
CRISIS Y REFORMA DE LOS SISTEMAS DE AYUDA Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Informe sobre el proceso de reforma del CAD

José Antonio Alonso

Catedrático de Economía Aplicada
Universidad Complutense de Madrid



cooperación
española



SUBSECRETARÍA
Secretaría General Técnica
Vicesecretaría General Técnica
Área de Documentación y Publicaciones

© Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional Dirección
General de Políticas de Desarrollo Sostenible

NIPO en línea: 108260319 (en línea)

Maquetación: Ángel Merlo

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado:
<https://cpage.mpr.gob.es/>

A tenor de lo dispuesto en la Ley de Propiedad Intelectual, no está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de su uso, sin el permiso previo y por escrito del autor, salvo aquellas copias que se realicen para su uso exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

Este estudio responde al encargo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para la “La elaboración de un informe de diagnóstico y propuestas de cara al proceso de reforma del Comité de Ayuda al Desarrollo y el impulso por parte de España del Foro Internacional sobre TOSSD”. Agradezco los comentarios de Sergio Colina, Oriol Barba, Juan Sainz y Elena Fernández, del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC), a lo largo de distintas fases del proceso de elaboración del estudio. Un agradecimiento que extiendo a Gloria Angulo por su apoyo en las tareas de edición del texto.

Ninguna de las personas citadas es responsable de las carencias o errores que subsistan en el texto, que son de única responsabilidad de su autor. Por lo demás, las opiniones expresadas en el estudio no representan ni comprometen las posiciones que sobre los temas abordados tenga el MAEUEC.

Índice

	RESUMEN EJECUTIVO	6
	1. FACTORES DE CRISIS	6
	2. AGENDAS Y NARRATIVAS	9
	3. MÉTRICAS Y ESTÁNDARES	11
	4. ELEGIBILIDAD Y GRADUACIÓN	14
	5. FRAGMENTACIÓN Y DISPERSIÓN	17
	6. GOBERNANZA INCLUYENTE	20
	7. RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA	24
1	CAPÍTULO 1. FACTORES DE UNA CRISIS CONSTITUTIVA	28
	1.1. MOMENTO DE CRISIS	28
	1.2. INSUFICIENCIA DE LAS RESPUESTAS	31
	1.3. FACTORES DE CRISIS: JERARQUÍAS, INTERESES, IDEAS Y VALORES	34
	1.4. IMPLICACIONES PARA LOS SISTEMAS DE COOPERACIÓN Y DE AYUDA INTERNACIONAL	46
2	CAPÍTULO 2. AGENDAS Y NARRATIVAS	52
	2.1. UNA POLÍTICA, MÚLTIPLES AGENDAS	52
	2.2. NUEVAS NARRATIVAS	59
	2.3. NARRATIVAS PARA EL FUTURO: UNA PROPUESTA	72
3	CAPÍTULO 3. MÉTRICAS Y ESTÁNDARES	77
	3.1. MÉTRICAS Y ESTÁNDARES: UNA OBLIGADA REVISIÓN	77
	3.2. LA AOD Y SUS PROBLEMAS	78
	3.3. MÁS ALLÁ DE LA AOD	89
	3.4. ESTÁNDARES: RECONOCIMIENTO DE LA VARIEDAD	95
	3.5. MÉTRICAS Y ESTÁNDARES: UNA PROPUESTA	97
4	CAPÍTULO 4. ELEGIBILIDAD Y GRADUACIÓN	100
	4.1. ELEGIBILIDAD Y GRADUACIÓN: ASPECTOS GENERALES	100
	4.2. PROBLEMAS ASOCIADOS A LOS CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD Y GRADUACIÓN ADOPTADOS POR EL CAD	107
	4.3. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES	115
5	CAPÍTULO 5. NUEVOS ACTORES, NUEVOS PROVEEDORES	130
	5.1. EL ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE LA COOPERACIÓN	130
	5.2. PLURALIDAD DE ACTORES	131
	5.3. NUEVOS PROVEEDORES OFICIALES	135
	5.4. FRAGMENTACIÓN Y DISPERSIÓN DE LA AYUDA	138
	5.5. EFECTOS SOBRE LA EFICACIA DE LA COOPERACIÓN	140
	5.6. COMBATIR LA FRAGMENTACIÓN Y LA IMPREVISIBILIDAD DE LOS FONDOS: PROPUESTAS	148

