

EL SISTEMA DE COOPERACIÓN ANTE LA EVOLUCIÓN DEL ORDEN MUNDIAL Y LOS RETOS GLOBALES

Desafíos globales y cooperación al desarrollo: una historia de cambios

Stephan Klingebiel, Heiner Janus

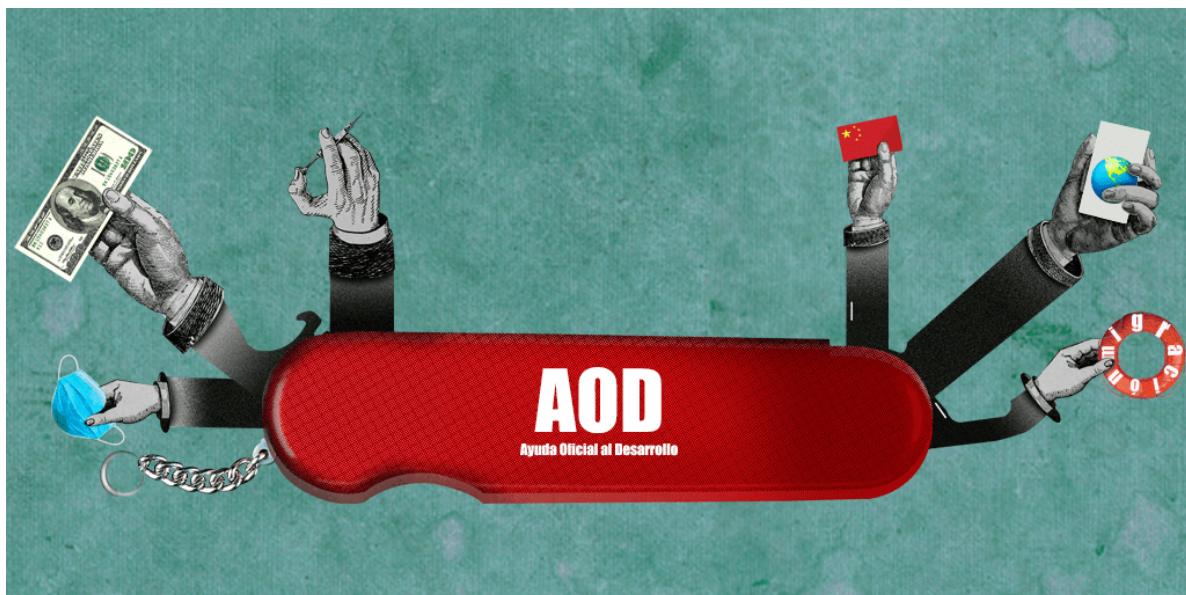


Ilustración: [Hansel Obando](#)

Los principales pilares del sistema de cooperación internacional para el desarrollo celebran su 60 aniversario en 2021. El año 1961 fue el punto de partida para instituciones clave establecidas por los países de la OCDE. El presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, reunió las iniciativas existentes para apoyar a las naciones en vías de desarrollo en la poderosa Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, según su sigla en inglés). Ese mismo año, el BMZ alemán (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo) se constituyó en la entonces Alemania Occidental como un ministerio dedicado a apoyar a las regiones en vías de desarrollo. También en 1961 la OCDE estableció su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). La cooperación al desarrollo fue un elemento importante en la política exterior durante la Guerra Fría y, pese a los contratiempos, desde entonces el volumen de ayuda global ha aumentado gradualmente.

Sin embargo, el contexto de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en la década de 2020 es fundamentalmente diferente al de décadas anteriores. El objetivo central anterior de la AOD para apoyar el *desarrollo* de unos países socios específicos se ha ampliado para incluir

desafíos globales como el cambio climático, la migración, las pandemias y los problemas relacionados con la seguridad. La Agenda 2030, con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), proporciona una metanarrativa para definir *desarrollo*. Y lo que es más importante, los ODS lo atan todo: el desarrollo es un objetivo para todos los países y todas las áreas políticas.

