígido, no son permeables al diálogo entre agentes y al conocimiento generado desde la investigación, lo que constituye un déficit a solventar.

d. La coherencia de políticas: una tarea con implicaciones especiales para la política de cooperación internacional

De la misma forma que respecto al ámbito del conocimiento, existe un muy amplio consenso sobre la necesidad de avanzar hacia una mayor coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS). Esta se ha convertido en un referente crucial para la cooperación internacional de diversos actores. Ya la ley de cooperación de 1998 asumía la coherencia de políticas como uno de los principios de la política española de cooperación. Lo cierto, no obstante, es que este principio no se definía con claridad ni quedaba adecuadamente especificada la forma en la que la cooperación internacional debía contribuir a la coherencia, lo que en la práctica ha ejercido un bloqueo importante para promover la CPDS.

Este, además de la lógica actualización conceptual y de enfoque (como resultado de una amplísima renovación de los debates y las propuestas en materia de CPDS), continúa siendo el principal desafío para la política de cooperación internacional en materia de coherencia: cómo impulsar un enfoque de política pública que es transversal, que interpela a todo el gobierno y la administración, y que trata de promover principios, valores y objetivos de política que no están en el núcleo de muchas de las políticas públicas.

También aquí el informe de pares del CAD se detiene, para señalar que la nueva creación de una secretaría de Estado específica de cooperación internacional —a diferencia del periodo anterior, en el que esta secretaría compartía las competencias de la política exterior con América Latina y el Caribe— es una oportunidad para avanzar hacia una mayor coherencia no solo del sistema de cooperación, sino también entre el conjunto de las políticas. Y además, señala el informe, este impulso a la CPDS contribuiría a garantizar un enfoque coherente de las contribuciones multilaterales y a informar de forma exhaustiva sobre el TOSSD¹⁶⁴, algo que hasta el momento está siendo realmente complejo.

Sería pertinente para avanzar en esta dirección poder fijar un enfoque sólido de CPDS que resolviera algunas de las limitaciones o ambigüedades conceptuales con las que se ha planteado tradicionalmente, que se pueden agrupar en torno a dos equívocos principales: la asimilación de la coherencia a una mayor coordinación entre políticas y la percepción de que la CPDS es una responsabilidad primaria, e incluso exclusiva, de la política de cooperación.

Es necesario llamar la atención sobre estos aspectos porque ambos son limitantes para avanzar hacia la CPDS. En el primer caso porque evidencia una concepción poco ambiciosa de la coherencia, limitada a la búsqueda de sinergias y complementariedad entre políticas,

¹⁶⁴ OCDE (2022), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Spain 2022*. En línea: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/eed71550-en/index.html?itemId=/content/publication/eed71550-en>

pero sin alterar sus planteamientos y objetivos. El ejercicio de coherencia se focalizaría así en evidenciar cómo diferentes políticas pueden contribuir a objetivos de desarrollo sostenible.

En el segundo caso, se estaría renunciado a asumir un enfoque avanzado de CPDS, un enfoque *Whole of government* (y también *whole of society*), en el que la coherencia sea un objetivo de todo el gobierno al que la política de cooperación, como el resto de las políticas, se compromete a través de un mandato general (compartido con el resto de políticas) y específico (en función de las características de esta política).

La superación de esta confusión conceptual es necesaria para asumir una visión de la CPDS ambiciosa, en la línea en la que se está planteando cada vez con más claridad en espacios internacionales¹⁶⁵. Ayudaría también a fijar con mayor precisión y realismo la responsabilidad que de la CPDS se deriva para la política de cooperación y sus agentes, y a definir mecanismos para su impulso desde las instancias de la cooperación internacional.

Pero además de avanzar en términos conceptuales es imprescindible lograr que la CPDS deje de ser un elemento principalmente retórico con el que todo el mundo parece estar de acuerdo, pero nadie asume. Y es imprescindible que se concrete en la práctica en un mandato específico para cada una de las políticas, y entre ellas la de cooperación internacional. Para ello es necesario definir cómo se concreta el vínculo de la política de cooperación internacional con la CPDS. Las propuestas emanadas de diferentes espacios (Subcomisión del Congreso, Consejo de Cooperación y especialmente la propuesta de Futuro en Común¹⁶⁶) constituyen un avance de gran relevancia para avanzar hacia una hoja de ruta general para la CPDS. Sin embargo, no centran su atención principal en las responsabilidades a asumir, ni en las iniciativas a impulsar, específicamente desde la política, por lo que esta es una tarea pendiente de desarrollar.

Una referencia de interés, en este sentido, es la propuesta elaborada por el Informe de la Subcomisión del Congreso, que propone “dotar a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional de las capacidades necesarias para participar del mecanismo para el análisis sistémico y la gestión integrada de la coherencia de políticas a nivel intergubernamental y multinivel, con la responsabilidad de trasladar el análisis internacional y de cooperación con una visión de conjunto y en aquellos ámbitos de su competencia, y garantizando asimismo su correcto funcionamiento”¹⁶⁷. Pero esta no se acompaña de una propuesta más amplia.

Recientemente el Consejo de Cooperación, a través del Subgrupo de CPDS, ha elaborado un documento titulado *Informe sobre transición a un nuevo concepto de coherencia de políticas*¹⁶⁸. Este informe reconoce explícitamente la disociación entre las responsabilidades de una política específica, como la de cooperación internacional, y las responsabilidades del conjunto del gobierno.

Para superar esta disociación llama a trabajar en dos direcciones distintas, aunque intrínsecamente relacionadas: los mecanismos del sistema de cooperación internacional para “gestionar la dimensión global de la CPDS” por un lado y, por otro, “un mecanismo integral en un marco de Agenda 2030”. El informe plantea una serie de consideraciones generales para reforzar la CPDS en el marco de la Administración General del Estado y especifica también recomendaciones orientadas al ámbito de la cooperación internacional.

¹⁶⁵ OCDE (2021), *Implementing the OECD Recommendation on Policy Coherence for Sustainable Development: Guidance Note*. En línea: <https://www.oecd.org/gov/pcsd/pcsd-guidance-note-publication.pdf>

¹⁶⁶ Pablo Martínez Osés y María Luisa Gil (2020), *Investigación para el apoyo al proceso de diseño de una estrategia y mecanismos de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible*. Futuro en Común.

¹⁶⁷ Subcomisión para el estudio de la actualización del marco normativo y del sistema de cooperación internacional para el desarrollo (2021), *Informe para el estudio de la actualización del marco normativo y del sistema de cooperación internacional para el desarrollo*. En línea: <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgaci%C3%B3n/Comunicaci%C3%B3n/Informe%20Subcomisi%C3%B3n%20DEF%20LET.pdf>

¹⁶⁸ Documento en fase de borrador en el momento de cerrar este informe.



En relación a estas últimas, señala la necesidad de definir con claridad el papel del sistema de cooperación internacional en la promoción y gestión de la dimensión global de la CPDS, especialmente en relación a la Acción Exterior del Estado. Además, reclama responsabilidades específicas en la identificación y análisis de las interacciones entre políticas con impacto global para promover su alineamiento con el desarrollo sostenible, y apunta a la incorporación de la CPDS en la planificación y evaluación de la cooperación. El informe, por último, apela a la importancia de definir la institucionalidad y asignación de responsabilidad en materia de CPDS en el sistema de cooperación internacional, y avanzar hacia un sistema de seguimiento y rendición de cuentas que se centre en el vínculo entre la política de cooperación y la promoción de la CPDS.

En la línea de algunos de los planteamientos de este informe, el estrechamiento del vínculo entre la cooperación internacional y la CPDS debe producirse tanto a través profundización de los desafíos específicos de la política de cooperación internacional, como de la identificación de desafíos estratégicos de los que emanen responsabilidades para otros actores de la administración española. De esta forma, el diálogo político interno en clave de CPDS para el avance en los desafíos estratégicos de la cooperación debería pasar a ser una tarea prioritaria para la Cooperación Española. Cuanto más elevado políticamente sea el centro político de la Cooperación Española y más definidas estén sus competencias en el impulso de la coherencia, mayor capacidad tendrá de definir la agenda de CPDS y de decantar dicho diálogo político interno a favor de los principios y objetivos del desarrollo sostenible. Existe, por lo tanto, una relación evidente entre una cooperación que promueve la CPDS con el fortalecimiento y la adecuación de las instituciones del sistema de cooperación internacional.

Desde estas páginas llamamos a seguir profundizando en esta reflexión para lograr que el proceso de reforma de la Cooperación Española defina con claridad sus responsabilidades en materia de coherencia y su vínculo con el sistema de CPDS que se implante en el conjunto del gobierno.

e. El valor diferencial de la cooperación descentralizada: necesidad de pasar del discurso a la práctica

Uno de los rasgos más característicos del ecosistema de la Cooperación Española es su heterogeneidad y amplia presencia de actores de naturaleza diversa. La cooperación descentralizada, aquella impulsada principalmente por comunidades autónomas (CCAA) y entidades locales (EELL), y desarrollada de la mano de los actores vinculados al territorio, es sin duda uno de los componentes más significativos de este ecosistema. Esta cooperación, es ampliamente reconocida en la medida que aporta riqueza, pluralidad, articulación con el territorio y la sociedad, y contribuye a la democratización las relaciones de cooperación.

La cooperación descentralizada española cuenta ya con una amplia trayectoria y se ha consolidado en buena parte de las CCAA y EELL del Estado español. A pesar de ello, la Cooperación Española en su conjunto no ha logrado encontrar una articulación adecuada — aquella que permita desarrollar las potencialidades de la cooperación descentralizada y complementar estratégicamente al conjunto del sistema— entre las iniciativas impulsadas en los diferentes niveles de la administración.

Lejos de apostar por un sistema centralizado o que encorsete las potencialidades y rasgos diversos de CCAA y EELL, sí parece necesario abordar la integración de la cooperación descentralizada desde una perspectiva de responsabilidades compartidas en los asuntos globales y en los problemas del desarrollo, apelando además a su aportación de valor diferencial y a su contribución a la gobernanza global multinivel. Este enfoque político, que contempla un papel mucho más directivo en el conjunto del sistema de cooperación por parte de los actores de la cooperación descentralizada, tiene más recorrido para el establecimiento de relaciones más estratégicas entre los diferentes niveles de la administración.

Para ello es importante reconocer las capacidades, autonomía y diversidad de la cooperación descentralizada, y enfatizar el valor diferencial que, en términos genéricos, aporta esta a partir de los rasgos y las características específicas de sus actores y relaciones (cuadro 5.1).



Cuadro 5.1. Rasgos potenciales de la cooperación descentralizada en los que reside parte de su valor diferencial

- **Reciprocidad y relaciones de horizontalidad:** la cooperación descentralizada descansa en una institucionalidad y unas relaciones que favorece mayores niveles de simetría entre los socios de cooperación respecto a la que existen en el sistema de cooperación internacional articulado en torno a las directrices del CAD. Mayores niveles de reciprocidad favorecen una relación horizontal entre los socios de cooperación, lo que genera un mutuo beneficio en las relaciones de cooperación descentralizada, superando de esta manera las tradicionales relaciones “donante-receptor”.
- **Proximidad y participación:** se trata de un principio basado en el concepto de “subsidiariedad” que afirma que los gobiernos locales y las partes interesadas están en mejor posición para tratar determinados asuntos dada su cercanía a las comunidades y poblaciones afectadas por ellos. Por ello, y especialmente a partir del diálogo con los actores territoriales a partir de procesos de participación, la cooperación descentralizada refleja amplios niveles de proximidad y apertura a la participación.
- **Gobernanza territorial multiactor y multinivel:** uno de los objetivos y razones de ser de la cooperación descentralizada es mejorar la gobernanza local a través de la movilización de gobiernos locales, sociedad civil y actores del territorio. La cooperación descentralizada puede así hacer una aportación fundamental para una gobernanza territorial más democrática, elemento importante este para avanzar hacia una mayor justicia global.
- **Alianza territorial desde lógicas de intercambio, aprendizaje mutuo e integralidad:** Este es uno de los principios más importantes que diferencia la cooperación descentralizada de la cooperación tradicional impulsada por los Estados, y favorecido por su distinta naturaleza y vínculo con el sistema oficial de cooperación internacional. Las alianzas se dedican a apoyar una agenda política común y objetivos amplios y de carácter integral para facilitar la apropiación y los resultados de las acciones de la cooperación descentralizada.
- **Mayores posibilidades para desplegar una acción solidaria:** Aunque existen situaciones distintas, dada la variedad de gobiernos locales y autonómicos, y dada la diferencia entre la capacidad de acción de unos y otros, se constata en general una potencial menor incidencia de limitaciones de tipo diplomático y/o comercial en la conceptualización y despliegue de la cooperación.