6	CAPÍTULO 6. GOBERNANZA DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN	151
	6.1. LAS SINGULARIDADES DE LA GOBERNANZA GLOBAL	151
	6.2. LA AYUDA: UNA GOBERNANZA EN CRISIS	155
	6.3. MARCO GEOESTRATÉGICO	157
	6.4. MODELOS DE DESARROLLO Y GOBERNANZA DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN	165
	6.5. HACIA UN SISTEMA INCLUYENTE DE GOBERNANZA DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: UNA PROPUESTA	170
7	CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA	180
	7.1. EL CAMINO RECORRIDO	180
	7.2. CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA	183
	7.3. RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA	189
	7.4. SENDA A SEGUIR: ALIANZAS ENTRE POTENCIAS MEDIAS DEL NORTE Y DEL SUR	195
8	REFERENCIAS	198

Índice de tablas, gráficos y recuadros

Gráfico 1.1: Evolución de la AOD (en millardos de dólares a precios de 2023)	29
Tabla 1.1: Factores de la crisis	35
Tabla 1.2: Cambios en la estructura del PIB y de la población mundial (en %, 1960 y 2022)	36
Tabla 2.1: Agendas en el seno de la cooperación para el desarrollo	54
Tabla 2.2.: Desagregación de AOD en tres componentes.	58
Tabla 2.3: Agendas y narrativas	76
Gráfico 3.1. Evolución de la CPA en relación con la AOD bilateral (%)	83
Gráfico 3.2. Evolución de TOSSD (2019-2024, millardos de dólares a precios corrientes)	92
Gráfico 3.3. Evolución de los recursos privados movilizados con apoyo público (miles de millones de dólares, a precios de 2023)	94
Tabla 4.1. Clasificación de los países por nivel de renta, 2026	100
Recuadro 4.1. Criterios de inclusión y graduación de los PMA	106
Gráfico 4.1: Evolución del número de países elegibles por el CAD para recibir AOD, de acuerdo a su grupo de renta	114
Tabla 4.2. Propuesta de indicadores	118
Tabla 4.3: Composición del Human Assets Index	119
Tabla 4.4: Composición del Multidimensional Vulnerability Index	122
Tabla 4.5. Criterios de elegibilidad y graduación en caso de procesos segregados	128
Gráfico 5.1: Pilares institucionales de la cooperación oficial para el desarrollo	133
Tabla 6.1. Opciones estratégicas: implicaciones para la cooperación	164
Tabla 6.2: Cinco modelos y respuestas de gobernanza	166
Tabla 7.1: Capacidad de adaptación de la cooperación española a la reforma del sistema internacional de cooperación: un análisis DAFO	184

1. FACTORES DE CRISIS

1.1. Un sistema en crisis

La ayuda internacional ha sido, desde su origen, una política de legitimidad frágil. Considerada una de las innovaciones más relevantes del orden internacional de posguerra, ha estado siempre obligada a justificar su existencia frente a quienes la consideran innecesaria, ineficaz o incluso contraproducente. Esa discrepancia no causa sorpresa si se atiende a los contradictorios impulsos que la sustentan, donde confluyen altruismo e interés, cooperación y cálculo estratégico, empatía moral y arrogancia tecnocrática. A ello se suma una debilidad adicional: los beneficiarios de esta política no son ciudadanos —ni votantes— del país que la promueve, lo que le resta apoyos en su pugna por los recursos públicos. Como consecuencia, ocupa una posición subordinada en las agendas políticas y resulta muy vulnerable a los recortes en períodos de crisis.