No obstante, los pocos recursos de la AOD resultan insuficientes frente a la dimensión de los desafíos para el desarrollo global. Los 161.000 millones de dólares que forman el total de la AOD sufragan gran parte de la respuesta mundial humanitaria y las emergencias, la adaptación al cambio climático y su mitigación, otros problemas transnacionales como abordar la pandemia de COVID-19 y las organizaciones de desarrollo de la ONU. En 2020, los cinco mayores proveedores de AOD (EE.UU., Alemania, Reino Unido, Japón y Francia) proporcionaron conjuntamente el 70 por ciento de la AOD global. Por lo tanto, estos actores tienen una influencia global enorme, incluyendo la futura orientación del ámbito político de la AOD.

De cara al futuro se presentan dos caminos diferentes y potencialmente incompatibles. Un primer grupo de expertos aboga por reorientar la AOD a fin de centrarse en promover el desarrollo de los países más pobres, a menudo considerados el grupo de países menos desarrollados (PMD). La AOD ayudaría a alcanzar los ODS, pero se centraría en los países con mayores necesidades.

Un segundo grupo de expertos es partidario de renovar completamente la AOD y dirigirla a un tipo más amplio de cooperación global financiada con fondos públicos y que abarque todos los países y todas las áreas políticas a fin de alcanzar los ODS. En este escenario, todos los países contribuyen a financiar los bienes públicos globales y las inversiones públicas globales (GPI), según su sigla en inglés) según sus posibilidades, eliminando así la necesidad de categorías de países obsoletas (*desarrollados y en vías de desarrollo*) y pasando de la solidaridad a la reciprocidad.

Los pocos recursos de la ayuda oficial al desarrollo resultan insuficientes frente a la dimensión de los desafíos para el desarrollo global: emergencias, cambio climático o pandemias, entre otros

Actualmente, ambos escenarios tienen lugar de manera simultánea, pero con patrones variables. Como elementos clave de estos dos escenarios, nos centramos en cinco tendencias: (i) la incertidumbre; (ii) la confrontación geopolítica, como la infraestructura social y económica presente en los *países en vías de desarrollo*. Aunque los usos de la AOD están divididos en países y temáticas, el abastecimiento de ayuda está muy centrado en (iii) los cambios en las motivaciones de los donantes, (iv) la asignación temática, (v) y el volumen y conexión de la AOD con la financiación contra el cambio climático. Al subrayar estas tendencias, demostramos los principales beneficios y desventajas respecto a ampliar o reorientar la cooperación al desarrollo.

La cooperación al desarrollo: un concepto que cumple 60 años

Dado el sexagésimo aniversario de la AOD, el ámbito político de la cooperación al desarrollo se enfrenta, una vez más, a interrogantes fundamentales sobre su futuro. ¿Qué objetivo tiene la cooperación al desarrollo en la próxima década? ¿Qué países deberían cooperar y cómo hay que medir esa cooperación? ¿Qué naciones deberían beneficiarse más de la AOD? Las tensiones geopolíticas actuales, la pandemia de COVID-19 y la crisis climática, así como las persistentes desigualdades mundiales y la pobreza, determinan cómo los países responden a estas preguntas.

Aunque la cooperación al desarrollo puede entenderse en términos más amplios (más actores y diferentes tipos de cooperación más allá de la AOD), el concepto de AOD sigue siendo un pilar clave. La AOD es definida por los treinta estados miembros del CAD, un grupo de países ricos que pertenecen a la OCDE y que cumplen las mismas reglas para reportar flujos financieros públicos concesionales. Sin embargo, el paraguas común del CAD puede resultar engañoso, ya que los países persiguen por separado diferentes objetivos mediante la cooperación al desarrollo, a menudo combinando intereses propios con objetivos orientados a las necesidades. Al debatir el futuro de la cooperación al desarrollo, hay dos direcciones principales que promueven los países y expertos del CAD: la ampliación o la reorientación de la AOD.