Fuente: Nuevos horizontes para la cooperación internacional. Una mirada a la cooperación descentralizada a través del caso vasco.

Reconocer estos elementos ayudaría sin duda a transformar el marco desde el que abordar la relación de la cooperación descentralizada y el sistema de la Cooperación Española en su conjunto. Más aún, teniendo en cuenta que la cooperación española arrastra una limitación desde su origen en la forma en la que ha tratado de incorporar a los actores de la cooperación descentralizada, lo que ha dificultado incorporar el valor diferencial de esta de una manera integrada en el conjunto del sistema. Sin duda estamos ante un momento de oportunidad para avanzar hacia otro tipo de relación.



Pero reconocer las aportaciones, las fortalezas y los rasgos potenciales de la cooperación descentralizada no debe llevarnos a obviar la necesidad de cuestionamientos críticos que permitan avanzar hacia modelos transformadores de cooperación descentralizada, algo que no siempre ocurre en la práctica.

En este sentido, en mismo momento en el que la AGE aborda su proceso de reforma de la política de cooperación, son varias las CCAA y EELL que también están llevado a cabo —lo han hecho recientemente o lo harán en el corto plazo— procesos de revisión de sus políticas de cooperación internacional. Revisiones que, en varios casos, se asientan en amplios ejercicios de investigación y procesos estructurados de participación.

Sin entrar a detallarlos, estos procesos se están planteando la necesidad de revisar elementos importantes para determinar un nuevo modelo de política de cooperación internacional. Abarcan, entre otros elementos, la elaboración de nuevas leyes de cooperación —algunas de las cuales están replanteando y ampliando el propio objeto de la ley, más allá del desarrollo sostenible y apuntando a visiones de justicia, convivencia y transformación global—, la exploración de nuevas vías para avanzar hacia la CPDS, la revisión de los marcos de instrumentos, la ampliación de los agentes —a partir de propuestas más amplias y diversas, con espacio para diversos actores de la sociedad civil—, la identificación de nuevas formas de planificación o las apuestas por dar un mayor protagonismo al conocimiento y los saberes para el fortalecimiento y la orientación estratégica de las políticas de cooperación.

Es importante, en un momento como el actual, en el que se están sentando nuevas bases en el conjunto de la Cooperación Española, señalar la necesidad de un mayor diálogo y apertura al intercambio y el aprendizaje mutuo en el desarrollo de estos procesos. La voz de los actores de la cooperación descentralizada debería ser más escuchada en el marco de la reforma del sistema de la Cooperación Española.

Es importante también que, además del funcionamiento de la Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional, el actual proceso de reforma de la Cooperación Española genere una estructura de diálogo e intercambio político y técnico entre la AGE y las CCAA y EELL para el desarrollo de procesos de planificación compartida y desarrollo de iniciativas conjuntas.

Cuadro 5.2. Algunos elementos críticos para avanzar hacia un proceso de reforma estratégica de la Cooperación Española

- Es necesario dotar de estabilidad al sistema de cooperación internacional, a su personal, a los recursos, y también a las relaciones con los socios de cooperación. Esta política ha sido objeto de comportamientos volátiles y cambios abruptos que han impedido consolidarla como una política pública, profundizar en los necesarios procesos de cambio y la han debilitado seriamente.
- Es importante abordar el proceso de reforma con una mirada larga y estratégica, que no se deje atrapar por las urgencias ni impulsos reactivos frente a un contexto tan complejo como el actual. Priorizar elementos de corto plazo o derivados de necesidades de la agenda doméstica socavarían la dimensión y ambición del proceso de reformas.
- No debería circunscribirse la cooperación internacional al campo de actuación de la Acción Exterior. La cooperación es importante para desplegar una Acción Exterior comprometida con los derechos humanos, la justicia de general y la sostenibilidad ambiental. Pero más allá de ello, la cooperación internacional es una política global que tiene implicaciones en otros muchos ámbitos que quedarían cercenados si se la encajona en los límites de la Acción Exterior.



- Es preciso desarrollar capacidades de diagnóstico, de planificación estratégica, de diálogo político, de establecimiento de alianzas y de gestión para abordar los grandes desafíos estratégicos para la Cooperación Española, entre los que destacamos las transformaciones para la eliminación de las desigualdades y la pobreza, las transformaciones a favor de la justicia de género, las transformaciones a favor de la justicia climática, las transformaciones para la profundización y la transnacionalización democrática, y un compromiso con la Acción Humanitaria, a través del triple nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz.
- Es necesario afianzar el centro político de la Cooperación Española elevando su capacidad de liderazgo estratégico y de articulación política, y a partir de una mayor disponibilidad de recursos. Pero importante, asimismo, que al tiempo que este fortalecimiento del centro político responde a las actuales condiciones de posibilidad no ciegue las opciones de avanzar hacia diseños institucionales de mayor ambición. Un ministerio de cooperación internacional debería ser el objetivo en el medio plazo.
- Es importante que la reforma de la cooperación financiera se adapte plenamente a los principios y objetivos de la Cooperación Española. Para ello, deberían establecerse las condiciones para que las operaciones realizadas bajo esta modalidad garanticen su contribución a los objetivos de desarrollo sostenible y los actores que las lleven a cabo cumplan con los requisitos de debida diligencia (a partir de estándares en materia de DDHH, derechos laborales, medio ambiente, fiscalidad justa y transparencia). Esta cooperación no debería facilitar una huida hacia delante que impidiera un proceso de reforma a partir de la definición de un modelo de cooperación basado en las capacidades y potencialidades de los actores de la Cooperación Española.
- Es importante para la Cooperación Española poder contar con un sólido conocimiento sobre aquellas temáticas y contextos en los que trabaja. Lograr el vínculo entre el conocimiento y el desarrollo de la política es una cuestión tan relevante que exige un estudio en profundidad dedicado a analizar las diferentes opciones para lleválo a la práctica de la mejor manera posible.
- La Cooperación Española necesitar impulsar la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. Sus especiales características, y el hecho de compartir objetivos y principios con la CPDS, hacen de la cooperación internacional una política crítica para el avance en materia de CPDS. Pero para cumplir con este papel necesita definir con claridad cuál es su contribución específica a la CPDS. Resultará clave, para ello, el desarrollo de la capacidad de diálogo político interno para lograr transformaciones en el diseño y despliegue de aquellas políticas que interseccionan con la política de cooperación.

6. La AOD española en 2020: estancamiento en un año crucial para la agenda de la cooperación internacional

En este capítulo realizamos un análisis de la AOD española en el año 2020, último ejercicio para el que existen datos oficiales detallados de los desembolsos y reembolsos, así como de algunas de sus tendencias más relevantes.

Se trata de un año que reúne características muy especiales, y complejas, a la hora de analizar la AOD. Fue el año del estallido de la crisis de la Covid-19, fue también el primer año del actual gobierno de coalición, en el que se prorrogaron los presupuestos del año anterior. Esto último explica que la AOD en 2020 tuviera una dimensión prácticamente igual al año anterior, un total de 2.621 millones de dólares, computado según el criterio de donación equivalente (*grant equivalent*)¹⁶⁹.

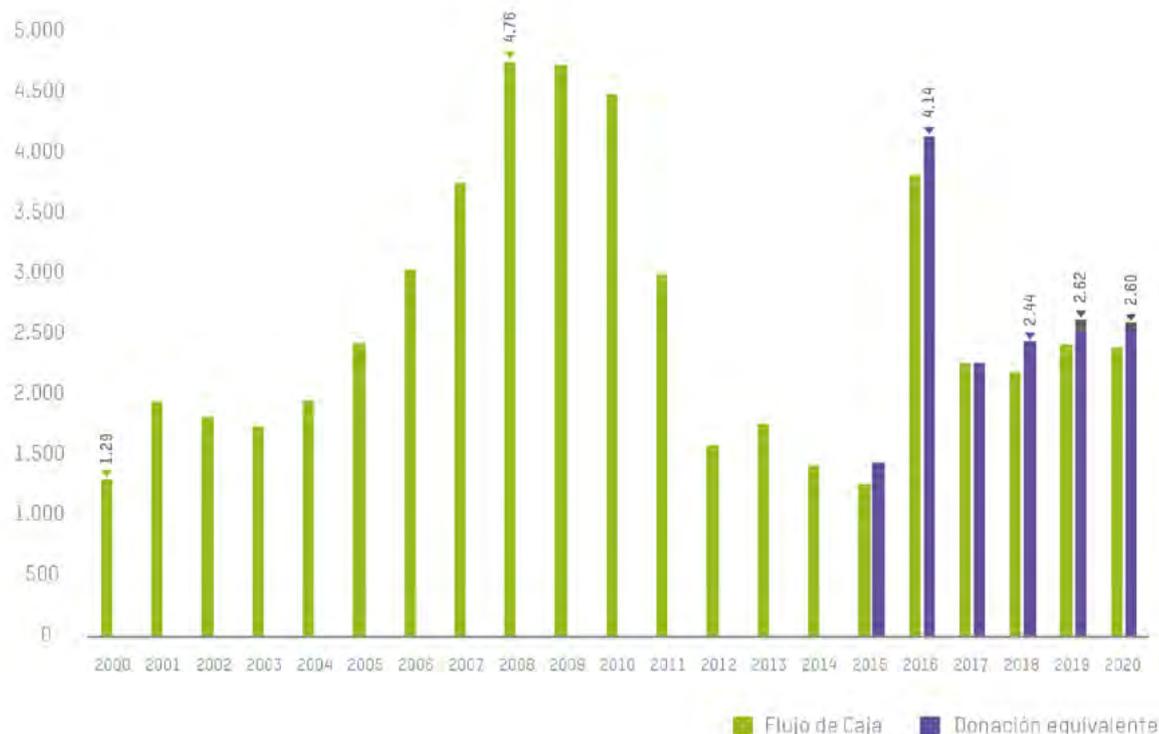
6.1. Una mirada en perspectiva a la AOD española

Desde el año 2015 la AOD española está experimentando un ciclo de crecimiento que en el año 2020 parece haberse estancado, en buena medida como resultado de la prórroga de los presupuestos del año anterior. Los datos que conocemos hasta la fecha de los presupuestos de 2021 y 2022¹⁷⁰ —y a la espera de conocer las cifras reales de ejecución— parecen dar continuidad a la senda de crecimiento, por lo que 2020 podría representar tan solo un año puntual de estancamiento.