A partir de 2024, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) parece haber entrado en uno de esos períodos críticos, que promete ser más profundo y duradero que los de etapas precedentes. A ello ha contribuido la decisión de la Administración Trump de eliminar su agencia nacional de desarrollo, USAID, y de retirar o reducir su apoyo a muy diversos fondos y agencias de Naciones Unidas. Otros donantes europeos se han sumado a esa deriva, acuciados por el deseo de ajustar las cuentas públicas y otorgar prioridad a otros componentes del gasto —como seguridad y defensa—. La suma de estos recortes puede comportar que en los próximos años la AOD pierda más de un tercio de los recursos canalizados en 2023.

Ese proceso se produce en un contexto en el que adquieren creciente relevancia en la escena internacional gobiernos y partidos nacional-populistas y ultra-conservadores, poco respetuosos con las normas y acuerdos internacionales, refractarios a la acción multilateral y opuestos a los objetivos que inspiran la agenda de desarrollo. Su influencia ascendente es un factor más en el debilitamiento del apoyo político a la cooperación para el desarrollo. El hecho de que la primera potencia y el más importante donante, Estados Unidos, se haya sumado a esa visión agrava la entidad del fenómeno.

Dada la seriedad de los factores reseñados, existe la tentación de cerrar sobre ellos la explicación de la actual crisis del sistema de ayuda. Sería un error: la crisis precede a Trump, al auge de la extrema derecha y a los recortes presupuestarios más recientes. Su causa más profunda radica en la incapacidad del sistema para adaptarse a los cambios tectónicos que se han producido en la realidad internacional. Ello ha generado un clima de desconfianza sobre la ayuda. Una opinión en la que coinciden tanto quienes cuestionan los valores éticos en que descansa la cooperación como quienes entienden

que, si bien esos valores merecen ser defendidos, la configuración actual de los sistemas de ayuda y cooperación es claramente inapropiada y necesita ser reformada.

A esta crítica se han sumado los propios países en desarrollo, que reprochan a la ayuda su sesgo jerárquico, su impronta neocolonial, su lenguaje paternalista y su limitada capacidad transformadora. Estamos, pues, ante una *crisis constitutiva*, que afecta a los fundamentos y propósitos de esta política. Una crisis que alcanza al amplio e informe espacio de la cooperación para el desarrollo, pero que afecta de una manera más directa y grave a la AOD, que es su componente mejor definido.

1.2. Determinantes de la crisis: jerarquías, intereses, ideas y valores

La crisis a la que se alude expresa la quiebra que se ha producido en las bases sobre las que se constituyó el sistema de ayuda, a comienzos de la década de 1960. Ha cambiado, en primer lugar, la *estructura de distribución del poder* en el sistema internacional. La ayuda nació como expresión del poder inequívoco del bloque occidental, que acogía a las economías más poderosas e influyentes del mundo. Eran ellas las que disponían de las capacidades y recursos para nutrir la ayuda y las que se ofrecían como modelo referencial de éxito para los países más pobres. Hoy la situación es diferente. El peso relativo del bloque occidental está en declive, mientras que China se ha consolidado como potencia global. Junto a ello, ha emergido un conjunto amplio de potencias medias, muchas de ellas situadas en el Sur Global. Como resultado, el poder económico y político internacional se encuentra mucho más distribuido: Occidente ya no es el único —ni acaso el principal— referente para el mundo en desarrollo.

Asociado a ese proceso se ha producido un incremento del nivel de *heterogeneidad del mundo en desarrollo*. En el pasado, el llamado Tercer Mundo podía interpretarse como una realidad relativamente homogénea y muy distinta a la propia de los países ricos —la brecha Norte-Sur—. Hoy persisten las desigualdades, pero entre los extremos existe un territorio muy poblado de países ubicados en los estratos intermedios. La realidad del desarrollo actual se resiste a una única y homogénea caracterización. Parte de los países en ascenso han generado sus propias políticas de cooperación, que se reclaman diferentes a la AOD. Así pues, la antigua distinción entre donantes y receptores resulta poco operativa, en la medida en que numerosos países combinan ambas condiciones. La cooperación para el desarrollo ha dejado de ser patrimonio exclusivo de la OCDE para convertirse en un campo más plural, disputado y diverso.