En primer lugar, las razones para ampliar la AOD son convincentes. Los desafíos para el desarrollo son multidimensionales, tal como reflejan los ODS, y la división artificial del mundo en países más ricos y más pobres ha quedado obsoleta. En cambio, el desarrollo es un desafío *universal*, para todos los países, y requiere movilizar más recursos (financieros y no financieros, públicos y privados) y nuevas formas de cooperación *horizontal* o *recíproca*. En este escenario, todos los países contribuirían según sus posibilidades y una institución internacional (aún por determinar) podría distribuir los recursos donde fueran más necesarios.

Los inconvenientes de ampliar la AOD dependen de los detalles, tanto en términos técnicos como políticos. Técnicamente, la cooperación tiene que poderse medir a fin de comparar las contribuciones y las necesidades de los distintos países. Sin embargo, los intentos de medir todas las formas de cooperación global pública y privada que contribuyen a los ODS mediante un solo sistema han resultado difíciles: no existe ningún concepto propuesto para medir el apoyo oficial total al desarrollo sostenible que sea ampliamente aceptado. Sin una comprensión clara de lo que se considera una AOD ampliada, la puerta para *ecoblanquear* y exagerar las contribuciones propias se abre de par en par. Además, movilizar el apoyo político para el concepto de una AOD ampliada es complejo. A pesar de los defectos de este concepto, ha tenido mucho éxito movilizando el apoyo político en todo el mundo y ha establecido un sistema de rendición de cuentas y reglas para la calidad de la AOD.

El segundo camino para el porvenir de la AOD es reorientarla a fin de alcanzar los ODS en los países con mayores necesidades. Si bien estas naciones a menudo se consideran los

países menos desarrollados (PMD), los países de renta media también se incluirían, según sus respectivos desafíos para el desarrollo y la forma en que se utilice la AOD en esos lugares. La idea orientativa sería asignar unos pocos recursos de la AOD a aquellos países y regiones donde la financiación externa suponga la mayor contribución al desarrollo. El cálculo de las contribuciones al desarrollo de la AOD puede basarse en las consecuencias en el bienestar para los pobres, el análisis de costo-beneficio, y la importancia relativa que tiene la AOD en relación con otros recursos.

El principal beneficio de reorientar la AOD sería un esfuerzo conjunto para destinar unos pocos recursos a los países que sistemáticamente reciben una financiación insuficiente y que necesitan más apoyo externo. Durante la última década, la AOD para los PMD se ha estancado y las condiciones financieras de los PMD han empeorado (descenso del elemento de donación, tipos de interés más altos y vencimientos más cortos). Respecto a los proveedores, los estándares de calidad para la AOD se van erosionando gradualmente a medida que el interés propio se convierte en el factor principal al asignar la ayuda. En comparación con el volumen general de AOD, la proporción de ayuda programable por país (AOD sobre la cual los países receptores tienen, o podrían tener, un poder de decisión significativo), ha disminuido (37 % en 2019), a medida que más ayuda se queda en los países proveedores.

El inconveniente de reorientar la AOD radica en limitarla a una sola área. Políticamente, la AOD sería menos relevante al abordar los desafíos de los ODS a escala global y tendría una importancia menor en comparación con otras áreas políticas como asuntos exteriores o las políticas ambientales. Además, los esfuerzos de reforma dirigidos a aumentar la calidad de la AOD y los intentos de impulsar a los proveedores de ayuda a adoptar un modelo de asignación más *basado en las necesidades* hasta ahora no han tenido éxito. Por ejemplo, una reforma de 2015 en el sistema de presentación de informes de la AOD destinada a dirigir más AOD a los PMD no tuvo ningún efecto.

Las razones para ampliar la ayuda oficial al desarrollo son convincentes: los desafíos para el desarrollo son multidimensionales, tal como reflejan los ODS, y la división del mundo en países más ricos y más pobres ha quedado obsoleta

De cara al futuro, los incentivos políticos para ampliar en lugar de concentrar la AOD son más sólidos. A la mayoría de proveedores de este tipo de ayuda les interesa más aumentar los casos en los que se puede utilizar la AOD que restringirlos. Hasta ahora, los países socios se han mostrado abiertos a discutir conceptos alternativos además de la AOD, pero se mantienen firmes al exigir que la AOD sea un compromiso político por parte de los países más ricos. Los actores individuales deben sopesar los beneficios y los riesgos al apoyar el camino que tome la AOD. En particular, al establecer un concepto más amplio de cooperación al desarrollo, ¿este debería añadirse a la AOD o ser su reemplazo?