¹⁶⁹ Los datos de la AOD española en 2020 utilizados en todo el capítulo están tomados de *Seguimiento AOD 2020 – Volcado del MAEC*. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>. Una explicación de la medición basada en el criterio de donación equivalente en el caso de la Cooperación Española puede consultarse aquí: <https://www.aecid.es/ES/la-aecid/transparencia> Para un análisis en mayor profundidad, puede consultarse el Informe de la *Realidad de la Ayuda 2020* de Oxfam Intermón: <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/realidad-ayuda-2020>

¹⁷⁰ Para un análisis de los presupuestos de cooperación en 2022 véase Oxfam Intermón (2021), *Análisis de la AOD en el proyecto de PGE2022: necesitamos más esfuerzo para una recuperación global justa*. En línea: <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/analisis-presupuestos-generales-aod?hsLang=es>

Gráfico 6.1. Evolución de la AOD neta, donación equivalente vs. flujo de caja, 2000-2020 (millones de euros, precios corrientes)



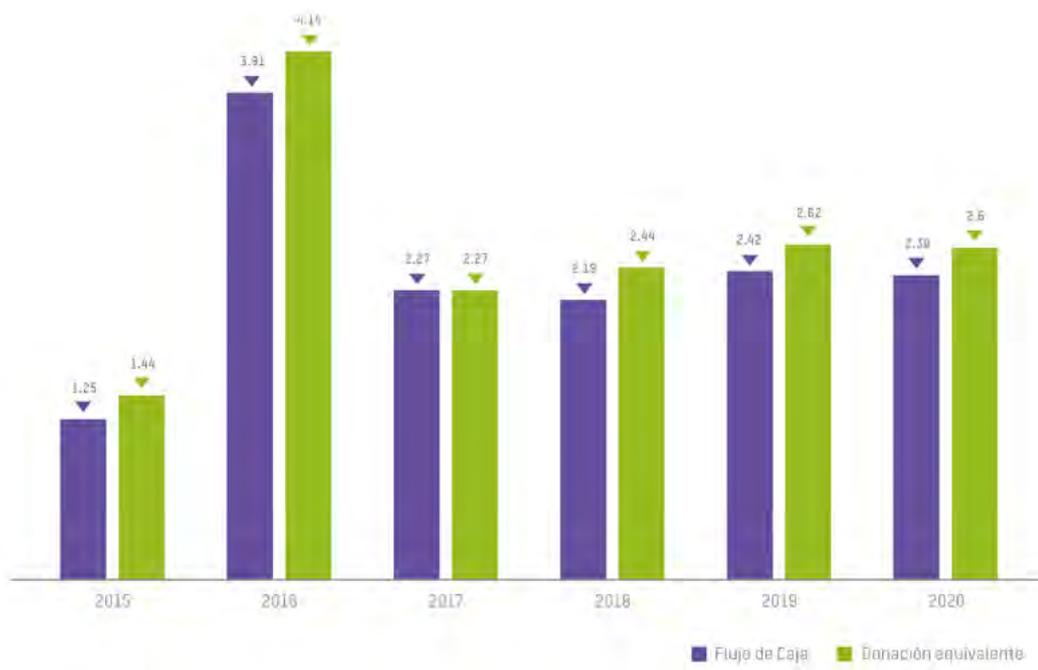
Fuente: OECD DAC Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1] <https://stats.oecd.org/>

En relación al año anterior, la AOD neta española en 2020 se mantuvo prácticamente constante (cayendo un 0,9%). Si lo analizamos en términos de flujo de caja la caída fue más intensa, un 1,3%.

Lo cierto es que, a pesar de este ciclo alcista que parece dejar atrás el exiguo compromiso de los años 2012 a 2015, la AOD española todavía se sitúa en cifras muy bajas, similares a las que presentaba en el año 2005, y muy alejadas de las de los años 2008 y 2009, los años de mayor volumen de AOD en la historia de la cooperación española.

Con el cambio de criterio contable por parte del CAD sobre la medición de la AOD, el volumen de AOD española se ve beneficiado, al aumentar en 218 millones de euros, para alcanzar una cifra de 2.606 millones de euros (gráfico 6.2). Se observa, también para este año un ligero aumento si la AOD es calculada a partir del criterio de donación respecto al criterio de caja, como se computaba la AOD antes del año 2018. En promedio, entre 2015 y 2020, la AOD neta se ha visto inflada en 198 millones de euros anualmente (un 8,8% respecto a la de flujo de caja).

Gráfico 6.2. Evolución de la AOD neta, donación equivalente vs. flujo de caja, 2015-2020 (millones de euros)



Fuente: OECD DAC Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1] <https://stats.oecd.org/>
El uso de la nueva metodología sólo nos permite comparar desde 2015.

Si ponemos los datos de desembolso de AOD en relación a la Renta Nacional Bruta (RNB) podemos observar cómo ha habido un desacoplamiento entre el comportamiento de ambas magnitudes. No siempre que se ha producido un aumento de la RNB se ha visto incrementada la AOD y, de hecho, algunos descensos notables de esta se han producido en periodos de crecimiento de la RNB (gráfico 6.3). Este hecho indica el bajo compromiso con la cooperación internacional que ha existido en otras épocas, a pesar de que se argumentaba casi como un mantra que la AOD subiría cuando la situación económica lo permitiera.

Gráfico 6.3. Comparación de la evolución de la AOD neta y RNB en España, 2008-2020 (millones de dólares, precios constantes de 2019)



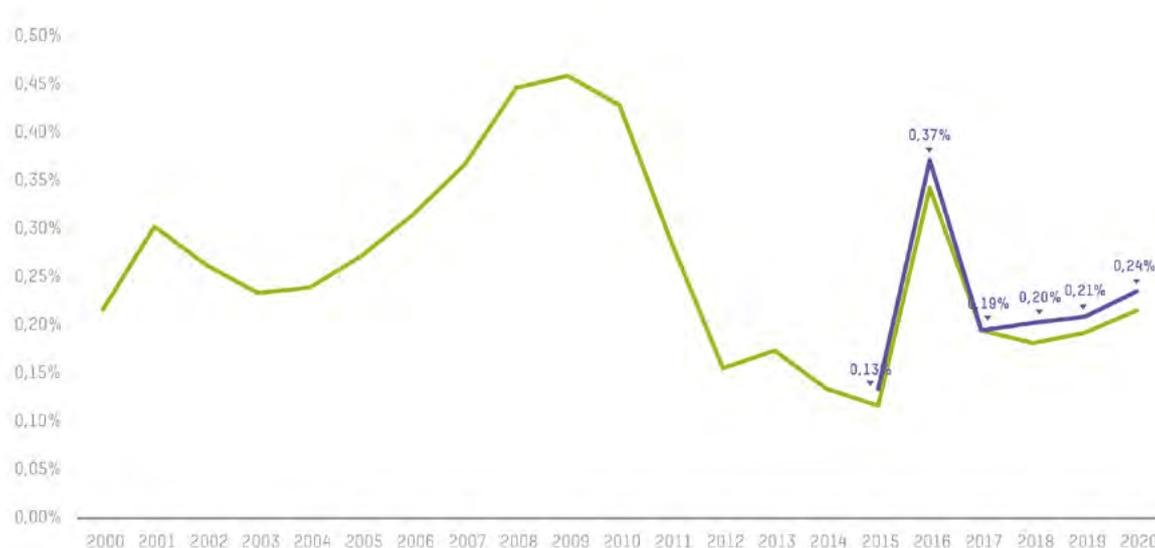
Fuente: OECD DAC Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1] <https://stats.oecd.org/>



A pesar de que la RNB fue en 2020 ligeramente inferior a la de 2008 (apenas un 2%) como resultado principalmente de la caída generada por la crisis económica y social de la Covid-19, la AOD fue prácticamente la mitad de entonces (2.649 frente a los 5.606 millones de dólares).

De acuerdo con el dato oficial, el volumen de AOD neta supuso el 0,24% de la RNB en 2020, tres décimas por encima del experimentado en 2019 (0,21%). Atendiendo al cómputo de cálculo utilizado hasta ahora (flujo de caja), la AOD neta representaría apenas el 0,22%. Comparado con el año anterior, este dato reflejaría una leve subida en el esfuerzo (0,19 en 2019) (gráfico 6.4).

Gráfico 6.4. Evolución del esfuerzo, donación equivalente vs. flujo de caja, 2000-2020 (en % de AOD sobre la RNB)



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

La hoja de ruta planteada por el gobierno español al inicio de la legislatura, en este año 2020, apuntaba a alcanzar el 0,5% de la RNB al final del periodo, en 2023. Es un compromiso asumido en el pacto de coalición de gobierno, y es una cifra que ha sido bien recibida por el sector de la cooperación en la medida que permitía acompasar el aumento cuantitativo con las reformas que necesita acometer el sistema español de cooperación internacional.

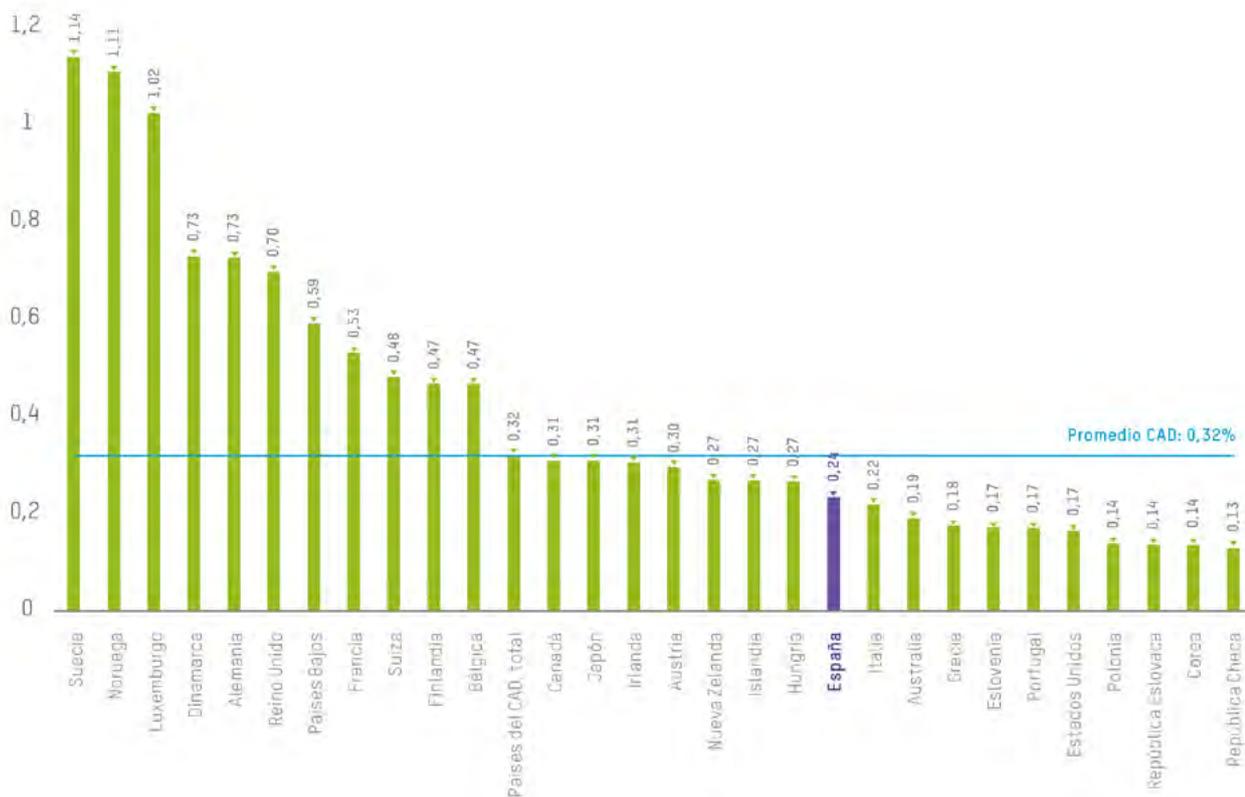
Sin embargo, con el actual ritmo de crecimiento de la AOD española, y una vez conocidos los Presupuestos Generales del Estado de 2021 y 2022, no se alcanzaría el 0,5% hasta el año 2030, lo que no parece un escenario aceptable. Conviene no olvidar que estas son unas aspiraciones que ya suponen una importante renuncia al histórico compromiso del 0,7%, que debería ser el horizonte para el medio plazo. Este compromiso es reconocido en el borrador del Anteproyecto de Ley de Cooperación que, en su primera versión afirma que "España destinará el 0,7% de la renta nacional bruta (...) a la AOD, conforme a los criterios contables acordados en el seno de la OCDE, en el horizonte del año 2030". Sin embargo, no acompaña este compromiso de una hoja de ruta para su cumplimiento, y lo supedita a la existencia de disponibilidad presupuestaria lo que, de facto, desactiva el compromiso que queda reducido a una referencia de carácter simbólico.