Ha cambiado también la *función geoestratégica* de la ayuda. En el pasado la ayuda se subordinó a la política de confrontación bipolar, tratando de cimentar las alianzas del bloque occidental durante la Guerra Fría y de recomponer las alianzas con el mundo en desarrollo, debilitadas por el proceso de descolonización. El contexto actual es muy diferente: se ha disuelto el mundo bipolar y se ha transitado hacia un orden multipolar, fragmentado e incierto. Un mundo atravesado por las tensiones que impone la rivalidad entre Estados Unidos y China, la pugna entre el Norte y el Sur Global y

la confrontación entre regímenes liberales y aquellos gobiernos y fuerzas políticas reacios a la cooperación internacional y ajenos a las normas internacionales. La funcionalidad geoestratégica de la ayuda es menos nítida que en el pasado y distinta según cuál sea el eje de tensión al que se otorgue preferencia. En este contexto, aumenta la presión para subordinar la cooperación a los intereses nacionales de quien la promueve —en los ámbitos de seguridad, control migratorio o competencia económica, por ejemplo—. Se pretende con ello reforzar el valor estratégico de la ayuda, pero su efecto puede ser el inverso, al omitir el atributo solidario con el que la identifica la opinión pública y atribuirle objetivos ajenos para los que otras políticas están mejor equipadas.

Se ha transformado también el *fundamento teórico* de la ayuda. Esta se asentó en la idea de que la forma de alimentar el progreso de los países más pobres descansaba en la transferencia de capital y de conocimientos desde los países más ricos. Hoy esa visión se percibe como excesivamente simplificada. El desarrollo se concibe como un proceso complejo y multidimensional, cuyo progreso no es ni armónico ni lineal y que está altamente condicionado por el contexto de cada país. Como consecuencia, no existe una única senda válida, ni los países desarrollados pueden seguir presentándose como modelo normativo incuestionable. La ayuda —y es una causa más de su crisis— ha perdido el referente doctrinal nítido en el que descansaba en su origen.

Esa mutación se ha visto acompañada de un cambio en la *configuración de los mercados internacionales*. Respecto al pasado, los mercados financieros ganaron profundidad y dinamismo, y se han hecho más accesibles para muchos países en desarrollo. Como consecuencia, esos países disponen de más fuentes de financiación internacional, reduciéndose la significación de la AOD. Aun así, los limitados recursos disponibles contrastan con el carácter expansivo de la agenda de desarrollo, lo que ha hecho que los donantes busquen en la movilización del capital privado los fondos y la escala de los que carece la financiación pública, lo que presiona para una revisión del perímetro de la ayuda.

Por último, se han erosionado los *valores que otorgaban legitimidad* al sistema. El ideal de un orden internacional basado en reglas y en el reconocimiento de los beneficios de la cooperación ha perdido fuerza frente al auge del nacionalismo, el unilateralismo y la desconfianza frente al sistema multilateral. Paralelamente, desde el Sur se cuestiona el tono neocolonial de la ayuda y se reivindican relaciones más horizontales, fundadas en el respeto mutuo, la apropiación nacional y el reconocimiento de saberes y trayectorias diversas. También este desplazamiento en los valores dominantes demanda un cambio profundo del sistema de cooperación.

1.3. Implicaciones para la cooperación

El efecto conjunto de estas transformaciones apunta a una quiebra de las bases sobre las que se construyeron los sistemas de ayuda y cooperación. En ese contexto, el riesgo es doble: que la cooperación derive hacia una pérdida progresiva de relevancia o que, alternatively, se fragmente

en un mosaico desordenado de prácticas diferentes, sin marco compartido ni horizonte normativo común. Ninguno de estos escenarios es deseable.

La alternativa pasa por construir un sistema más abierto, inclusivo y plural, capaz de acomodar la diversidad de actores, instrumentos y visiones existentes, sin renunciar a ciertos acuerdos básicos. En ese marco, la AOD puede seguir desempeñando un papel relevante, siempre que corrija sus tonos más jerárquicos y se interprete como parte de un sistema más amplio y diverso.