En este artículo, analizamos cinco tendencias clave para responder a esta pregunta y ayudar a los actores individuales a posicionarse mejor.

Figura 1: Ampliación o reorientación de la cooperación al desarrollo

	Ampliación de l'AOD	Reorientación
Países cooperadores	Todos los países (enfoque universal)	PMD, LIC y países de renta media
Modalidades de cooperación	Cooperación centrada en los ODS (por determinar), incluyendo la AOD (por determinar)	AOD centrada en los ODS
Definición técnica	Por definir	Concepto y reporte de la AOD habitual
Rendición de cuentas	Organización internacional por identificar	CAD OCDE
Apoyo político	Elevado en los países proveedores	Bajo en los países proveedores

Fuente: Elaboración propia

Cinco tendencias

Los recientes cambios globales plantean interrogantes sobre la base fundamental de la cooperación al desarrollo. En términos técnicos, la graduación de la AOD de los países en vías desarrollo (p. ej. Chile, Seychelles y Uruguay (2018); Antigua y Barbuda, Palaos y Panamá se graduarán el 1 de enero de 2022) conduce automáticamente a una reconfiguración de las relaciones de ayuda. Abordar los efectos del cambio climático y la pandemia son prioridades globales que afectan los patrones de asignación de la AOD, pero también plantean preguntas sobre cómo los esfuerzos de cooperación de las economías emergentes pueden registrarse en los ODS y alinearse con estos a nivel global. Existen cinco tendencias clave que son cada vez más importantes para la cooperación al desarrollo.

I. La incertidumbre como desafío estratégico

Las crisis o eventos imprevistos de los últimos años, como el incremento de los migrantes que llegan a Europa, la pandemia de COVID-19 y el aumento global de las emergencias relacionadas con el clima, presionan todos los ámbitos políticos de orientación global para que reaccionen. En este contexto, la AOD a menudo se utiliza como una *navaja suiza* para proporcionar una respuesta rápida, ya que las crisis requieren una acción inmediata. Sin embargo, la AOD que se encuentra permanentemente en un modo de crisis es menos capaz de adoptar instrumentos políticos innovadores y con visión de futuro.

Al mismo tiempo, los ODS subrayan la necesidad de estrategias orientadas a largo plazo. En este contexto, la previsión estratégica tiene un papel importante que desempeñar. La previsión estratégica como forma de pensar y concepto metodológico puede ayudar a respaldar enfoques más anticipatorios. También brinda una oportunidad para que diferentes actores (también más allá de la cooperación al desarrollo) lleven a cabo un trabajo analítico conjunto y consideren la planificación conjunta de políticas.

II. Reaparición de la confrontación geopolítica

El ascenso socioeconómico de China y, relacionado con este, la política exterior china consistente en aprovechar un *período de oportunidad* histórica para expandir el enfoque estratégico de este país des de Asia hacia el ámbito global han llevado a un nuevo tipo de confrontación geopolítica, especialmente con Estados Unidos.

La cooperación al desarrollo forma parte de un sistema internacional que presenta déficits en la manera como se abordan los desafíos mundiales

Por lo tanto, la cooperación Sur-Sur de China ha recibido cada vez más atención desde la perspectiva de la rivalidad en el sistema global de diferentes modelos de desarrollo. Además de China, la política exterior rusa de los últimos años (anexión de Crimea, papel en el conflicto en Siria, esfuerzos para formar alianzas con China, etc.) ha llevado a enfrentamientos políticos y nuevos intentos para establecer alianzas, por ejemplo, en el grupo del G7. Por lo tanto, las perspectivas geoestratégicas impactan en los debates sobre políticas de desarrollo en mayor medida que antes.

III. Los cambios en las motivaciones de los donantes están socavando las normas y convenciones de la cooperación al desarrollo

La cooperación al desarrollo siempre se ha proporcionado tanto por intereses políticos y económicos propios, como por ética y solidaridad. Otra categoría importante son los *intereses propios bien entendidos* que consideran la cooperación al desarrollo un medio para contribuir a los bienes públicos globales (BPG). Sin embargo, la tendencia dominante entre los donantes del CAD ha sido un reconocimiento de los intereses propios más transparente.