6.2. Una visión comparada: la AOD española permanece en el furgón de cola



Como se apuntó en el capítulo tercero, tan solo seis países alcanzaron el 0,7% de su RNB en forma de AOD, con tres de ellos, Suecia, Noruega y Luxemburgo, muy destacados del resto. Los otros tres países fueron Dinamarca, Alemania y Reino Unido (gráfico 6.5).

Gráfico 6.5. El esfuerzo en AOD de España frente al resto de donantes, 2020 (en porcentaje sobre la RNB, donación equivalente)



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

España quedó muy lejos de estos países, y aunque mejora su posición respecto al año 2019, continúa en un lugar muy rezagado. Con un 0,24% sobre la RNB, España en 2020 solo tenía por debajo a 10 de los 29 restantes socios del CAD. Este esfuerzo le coloca aún lejos del promedio de los países donantes del CAD, situado en el 0,32%.

Para que España hubiera alcanzado el promedio de los países del DAC llegando al 0,32% tendría que haber desembolsado 940 millones de euros adicionales, lo que habría supuesto una AOD total de 3.546,4 millones de euros.

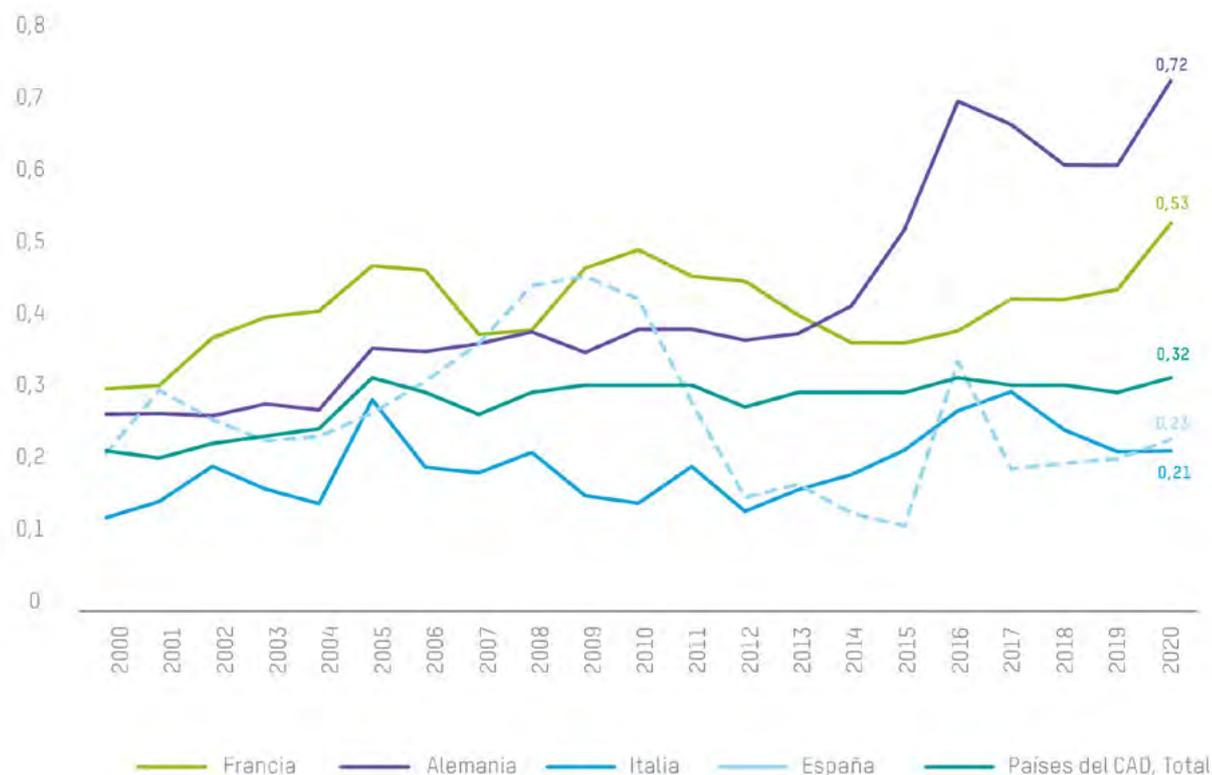
Si ampliamos el foco temporal podemos ver cómo la AOD española lleva algunos años, a excepción de 2020, de leve recuperación. Esta no es suficiente, por el momento, para revertir los enormes recortes del periodo iniciado en la crisis financiera de 2008 y durante la denominada “década perdida”. España ha sido, junto a Irlanda y Países Bajos, el país que más ha recortado su esfuerzo en AOD en este periodo.

Si comparamos el esfuerzo de la cooperación española con algunos de los países de su entorno y junto a los que conforma el grupo de las cuatro principales economías de la Unión Europea, la AOD española no sale bien parada (gráfico 6.6).

Podemos observar tres niveles muy diferenciados. Por un lado, Alemania, único país que llegó al 0,7% de este grupo de países y muy destacado sobre el resto. Por otro, Francia, con un 0,53% pero con una clara tendencia creciente y muy alejado, a su vez, del tercer nivel, ocupado por Italia y España

Estos dos países se sitúan muy lejos de las otras dos principales economías de la UE, y también de la media de los países del CAD.

Gráfico 6.6. Evolución del esfuerzo en cooperación de España frente a otros países europeos, 2000-2020 (AOD/RNB en porcentaje)



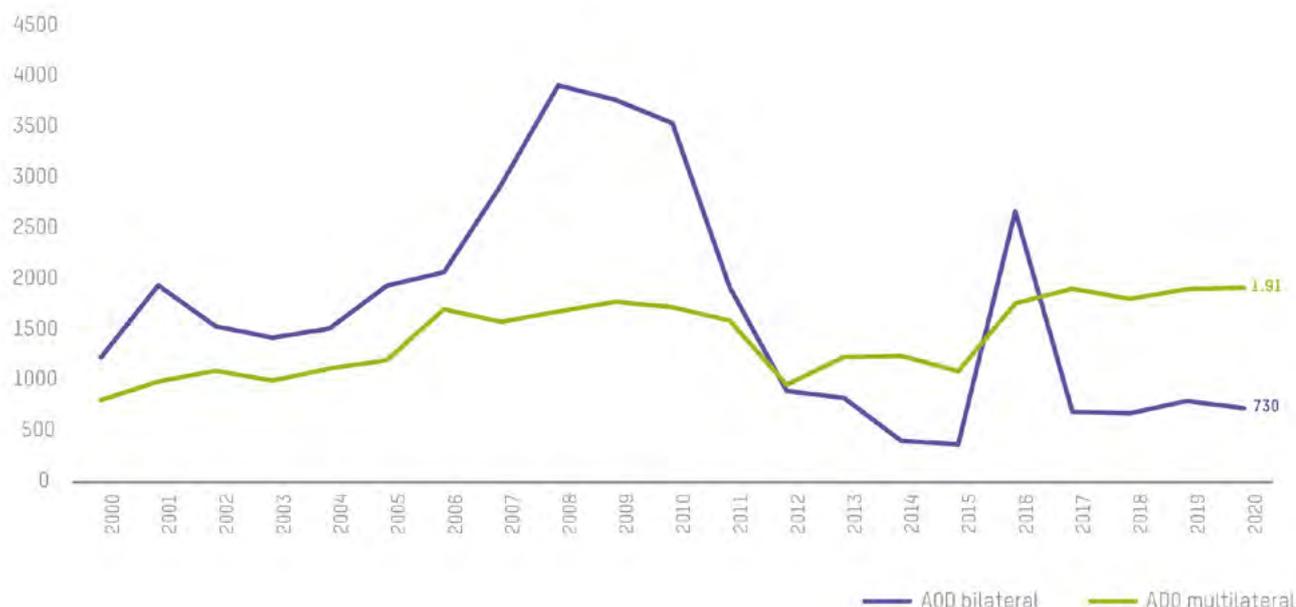
Fuente: OECD DAC Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1] <https://stats.oecd.org/>
Los datos de 2018 a 2020 están calculados a partir de donación equivalente.

Por primera vez en bastantes años España supera a Italia, lo que no sucedía concretamente desde el año 2013 (sin contar con el año 2016 en el que los datos de España están alterados por las operaciones de alivio de deuda). Los dos países presentan trayectorias muy distintas desde el año 2017, cuando el esfuerzo de Italia era significativamente mayor que el de España.

6.3. Las vías de canalización de la AOD española: multilateralización de la AOD como resultado de bajos niveles de la bilateral

En 2020 la AOD española fue canalizada mayoritariamente por la vía multilateral, profundizando así la tendencia de los últimos años ya que aumentó el volumen de AOD multilateral y disminuyó el de bilateral respecto al año anterior (gráfico 6.7). Esta proporción supone que dos de cada tres euros de AOD neta (un 67,1%) se canaliza de forma multilateral, un porcentaje ligeramente superior al del año 2019, que fue del 64,8%.

Gráfico 6.7. Evolución de la AOD bilateral y multilateral española, 2000-2019 (millones de dólares, precios constantes 2019)



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

Aunque esta tendencia comenzó en el año 2012, con la abrupta caída de los fondos bilaterales, nunca antes la cooperación española había mostrado tanta diferencia entre la AOD multilateral y la bilateral a favor de la primera, lo que evidencia que la recuperación de la AOD de estos últimos años se está asentando en un mayor aumento de los fondos multilaterales que de los bilaterales. La AOD multilateral, que alcanzó los 1.919 millones de dólares (1.757,9 millones de euros, tabla 6.1), es la mayor cifra de la historia. La AOD bilateral descendió en 72 millones de dólares respecto a 2019, rompiendo así con la tendencia creciente iniciada en 2015.

Tabla 6.1. Distribución de la AOD española según vía de canalización, 2020 (millones de euros, donación equivalente)

	AOD GE desembolsada	ODE GE reembolsada	AOD GE
Bilateral	782.478.214,17	42.804.071,88	739.674.142,29
Multilateral	1.757.943.809,30		1.757.943.809,30
Multilateral	124.084.480,09	482.647,77	123.601.832,32
Total	2.664.506.503,56	43.286.719,65	2.621.219.783,91