Este replanteamiento obliga a afrontar diversos dilemas: cómo compatibilizar el valor estratégico de la cooperación con la preservación de sus fines redistributivos; cómo ordenar una agenda cada vez más amplia y heterogénea; qué métricas utilizar para captar los esfuerzos de desarrollo; cómo revisar los criterios de elegibilidad y graduación; cómo gestionar la proliferación de actores sin sacrificar la coherencia y previsibilidad de los fondos; y, finalmente, cómo avanzar hacia una gobernanza más inclusiva que ya no identifique el sistema de cooperación con el CAD, ni financiación de desarrollo con la AOD.

2. AGENDAS Y NARRATIVAS

2.1. Diferenciación de agendas

La cooperación para el desarrollo ha expandido sus objetivos y ámbitos de actuación. A ello ha contribuido, por una parte, el desplazamiento de su acción preferente desde las dimensiones económicas a las más plurales y diversas del desarrollo social y la protección ambiental. Esta inflexión reforzó el componente asistencial de la ayuda y debilitó su vocación como instrumento de transformación productiva y estructural de largo plazo. Al tiempo, ante la ausencia de un referente doctrinal preciso, se favoreció la diversificación de propósitos, para responder a las múltiples carencias del mundo en desarrollo. Como consecuencia, a los objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad se fueron sumando otros vinculados al fortalecimiento institucional, la equidad de género, la sostenibilidad ambiental, la consolidación democrática, la paz, la diversidad cultural, la salud global o el cambio climático, entre otros.

Aunque buena parte de los objetivos son pertinentes, remiten a agendas distintas, con lógicas normativas, horizontes temporales y criterios de asignación de los recursos diferentes. Integrar esas agendas de forma indiferenciada bajo una única métrica genera confusión y dificulta las tareas de seguimiento y rendición de cuentas. Al tiempo, facilita que se entienda cada una de ellas como un vector en conflicto con el resto, en la pugna por unos recursos limitados. De ahí la conveniencia de distinguir dentro de la cooperación diferentes agendas:

1. Una primera es la originaria y se orienta a reducir la pobreza e impulsar el *desarrollo económico y social* de los países de bajo ingreso. Su lógica es básicamente redistributiva y su propósito consiste en combatir la pobreza y corregir las asimetrías en la distribución de oportunidades de desarrollo entre países. La asignación de recursos debe regirse, por tanto, por criterios de progresividad,

priorizando a los países de menor desarrollo y que enfrentan mayores obstáculos estructurales. Se trata, además, de una agenda de medio y largo plazo.

2. Una segunda agenda es la referida a los *Bienes Públicos Internacionales (BPI)*, que responde a una lógica de corrección de externalidades transfronterizas. Los beneficios de esta agenda alcanzan a todos, países ricos y pobres, aunque no necesariamente con similar intensidad. Es una agenda que descansa en la lógica de la responsabilidad compartida, de la suma de esfuerzos para afrontar problemas comunes, y que se despliega en un marco temporal de medio y largo plazo.
3. La tercera agenda es la que define la *acción humanitaria*, cuya centralidad ha aumentado en un contexto de recurrentes conflictos, desplazamientos forzados, catástrofes naturales y crisis climáticas. Su fundamento normativo remite a los principios de prevención, protección y socorro; y su finalidad es salvar vidas y aliviar las condiciones de extrema vulnerabilidad. Su horizonte temporal opera, sobre todo, en el corto plazo.
4. Existe, por último, una agenda vinculada al *mutuo interés*, a la que remite la cooperación Sur-Sur y algunas iniciativas impulsadas por donantes tradicionales. Se persigue con ella trabajar sobre aquellos espacios de desarrollo en los que coincide el interés de ambos países. Aunque esta agenda es totalmente pertinente en la cooperación Sur-Sur, puede resultar más dudosa en la cooperación tradicional, que viene marcada por fuertes asimetrías en las capacidades de los socios. En esos casos, es fácil que se presente como mutuo lo que no es sino el interés de la parte prominente. Eso obliga a que, para que sea parte de la cooperación, esta agenda tenga que combinarse con alguna de las otras tres.