Japón y Corea del Sur tienen una mayor tradición al fomentar la *coprosperidad* como una idea política, pero el concepto más reciente de *Gran Bretaña global* muestra la creciente importancia de justificar la ayuda exterior a la población nacional. Una afirmación popular en este contexto es que el grupo de proveedores de CSS y su narrativa compartida de *beneficios mutuos* afecta a los donantes del CAD. Pero las razones de la erosión de la calidad de la ayuda, los intentos de diluir la definición de AOD y la financiarización de la ayuda a través de más asociaciones público-privadas son principalmente nacionales.

Alemania, por ejemplo, ha presionado enérgicamente a fin de establecer normativas más flexibles para considerar los préstamos públicos como AOD y fomenta una estrategia orientada a las empresas para la cooperación al desarrollo en África. Varios países del CAD declaran importantes cantidades de gasto público para los migrantes entrantes o los costes de los estudiantes como AOD, aunque estos fondos no abandonan el país donante. En consecuencia, las normas y convenciones básicas de la AOD, incluida su concesionalidad, están en peligro de padecer una erosión gradual.

IV. Aumento de la asignación temática

Generalmente la asignación de la ayuda se ha decidido teniendo en cuenta los países, es decir, centrándose primero en cómo distribuir la AOD entre las naciones. Sin embargo, en la última década se ha experimentado un cambio cada vez más rápido por parte de los donantes, que han comenzado a establecer prioridades temáticas para responder a los BPG (por ejemplo, enfermedades, migración, cambio climático) como un primer paso en la toma de decisiones para la asignación de la ayuda. Esta forma de asignación destina fondos a cuestiones temáticas específicas.

En el contexto de la cooperación al desarrollo en Alemania, las denominadas iniciativas especiales (por ejemplo, *Un mundo sin hambre* y la iniciativa sobre el desplazamiento) son ejemplos destacados. Otros donantes utilizan fondos temáticos similares, por ejemplo, el Fondo Fiduciario de la Unión Europea para África (sobre migración), fondos verticales relacionados con temas de salud pública o las ventanillas de financiación del PNUD.

La experiencia muestra tanto los beneficios como los riesgos de la asignación temática. Este tipo de asignación puede movilizar fondos para cuestiones clave, agrupar recursos y aumentar la visibilidad de la ayuda. Permite la cooperación transfronteriza, ofrece espacio para innovaciones y es más flexible. Sin embargo, es más frecuente que algunas iniciativas eludan las capacidades locales y las instituciones de los países socios que la asignación por países. En otros casos, surgen estructuras paralelas descoordinadas que no tienen suficientemente en cuenta las actividades en curso.

V. Volumen de la AOD y la conexión progresiva con la financiación del cambio climático

En 2020, el volumen de recursos de la AOD alcanzó un máximo histórico de 161.000 millones de dólares. En general, es muy probable que la financiación del cambio climático sea uno de los factores principales en cualquier dinámica futura de los fondos de la AOD. Sin embargo, la relación entre la AOD y los recursos para la adaptación al cambio climático y su mitigación es compleja: «Si bien no se puede determinar claramente si las inversiones climáticas han contribuido a hacer que la AOD sea más resiliente, existen varios ejemplos que sustentan el argumento de que una mayor atención al clima ha evitado un descenso del volumen de la AOD.» [1] Una gran parte, y aún en ascenso, (35,5 % en 2020) de los recursos de AOD está relacionada con objetivos ambientales. La importancia de los recursos para el cambio climático también está respaldada por una nueva medida estadística, el apoyo oficial total al desarrollo sostenible (TOSSD, según su sigla en inglés), para el cual en 2020 se recopilaron por primera vez datos oficiales de 90 proveedores. Los

recursos del TOSSD para el pilar II (apoyo a bienes públicos internacionales y desafíos globales) fueron de alrededor de 70.000 millones de dólares; incluidos 29.200 millones de dólares para la mitigación del cambio climático.