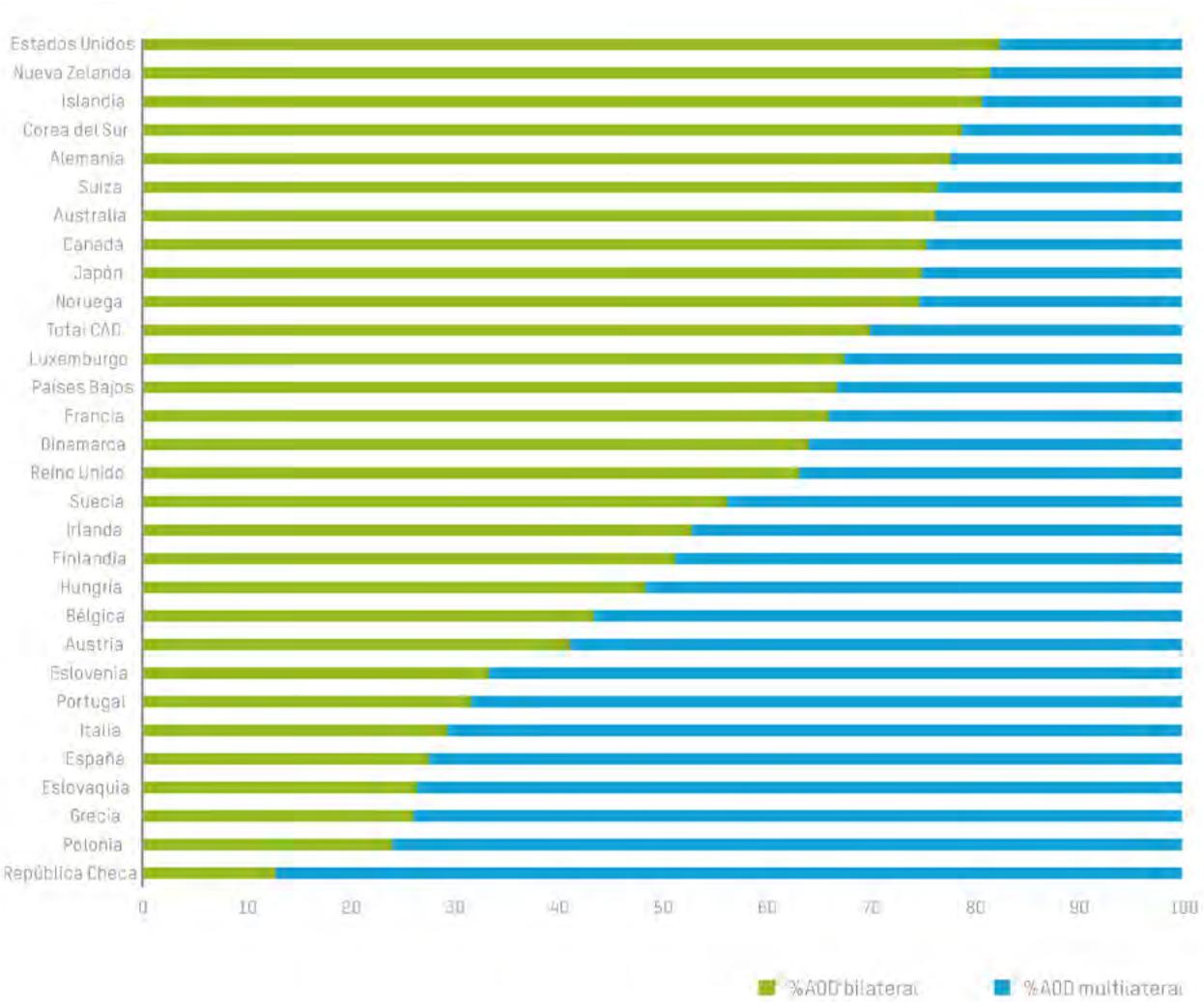
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2020 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

Esta distribución de las vías de canalización es muy distinta a la de la mayoría de los países y socios del CAD. Estos, en conjunto, canalizan el 70 de su AOD por la vía bilateral y el 30 restante por la multilateral (gráfico 6.8). Un total de 18 países canaliza mayoritariamente su AOD de forma bilateral y 11 lo hacen mayoritariamente de forma multilateral. Entre estos últimos solo Italia y España pertenecen al grupo de las principales economías de la OCDE.



La explicación, en ambos casos, no se debe tanto a una apuesta por la cooperación multi-lateral sino a que sus bajos niveles de AOD en comparación con su peso económico hacen que buena parte de su AOD responda a las contribuciones obligatorias a los organismos internacionales de los que forman parte.

Gráfico 6.8. Comparación de la proporción AOD bilateral y multilateral de los países del CAD, 2020 (en % sobre el total de AOD desembolsada)



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

En el caso español es muy claro el hecho de que esta proporción no se debe a una apuesta estratégica, sino que se trata de un desequilibrio explicado por los abruptos descensos de la AOD en la última década a costa fundamentalmente de la cooperación bilateral. Esto explica que el 74% de la AOD multilateral española sea de carácter obligatorio, y que su destino principal sea la Unión Europea a través del Fondo Europeo de Desarrollo.

Tabla 6.2. Distribución de la AOD multilateral, 2020 (total mill. de euros y % sobre la AOD multilateral)



	Total	% sobre total
Unión Europea	1.195.091.798	68,0
Grupo Banco Mundial	262.496.627	14,9
Bancos Regionales de Desarrollo	118.396.814	6,7
Naciones Unidas	98.341.150	5,6
Otros organismos multilaterales	79.542.891	4,5
FMI	4.074.536	0,2
Total	1.757.943.816	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2020 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

Así pues, la cooperación multilateral española está destinada principalmente a financiar el presupuesto europeo de cooperación. De los 1.195,09 millones de euros que España aporta a este presupuesto (el 68% de la AOD multilateral española), 845,8 millones van a parar al presupuesto de la Comisión Europea en materia de Cooperación al Desarrollo y 347,8 millones como contribuciones al Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

Tabla 6.3. Distribución de la AOD española al Grupo del Banco Mundial, 2020 (millones de euros)

AIF Asociación Internacional de Fomento	208.367.500
BIRF Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento	25.829.127,25
IDA-MDRI Asociación Internacional para el Desarrollo - Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda	22.500.000
Otras contribuciones al Grupo Banco Mundial	5.800.000

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2020 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

Le sigue en importancia relativa el Grupo del Banco Mundial, al que se destina un 15% de esta cooperación multilateral, un total de 262,5 millones de euros (tabla 6.3).

Tabla 6.4. Distribución de la AOD española a Naciones Unidas, 2020 (millones de euros)

ONU Organización de Naciones Unidas	25.909.398,20
UNDPKO Naciones Unidas Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	23.836.977,42
FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	7.913.331,69
OMS-CO Organización Mundial de Salud - Contribución Obligatoria	7.862.461,73
UNRWA OOPS Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina	5.000.000,00

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2020 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

Más allá de la UE y la AIF, que son con mucha diferencia los principales destinos de la AOD multilateral española, entre las principales iniciativas concretas multilaterales financiadas por España pueden destacarse el Fondo Verde del Clima, y el Banco Africano de desarrollo (ambos con aportaciones de más de 30 millones de euros), o las Naciones Unidas, que apenas recibió en 2020 98,3 millones de euros, el 5,6% de la AOD multilateral desembolsada (tabla 6.4), el Banco Interamericano de Desarrollo, Naciones Unidas Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la CAF y el Fondo Africano de Desarrollo (con aportaciones superiores a los 20 millones de euros).

Tabla 6.5. Otras aportaciones multilaterales, 2020 (millones de euros)

Fondo Verde del Clima	37.522.293
BAfD - Banco Africano de Desarrollo	30.169.163,42
ONU - Organización de Naciones Unidas	25.909.398,20
BIRF - Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento	25.829.127,25
BID - Banco Interamericano de Desarrollo	23.889.152,86
UNDPKO - Naciones Unidas Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	23.836.977,42
Banco de Desarrollo de Lationamérica	23.325.866,67
IDA-MDRI - Asociación Internacional para el Desarrollo - Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda	22.500.000
FAfD - Fondo Africano de Desarrollo	20.774.747
FAsD - Fondo Asiático de Desarrollo	12.000.000
GFATM - Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria	10.000.000

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2020 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>



Parece claro que es importante un mayor reequilibrio de la AOD española por la vía del aumento de la bilateral, a partir de un planteamiento estratégico compartido a través de las dos vías de canalización, lo que no implica un descenso de la AOD multilateral. Más bien al contrario, en la necesaria senda de recuperación y crecimiento de la AOD española, la AOD multilateral deberá continuar creciendo, pero con capacidad de orientación estratégica.

De cara a ese reequilibrio parece una buena señal el compromiso recogido en el borrador del Anteproyecto de Ley de Cooperación que afirma que “el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, elaborará, conjuntamente con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y con la participación de otros departamentos ministeriales, una estrategia específica de política multilateral para el desarrollo, en el marco del Plan Director y de la planificación de la acción multilateral del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación”.

6.4. La orientación de la AOD española¹⁷¹

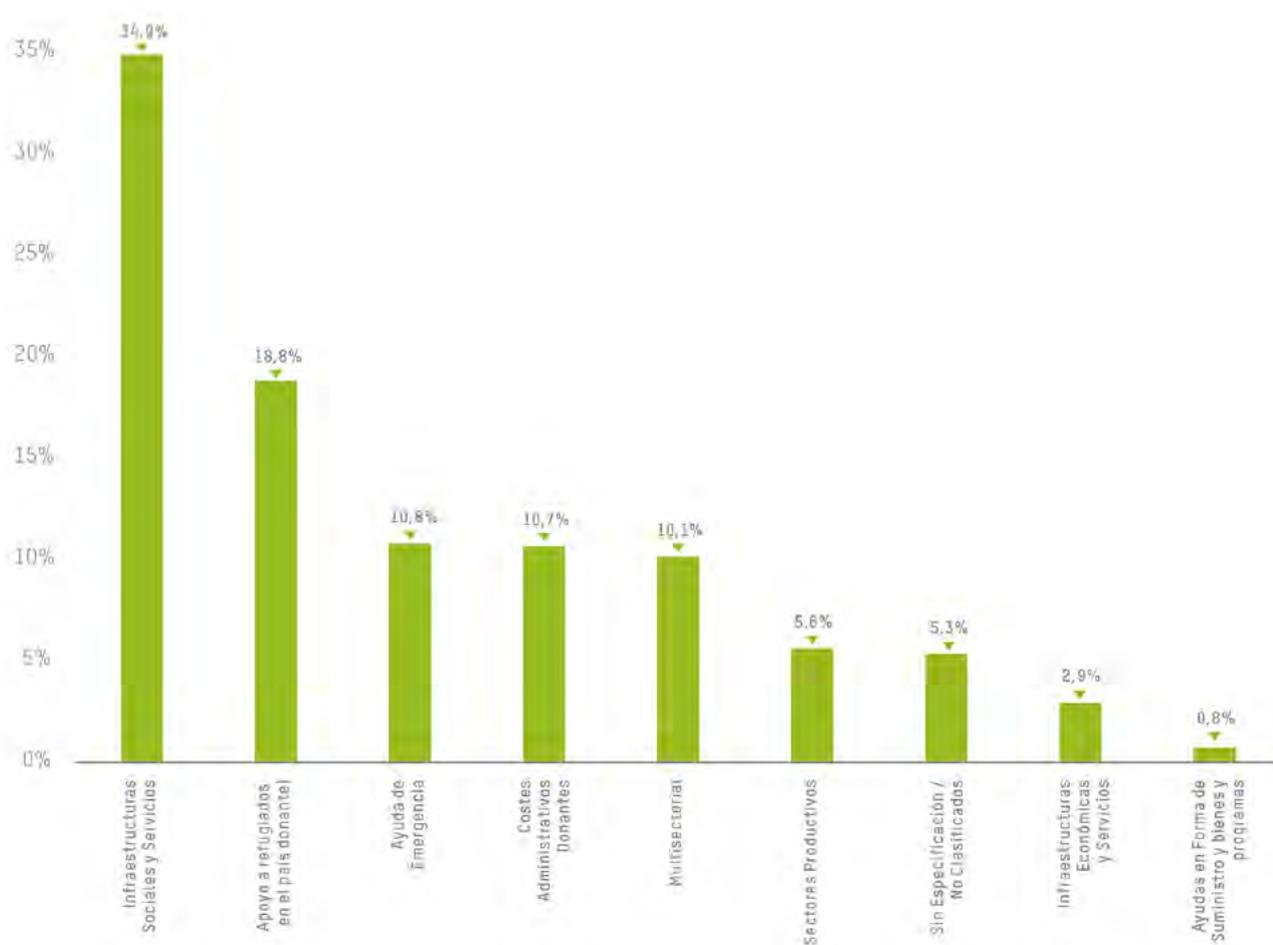
El análisis de la distribución de la AOD por asignación sectorial y geográfica se realiza considerando únicamente la AOD bilateral y multilateral, ya que es la cooperación financiada por estas vías la que ofrece más claridad sobre las decisiones a la hora de orientar los desembolsos. Este análisis, por lo tanto, se realiza sobre un porcentaje limitado de la AOD española, concretamente sobre el 32,9% de la AOD española neta en 2020.

a. Por asignación sectorial

Lo exiguo del porcentaje y el volumen total sobre el que se realiza este análisis debe hacer tomar con perspectiva las tendencias y principales ideas planteadas en este apartado. Parece, de hecho, que la cooperación española no tiene en estos momentos una capacidad suficiente para hacer una apuesta clara por una especialización sectorial (gráfico 6.9). No obstante, encontramos un sector, el de “Infraestructuras sociales y servicios” que destaca con claridad (35 de cada 100 euros de la AOD bilateral desembolsada, 316,4 millones de euros, fueron destinadas a esta partida) y concentra un porcentaje importante. Sin embargo, dado el peso total sobre el global de la AOD española (un 12,1% de la AOD total neta), no puede afirmarse que esto responda a una visión estratégica del conjunto de la política de cooperación.