Los principales desafíos transfronterizos se han abordado a menudo mediante la cooperación al desarrollo

Esta tendencia es muy relevante para el caso alemán. Según la última revisión por pares del CAD, Alemania destinó el 49 % de su ayuda bilateral assignable (9.600 millones de dólares) a apoyar el medio ambiente y el clima en 2018-2019. Solo en relación con el cambio climático, el gobierno alemán informó que el 20 % estaba relacionado con la mitigación, el 13 % con la adaptación y el 9 % tanto con la adaptación como la mitigación durante ese período.

Conclusión

Los cambios fundamentales en curso en el sistema internacional con respecto a la geopolítica y la cooperación global son evidentes. Este contexto cambiante es muy relevante para todas las áreas de la cooperación al desarrollo, ya que influye en las narrativas de la cooperación al desarrollo (¿por qué?), en las estrategias (¿cómo?) y en los enfoques operativos (¿qué?). Los ejemplos de transformaciones fundamentales incluyen nuevas narrativas aplicadas al contexto de la política de desarrollo (como la narrativa de la migración, las consecuencias del cambio climático y la pandemia de COVID-19), nuevas consideraciones estratégicas (como las cuestiones de la graduación de los países en vías de desarrollo), nuevos instrumentos (como la financiación del desarrollo en conexión con el sector privado) y nuevos conceptos para la implementación de proyectos (aplicación de tecnología punta).

La cooperación al desarrollo es parte de un sistema de cooperación internacional que cambia dinámicamente y que presenta déficits en la manera como se abordan los desafíos mundiales. La respuesta actual a estos desafíos a nivel nacional, regional y global está fragmentada y mal coordinada entre los diferentes ámbitos políticos (política de seguridad, política de cambio climático, etc.). Por lo tanto, la cooperación al desarrollo sigue formando parte de un sistema internacional caracterizado por la fragmentación y las limitaciones en la resolución de problemas globales.

Los principales desafíos transfronterizos de los últimos años se han abordado, aunque no de manera exclusiva, a menudo en gran medida mediante la cooperación al desarrollo. El notable aumento de la presión migratoria sobre la Unión Europea (especialmente desde 2015), la pandemia de COVID-19, el amplio compromiso en Afganistán y otros países afectados por conflictos y, por último, pero no menos importante, las causas y consecuencias del cambio climático: todos estos cometidos juegan un papel importante en la gestión de la política de desarrollo actual. La lucha contra la pobreza en los países en

vías de desarrollo no es, por tanto, menos importante. Sin embargo, un enfoque mucho más global ya forma parte de los conceptos actuales de cooperación al desarrollo.

REFERENCIAS

- 1 — Ahmad, Y., Carei, E. (2021) «Development co-operation during the COVID-19 pandemic: An analysis of 2020 figures and 2021 trends to watch» en *Development Co-operation Profiles*, Paris: OECD [[Disponible en línea](#)].



Stephan Klingebiel

Stephan Klingebiel es director del programa de investigación *Cooperación inter y transnacional* en el Instituto Alemán de Desarrollo (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, DIE) en Bonn, Alemania. Fue director del Centro de Políticas Globales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Seúl, República de Corea, desde mediados de 2019 hasta mediados de 2021. Durante el período 2007 - 2011, fue director de la oficina nacional del Banco de Desarrollo KfW en Kigali, Ruanda. Es profesor titular de la Universidad de Marburg, en Alemania.



Heiner Janus

Heiner Janus es investigador en el Instituto Alemán de Desarrollo (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, DIE) dentro del programa *Cooperación inter y transnacional*. Tiene un doctorado por el Instituto de Desarrollo Global de la Universidad de Manchester. Sus investigaciones se centran en la eficacia de la ayuda y el desarrollo, el aprendizaje en las organizaciones de desarrollo y el papel de las potencias emergentes en la cooperación al desarrollo. Anteriormente, había trabajado como consultor en la Secretaría de Naciones Unidas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, asesorando sobre cuestiones de desarrollo global, incluido el rol de la cooperación para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.