¹⁷¹ Para realizar estos cálculos consideramos únicamente los desembolsos de la cooperación bilateral y multilateral.

Gráfico 6.9. AOD GE desembolsada por sectores del CAD, 2020 (en % sobre el total desembolsado)



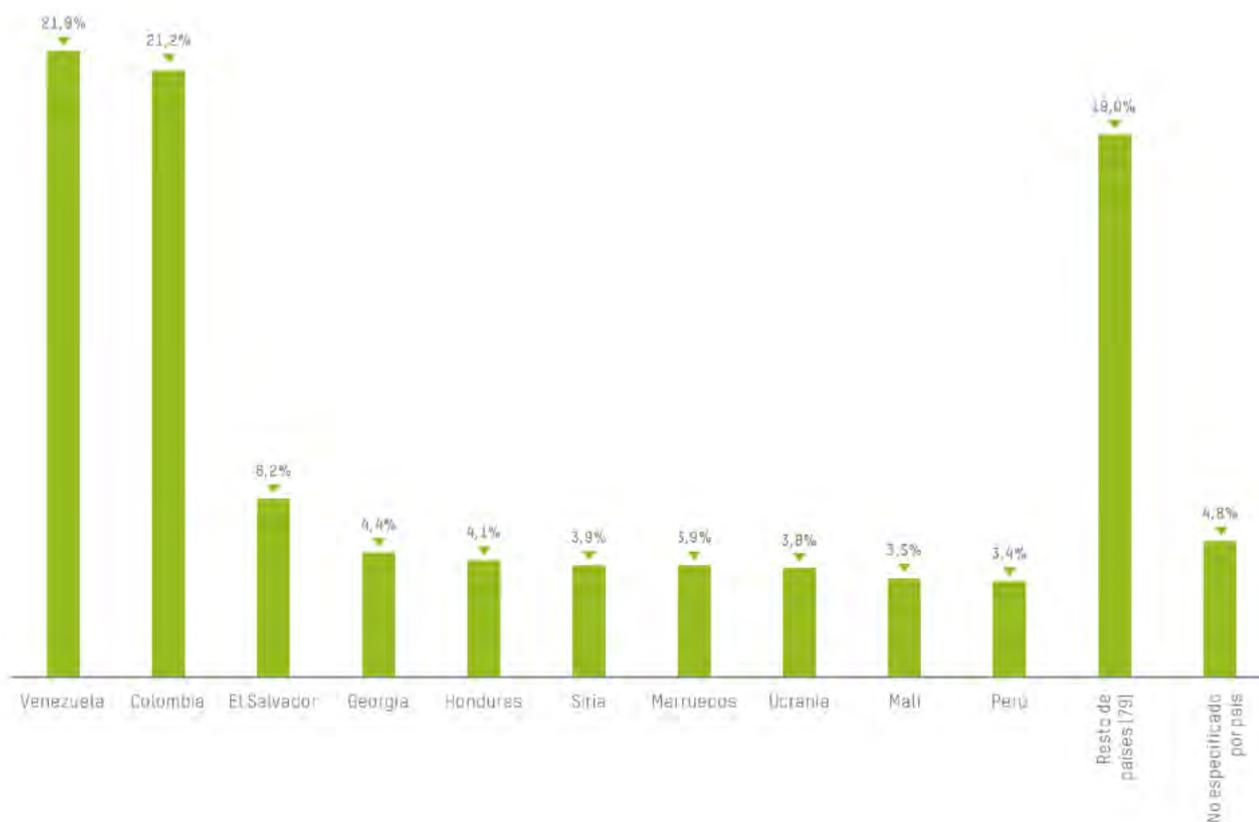
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2020 – olcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

El predominio del sector de “Infraestructuras sociales y servicios” supone un cambio de tendencia tras años en los que los costes de acogida de personas refugiadas habían sido la principal partida de destino de la AOD española. Esto supone una buena noticia, ya que la orientación de la AOD hacia esta constituye una forma de ayuda inflada para un objetivo que es importante, pero que no corresponde a la política de cooperación internacional.

A pesar de este cambio, la partida de apoyo a personas refugiadas continúa siendo muy relevante y constituye en la actualidad el segundo “sector” (con 170 millones de euros, lo que supone un 18,8% de la AOD bilateral, frente al 28,1% que supuso en 2019). Es importante alertar, como hacíamos en el tercer capítulo, de los riesgos que puede suponer para la coherencia y consistencia de la cooperación española, hacer descansar en esta política el esfuerzo que el gobierno de España debe hacer en la acogida y atención del creciente número de personas refugiadas que resultado del conflicto en Ucrania vendrán a este país. Este compromiso debe ser muy firme sin que, al mismo tiempo, debilite la responsabilidad respecto a las personas refugiadas provenientes de otros contextos y crisis, ni a los planteamientos estratégicos de la política de cooperación.

Actualmente, 10 países concentran el 76,3% de este tipo de ayuda. Venezuela y Colombia son, con diferencia, los principales países de dónde proceden las personas refugiadas (en conjunto suponen el 43,1% de toda esta partida), y el resto de los países, hasta un total de 87, está muy repartido (gráfico 6.10).

Gráfico 6.10. Distribución por país del apoyo a personas refugiadas, 2020 (% sobre el total de esta ayuda)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2020 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

La AOD destinada a sufragar los costes de las personas refugiadas está financiada principalmente por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MTMS), con 162,2 millones de euros, aunque hay dos CCAA que destacan por los recursos que destinan a esta partida, Catalunya y Euskadi, con 5,6 y 2,1 millones de euros, respectivamente.

De los 170,6 millones de euros destinados a esta partida, el grueso de estos recursos (155,9 millones) se destinó a Subvenciones de asilo, refugio y atención socio-sanitaria en Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes – CETI, específicamente, para la “realización de programas que favorezcan la acogida de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, solicitantes y beneficiarias de la condición de apátrida, y solicitantes y beneficiarias de protección temporal en España y a financiar programas de equipamiento y adaptación de inmuebles destinados a dispositivos de acogida de las entidades y, por último, la prestación de asistencia sociosanitaria”.

El resto de los recursos corresponden a la financiación directa de los propios CETI (6,3 millones de euros), computados como recursos dedicados a “establecimientos públicos destinados a prestar alojamiento, manutención y asistencia psicosocial urgente y primaria, así como otros servicios sociales encaminados a facilitar la convivencia e integrar en la comunidad a las personas que solicitan asilo en España u obtengan la condición de refugiado o desplazado en España y que carezcan de medios económicos para atender a sus necesidades y a las de su familia”.

Los dos sectores anteriores “Infraestructuras sociales y servicios” y “Apoyo a personas refugiadas en el país donante” se sitúan a bastante diferencia de los tres siguientes sectores: Ayuda de Emergencia (10,80%), Costes Administrativos (10,66%, la cuarta partida más importante, con 96,6 millones de euros, casi la misma cantidad que los recursos destinados a Ayuda de Emergencia) y multisectorial (10,15%) (gráfico 6.9).

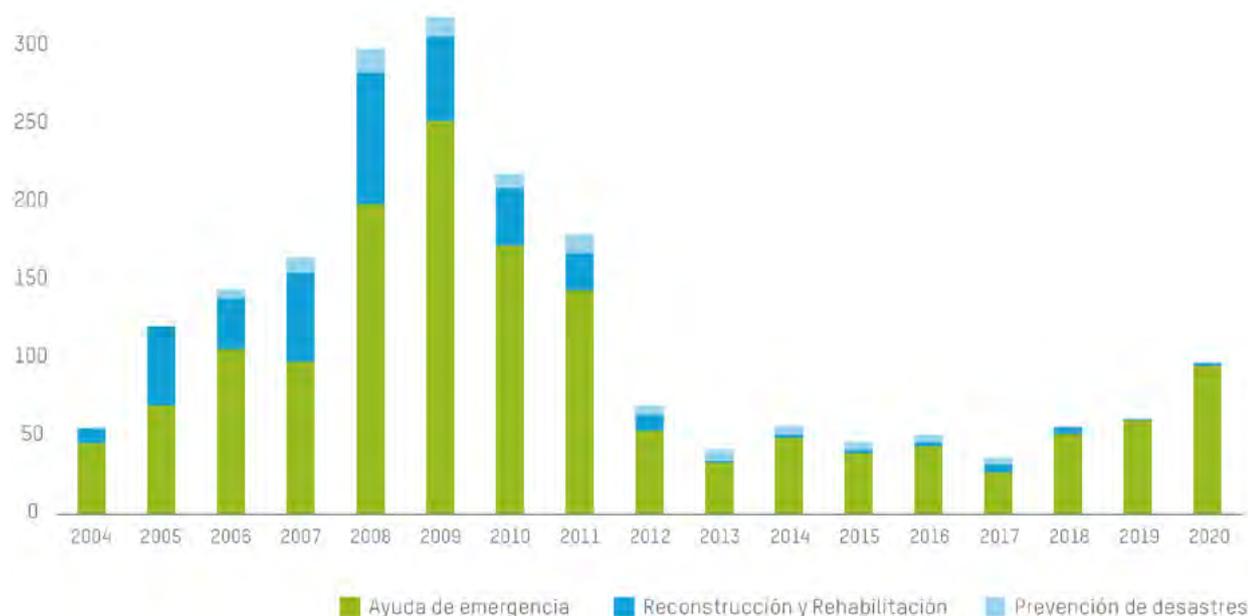


Es llamativa la baja financiación que recibe la Acción Humanitaria, con una dotación de 97,9 millones de euros, el 10,8% de la AOD bilateral y multilateral, y tan solo el 3,7% del total de la AOD española, sin duda una cifra muy alejada del mínimo aconsejable establecido en el 10%.

No obstante, estos datos suponen un aumento respecto a años anteriores, y evidencian las cifras más elevadas desde el año 2012, aunque se alejan de forma drástica del comportamiento de la AOD en este campo hasta ese año (gráfico 6.11). Respecto al año 2019, la AOD de emergencia ha experimentado un aumento muy significativo, de casi 35 millones de euros (un aumento del 58% en términos relativos) respecto al año 2017. Y aunque este significativo aumento es más que bienvenido, resulta del todo insuficiente cuando consideramos lo que destinan otros donantes. España apenas aporta 95,5 millones de euros.

Por su parte, la AOD dirigida a reconstrucción y rehabilitación también aumentó hasta alcanzar los 1,4 millones de euros, pero conviene recordar que en 2017 esta partida suponía más de 5 millones de euros. Asimismo, la AOD destinada a la prevención de desastres aumentó en poco más de 18.000 euros, hasta alcanzar los 696.000 euros.

Gráfico 6.11. Evolución de la ayuda de emergencia, 2004 – 2020 (en millones de euros corrientes)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2020 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

A pesar de esta tendencia creciente desde el límite al que se descendió en el año 2017, los desembolsos están todavía enormemente alejados de los cabría esperar de la cooperación internacional de un país con la dimensión de España. En este sentido, constituye una buena noticia que el borrador del Anteproyecto de Ley de Cooperación señale que “el conjunto de los actores de la cooperación española destinará a acción humanitaria, en el horizonte 2030, al menos el 10% de los recursos de la AOD española”. Lo que no queda claro, y debería aclararse, es por qué esperar al año 2030 para lograr este compromiso cuando podría ser asumido en el corto plazo. Será importante, asimismo, garantizar en este compromiso el triple nexo entre las acciones humanitarias, de desarrollo y de construcción de la paz, como procesos que se deben llevar a cabo simultáneamente para abordar de manera coherente la vulnerabilidad y los riesgos a los que se enfrentan las poblaciones antes, durante y después de unas crisis caracterizadas por ser complejas y prolongadas en el tiempo.

Por su parte, el análisis de la AOD dedicada a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres refleja un panorama mejorable. La AOD dedicada a los sectores “Organizaciones

e instituciones de igualdad de las mujeres” y “Prevención y eliminación de la violencia contra mujeres y niñas” fue en 2020 de 124,2 millones de euros, una cifra superior a los 111,9 millones del año anterior. Esta cifra, no obstante, se debe al importante peso que tiene el MHAC (con una AOD a estos sectores de 105,9 millones de euros), al ser este el ministerio encargado de desembolsar la contribución a la UE-Comisión Europea y al Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Conviene aclarar, para poder entender la magnitud de este dato, que la Comisión Europea asigna porcentajes internos para derivar estos fondos a género a cada uno de los países y en el marco de los sucesivos Planes de Acción de Género de la Unión Europea, se ha incrementado notablemente el presupuesto para España, por lo que no respondería tanto a la intencionalidad del país como a los criterios de cómputo de la Comisión Europea.

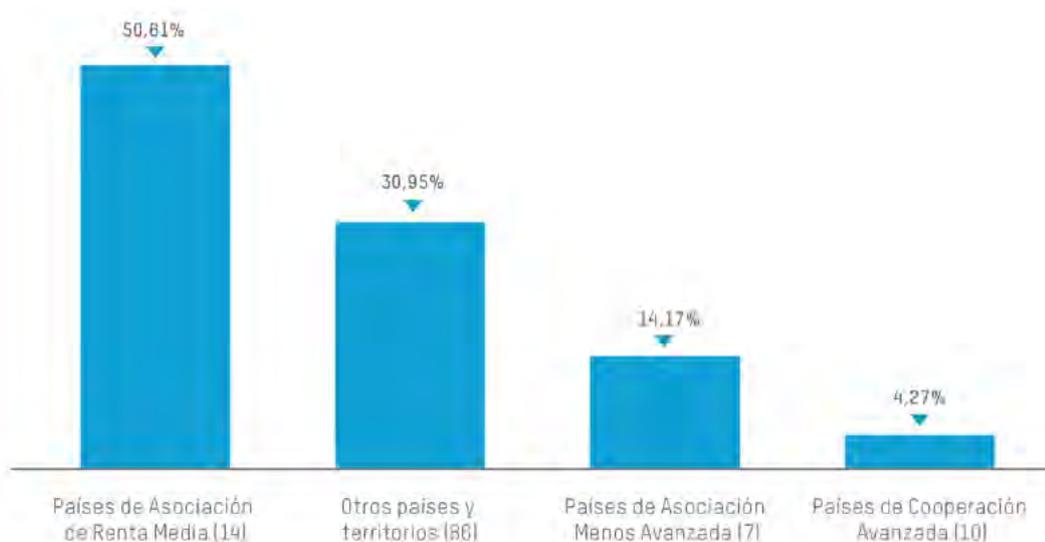
En el caso de la AOD vinculada al sector “Políticas de población y salud reproductiva”, el MAUC destinó 10,2 millones de euros, lo que supone un volumen de recursos muy limitado, aunque claramente superior a los 4,6 millones de euros del año anterior¹⁷².

b. Por asignación geográfica

De toda la AOD neta española en 2020 (2.621 millones de euros), tan sólo un 22,9% se puede asignar geográficamente, lo que equivale a 600 millones de euros (un porcentaje algo menor que en 2019, que era un 24,3%). Cuando consideramos únicamente la AOD sobre la cual la cooperación tiene capacidad para determinar el destino, es decir, considerando únicamente la AOD neta bilateral (incluyendo la multilateral), aún persiste un 34,6% que no es asignable geográficamente. Puede entenderse que, con estas restricciones, no puedan derivarse más que conclusiones muy generales del análisis específico de la asignación geográfica de la AOD española.

Una de ellas es el claro predominio de los países de Asociación de Renta Media (14 países en total), que recibieron el 50,6% de la ayuda bilateral bruta asignable geográficamente (297,2 millones de euros), un registro superior al que reciben los 86 países no prioritarios (181,7 millones de euros, el 31%) (gráfico 6.12).

Gráfico 6.12. Destino de la AOD por nivel de renta de los países socios, 2020 (en % sobre la AOD bruta bilateral asignable geográficamente)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2020 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

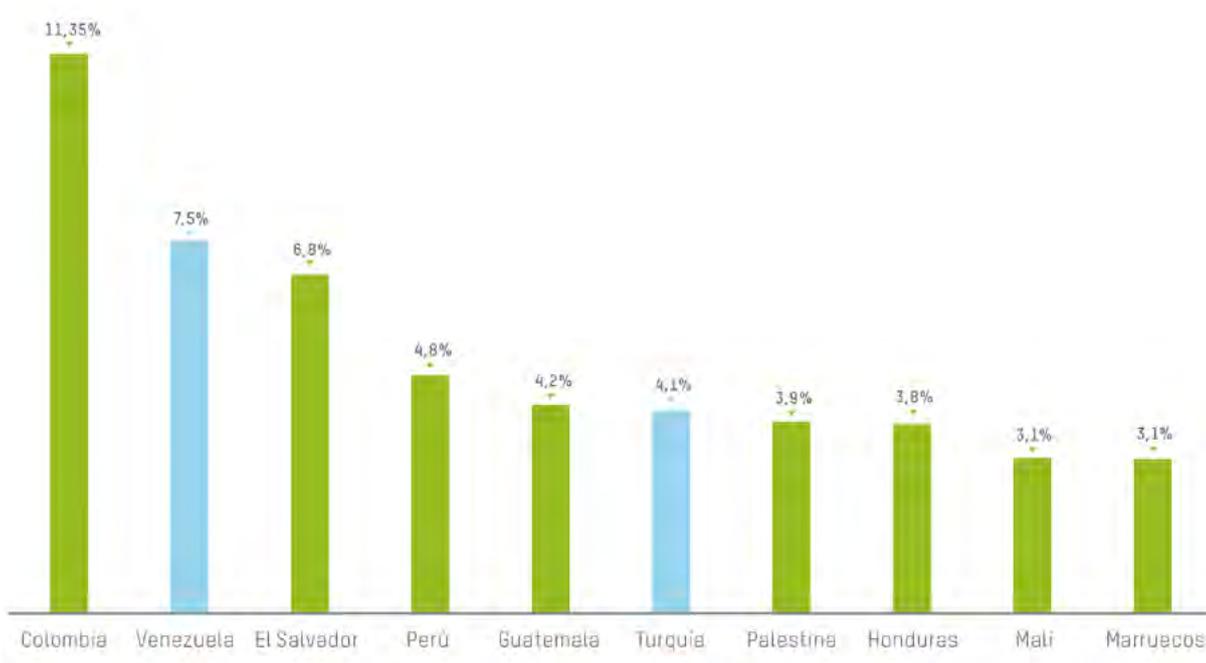
¹⁷² Para un análisis en profundidad de la contribución de la Cooperación Española a la justicia de género véase Oxfam Intermón (2022), *Más allá de las palabras. Hacia una cooperación feminista y transformadora*. En línea: <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/politica-cooperacion-feminista-transformadora>.



Por su parte, los países de asociación menos avanzada recibieron el 14,2% (83,2 millones de euros) mientras que a los 10 países de cooperación avanzada se dirigió un 4,3% de la AOD (25 millones de euros). En total, 117 países recibieron ayuda bilateral española, reflejando una enorme dispersión de la cooperación española, con un promedio de 5,6 millones por país.

Sin embargo, frente a esta amplitud en la orientación geográfica, sí se observa una mayor concentración en algunos países. Concretamente, 10 países recibieron el 53% de toda la ayuda bruta bilateral desembolsada asignable geográficamente. El resto, se lo repartieron los otros 107 países (gráfico 6.13). Llama la atención que 2 de los 10 países que mayores recursos reciben de la AOD bilateral española —Venezuela y Turquía—, no sean países de asociación y por tanto prioritarios para la cooperación española. En ambos casos la explicación tiene que ver con la política de asilo y refugio y la orientación de la AOD hacia este ámbito.

Gráfico 6.13. Los 10 principales países destino de la ayuda española, 2020 (en % sobre el total de AOD bruta bilateral asignable geográficamente)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2020 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>
Los países señalados en color azul no son países de asociación de la Cooperación Española

6.5. Diferentes actores con participación en la AOD española

La AOD española se caracteriza, a diferencia de la de la mayoría de países, por un elevado grado de descentralización, tanto entre los diferentes niveles territoriales (tabla 6.6) como en el seno de la Administración General del Estado (AGE). Esta naturaleza, y el valor diferencial de los actores autonómicos y locales, entre otros rasgos de la cooperación española, hacen de esta una cooperación con importantes potencialidades. Sin embargo, esta naturaleza diversa también supone dificultades de articulación y da lugar a algunas anomalías.

Tabla 6.6. La ayuda española según actores, 2020 (en millones de euros, donación equivalente)

	AOD GE Desembolsada	AOD GE Reembolsada	AOD GE	% sobre AOD GE
Administración General del Estado	2.340,81	-35,45	2.305,36	87,85%
Comunidades Autónomas	213,54	-7,82	205,72	8,01%
Entidades Locales	100,4		100,4	3,77%
Universidades	9,76		9,75	0,37%
Total general	2.664,51	-43,29	2.621,22	100%

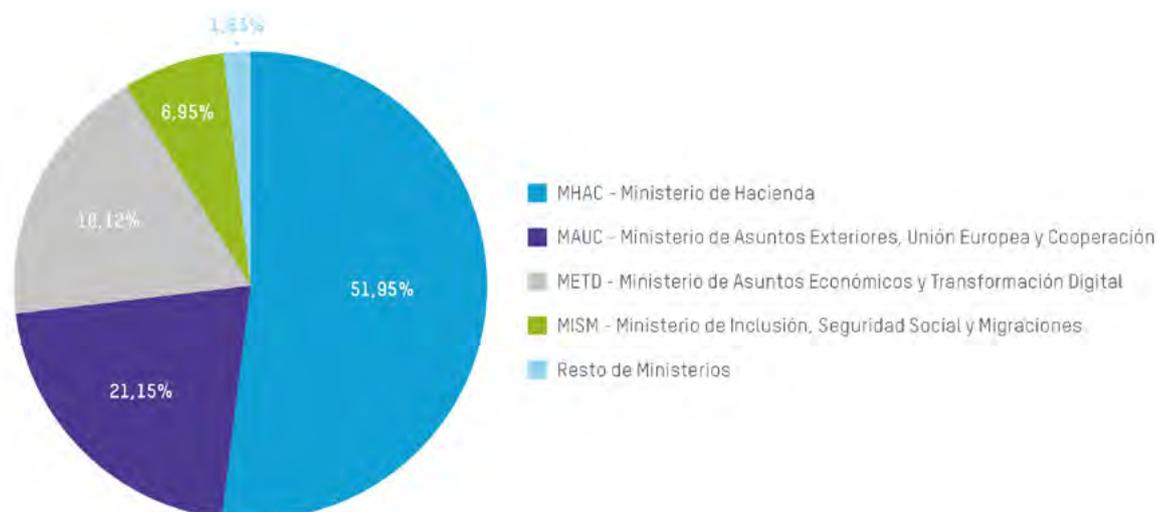
Fuente: Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2020 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

*Esta cifra corresponde casi en su totalidad a los ingresos provenientes de los reembolsos de actuaciones de los años anteriores financiadas por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. De los 7,82 millones de euros de AOD reembolsada, 7,7 millones corresponden a esa comunidad.

A pesar de esta participación en la AOD de los actores de los diferentes ámbitos territoriales, el grueso de la AOD bruta la financió la Administración General del Estado (AGE), un total de 2.340,8 millones de euros. Le siguen en volumen las comunidades autónomas (CCAA), con 213,5 millones de euros y un 8% de toda la AOD bruta, las entidades locales (EELL), con 100,4 millones de euros y un 3,8%, y finalmente las universidades, con 9,8 millones de euros, el 0,4% de la AOD española en 2020¹⁷³.

En el caso de la AGE, la participación en la AOD española por parte de los diferentes ministerios está muy repartida. Hasta 16 ministerios gestionaron AOD en 2020, aunque esta se concentró principalmente en los ministerios económicos (conjuntamente el Ministerio de Hacienda (MHAC) y el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (METD) financian, gestionan o transfieren aproximadamente el 70,1% de toda la AOD bruta de la AGE) y en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC) (gráfico 6.14).

Gráfico 6.14. Distribución de la AOD por ministerios, 2020 (en % sobre la AOD total gestionada por la AGE 2020)



Fuente: Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2020 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

173 En el siguiente apartado de este capítulo se aborda con más detalle la AOD de CCAA y EELL



El elevado peso de los dos mencionados ministerios económicos, el MHAC y el METD, se debe a que son los encargados principales de gestionar los pagos en forma de contribuciones obligatorias a organismos multilaterales. Ambos ministerios acumulan 1.604 millones de euros, aunque buena parte de estos corresponden al Ministerio de Hacienda, que con 1.216 millones de euros contribuyó al 45,6% de la AOD bruta en 2020. Dentro de este ministerio, es la Subdirección General de Relaciones Presupuestarias con la Unión Europea la encargada de gestionar ese presupuesto en su práctica totalidad.

Por orden de importancia le sigue el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC), que aportó 495 millones de euros (18,6% de la AOD bruta total). Aunque en 2020 el MAUC superó el volumen de AOD gestionado por el METD, los recursos gestionados por este ministerio (y en especial, la AECID) tiene de nuevo un papel menor, muy lejos de lo que cabría esperar de una política pública con una clara proyección exterior y encaminada a luchar contra la pobreza y a promover el desarrollo de manera estratégica y eficaz. El MAUC apenas ejecutó 18,6 de cada 100 euros de la AOD bruta de la AGE en 2020. Se trata de un porcentaje y un volumen de recursos excesivamente limitados para un ministerio en el que residen las principales competencias en el diseño, la gestión y la evaluación de la política de cooperación internacional, y que está llamado a articular y coordinar el complejo sistema español de cooperación.

Dentro de este ministerio, fueron diferentes los órganos que participaron en la gestión de la AOD (tabla 6.7). Es sin duda un dato llamativo que la AECID, pese a ser el principal órgano ejecutivo de la Cooperación Española, apenas gestionara un euro de cada 10 de ayuda bruta de la AGE.

Tabla 6.7. AOD gestionada por los diferentes órganos del MAUC, 2020 (millones de euros)

AECID Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	282,6
SEAEIC Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica y el Caribe	129,1
SECI Secretaría de Estado de Cooperación Internacional	82,1
SSAEUEC Subsecretaría de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	1,3

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2020 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

Por su parte, el METD aportó 424,2 millones de euros, suponiendo el 16% de la AOD bruta. La Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales es la encargada de gestionar esta AOD bruta en este ministerio, que consiste en las contribuciones de España a los Organismos Financieros Multilaterales de Desarrollo.

Finalmente, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISM), el cuarto principal ministerio en la gestión de la AOD española en 2020, aportó más de 162 de AOD bruta, más del 6% de la AOD española. Es este el ministerio encargado de gestionar la AOD dedicada a atención a las personas refugiadas en España.

Si bien la descentralización y la heterogeneidad puede ser un rasgo positivo para un sistema de cooperación, el reparto de los pesos y las responsabilidades que evidencian los datos de la AOD española reflejan una importante anomalía, así como la necesidad de reforzar el centro político del sistema que actualmente asume el MAUC a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Lo cierto, también, es que se observa, a medida que crece la AOD cómo un mayor porcentaje de esta es asumido por el MAUC, lo que supone un leve avance en

la corrección de esta anomalía. Pero el ritmo es demasiado lento y la tendencia poco favorable a la construcción de una cooperación internacional sólida y estratégica, lo que reclama un mayor liderazgo del MAUC con un consecuente reflejo en los presupuestos.

Los presupuestos de 2021 y 2022 suponen una corrección importante, con una participación del 28% de la AOD si finalmente la ejecución se ajusta a lo presupuestado, pero no terminarían de corregir la anomalía señalada en relación al peso que tiene el MAUC en el conjunto de la política.

6.6. La AOD de comunidades autónomas y entidades locales

En el año 2020 la cooperación descentralizada española movilizó (considerando de manera conjunta la financiación de las CCAA y las EELL) una AOD por un valor total de 313,9 millones de euros (el 11,78% de la AOD neta española), lo que supuso 7,2 millones de euros menos que en el año anterior (una caída del 2,3%), y el primer descenso acumulado desde el año 2014. Desde ese año, en el que la AOD autonómica y local había tocado suelo, no había parado de aumentar en términos agregados, aunque los niveles de 2019 (los más altos desde los recortes posteriores a la crisis de 2008) quedan todavía muy lejos de 2008, año en el que la AOD descentralizada alcanzó su máximo histórico, con un total de 613,5 millones de euros (gráfico 6.15)

Gráfico 6.15. Evolución de la AOD de CCAA y EELL, 2008-2020 (AOD bruta, en millones de euros corrientes)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2020 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas>

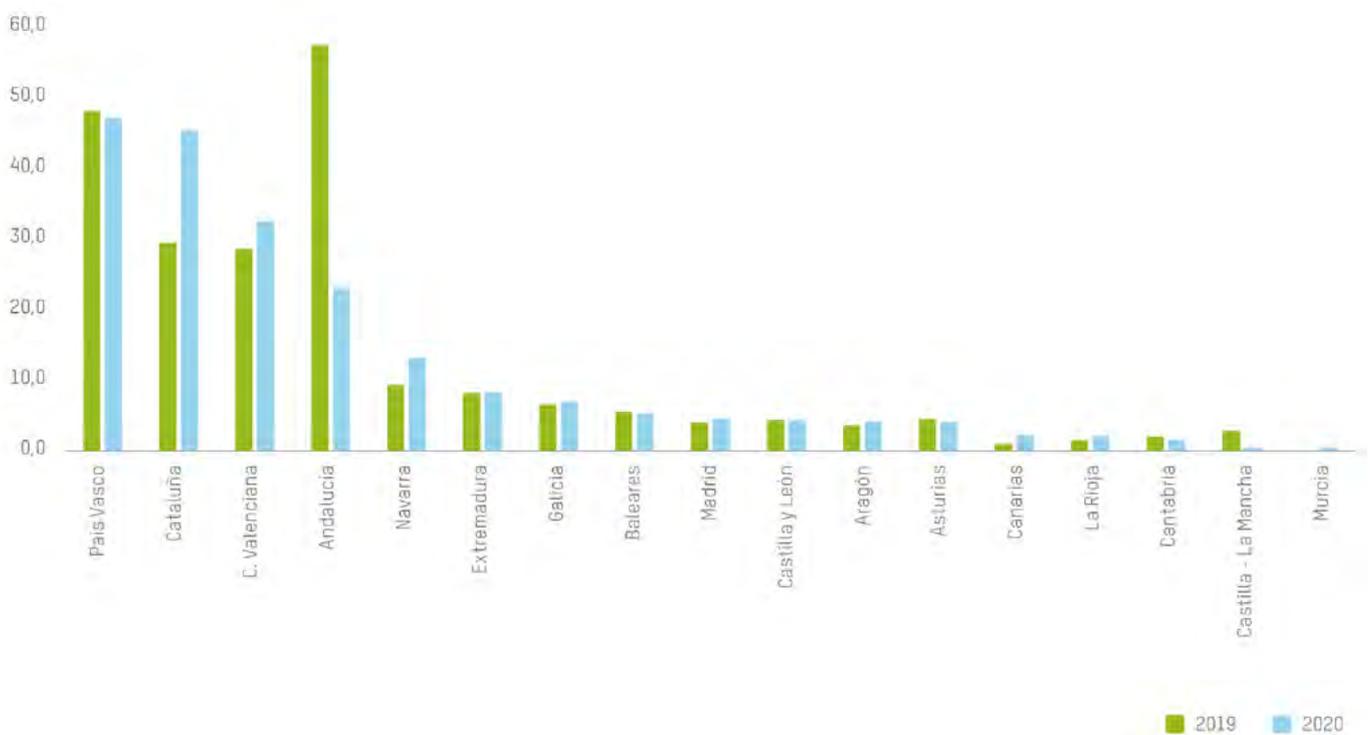
En conjunto, esta caída vino motivada por el descenso de las aportaciones de las EELL, cuya AOD cayó un 3,2% respecto a 2019 (3,3 millones de euros menos). Por su parte, las comunidades autónomas también redujeron sus desembolsos en un 1,8%, lo que supuso un descenso de 3,9 millones de euros.



Si atendemos al comportamiento individual, puede observarse con claridad que el descenso en la AOD acumulada de las CCAA se debe prácticamente en exclusiva al abrupto descenso de Andalucía. Esta comunidad autónoma pasa de una AOD de 57,4 millones de euros en 2019 a un total de 23,1 en 2020, lo que supone un descenso de casi el 60%. Este descenso, además de por la caída de los fondos, se debe también al cómputo de los reembolsos mencionados anteriormente, que suponen un volumen de 7,7 millones de euros. El significativo aumento de la AOD de Cataluña (que de una AOD de 29,5 millones de euros pasa a una de 45,4 millones en 2020), de la Comunidad Valenciana (que aumenta casi cuatro millones, hasta alcanzar los 32,5 en 2020 y de Navarra (que de 9,4 pasa a 13,2 millones en 2020) (gráfico 6.16) no consiguen compensar la caída de la AOD andaluza.

Euskadi se sitúa como la comunidad autónoma con mayor desembolso de AOD (47,2 millones) seguida muy de cerca de Cataluña. De manera conjunta, estas dos CCAA acumulan el 44,9% de la AOD autonómica. Y si sumamos a la Comunidad Valenciana y Andalucía, entre las cuatro representan el 71,9% de la AOD de las comunidades autónomas.

Gráfico 6.16. La AOD de las CCAA, 2019-2020 (en millones de euros de AOD, donación equivalente)



Fuente: Fuente: elaboración propia a partir de datos del Seguimiento AOD 2020 – Volcado del MAEC. Disponible en: <https://infoaod.maec.es/Descargas e info@od>

Entre las principales entidades locales que más AOD desembolsaron en 2020 encontramos a los ayuntamientos de Madrid con 9,7 millones de euros y el de Barcelona, con 9,5. Junto a ellos destacan la Diputación Foral de Bizkaia, con una AOD de 6,5 millones de euros y el cabildo de Gran Canaria, con 5,4 millones de euros.

Cabe señalar, para finalizar este apartado, que no es conveniente valorar la capacidad de transformación de la cooperación descentralizada atendiendo en exceso a los recursos financieros movilizados. Como se abordó en el capítulo anterior, la cooperación descentralizada aporta una gran riqueza a partir de la diversidad de agentes y capacidades. En ella reside uno de los rasgos distintos de la cooperación española, y es una fuente de valor diferencial.



© Oxfam Intermón marzo 2022

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.

La información en esta publicación es correcta en el momento de publicarse

Si desea más información o realizar comentarios sobre este informe, póngase en contacto con relacionesinstitucionales@OxfamIntermon.org.

OXFAM INTERMÓN

Formamos una red internacional de personas comprometidas y de organizaciones expertas en idear y aplicar soluciones eficaces contra las desigualdades provocadas por la injusticia, con presencia en más de 90 países.

Desde 1956, apoyamos a las personas desfavorecidas, dándoles las herramientas necesarias para que sean ellas mismas las generadoras de cambios, no solo a título individual sino en todo su entorno, protegiendo así sus derechos y los de las generaciones futuras.

Una red de cambio contra la injusticia y la pobreza, a la que si te sumas multiplicarás las posibilidades de cambio a nivel global.

CAMBIAMOS VIDAS QUE CAMBIAN VIDAS.

Para más información:

www.oxfamintermon.org