Así pues, lo que se sugiere es avanzar hacia un modelo de cooperación que sea capaz de combinar la integración con la diferenciación de las agendas. Es decir, que se conciba como un marco general, que articula agendas diferenciadas, de modo que se puedan establecer recursos, métricas y narrativas específicas a cada una ellas. De forma más precisa, se sugiere que, tanto en la formulación de compromisos presupuestarios como en el reporte de los proveedores de cooperación, se distinga en el seno de la AOD entre las agendas humanitaria, de desarrollo económico y social y de provisión de bienes públicos internacionales.

2.2. Viejas y nuevas narrativas

Toda política compleja necesita transmitir la pertinencia de sus propósitos para movilizar el consentimiento y apoyo público. Tal es lo que realizan las narrativas, que se configuran como marcos mentales orientados a simplificar y hacer comprensible la realidad, movilizar las opiniones y emociones en respaldo de una política, conectando sus objetivos con valores socialmente reconocibles.

La *narrativa tradicional* de la ayuda ha descansado en una apelación a los deberes de solidaridad y responsabilidad moral de los países ricos para con los más pobres. Esa narrativa traslada tres imágenes

que hoy resultan poco creíbles: i) que el donante es el depositario de los recursos y saberes requeridos para generar desarrollo; ii) que los países pobres son agentes pasivos, necesitados de ayuda; y iii) que el apoyo brindado es unilateral y básicamente altruista. Semejante planteamiento resulta cada vez menos aceptable para los países en desarrollo y es muy poco movilizador de la opinión pública de los países proveedores.

En la búsqueda de una nueva narrativa de la cooperación, hay voces que proponen sustituir el lenguaje de la solidaridad por otro de naturaleza más *transaccional*, donde se haga explícito el vínculo de la ayuda con el interés nacional del donante. Se persigue con ello ampliar el apoyo a la cooperación, reforzando su utilidad estratégica. No obstante, existe el riesgo de que ese cambio adúltere los contenidos de esa política, erosione su legitimidad y provoque la incompreensión de la opinión pública. Resulta dudosa, por lo demás, una estrategia que, para apoyar una política, le atribuya objetivos para los que otras políticas están mejor equipadas.

Más prometedoras parecen otras dos narrativas alternativas. La primera es la del *interés común*, propia de la agenda de bienes públicos internacionales, que descansa en la idea de que los desafíos compartidos requieren de esfuerzos igualmente compartidos. La segunda es la del *mutuo interés*, que busca el alineamiento de los esfuerzos allí donde los países tienen intereses coincidentes. Ambas narrativas ofrecen elementos valiosos, pero ninguna es capaz de acoger por sí sola la complejidad de la política de cooperación, que necesariamente encierra elementos de *solidaridad*, si su objetivo es corregir las asimetrías del sistema internacional.

Acorde con el reconocimiento de la existencia de diversas agendas, debería admitirse la existencia de diversas narrativas, adaptadas a los principios normativos de cada una de ellas. No es la misma narrativa la que requiere la acción humanitaria, que la asociada a los bienes públicos internacionales, y ambas difieren de la propia de lucha contra la pobreza. Señaladas las diferencias, conviene también apuntar que todas las agendas comparten algunos principios básicos, que deben nutrir una narrativa de base común. Principios como: interdependencia y corresponsabilidad en un mundo integrado; valores comunes, compatibles con aquellos otros que son propios de cada cual; progreso compartido, como objetivo para hacer sostenible el desarrollo; solidaridad para corregir las asimetrías más agudas del sistema internacionalidad y las alianzas como respuesta. Sobre estos principios comunes podría descansar una narrativa que, después, acoja lo específico de cada agenda.

3. MÉTRICAS Y ESTÁNDARES

La AOD ha sido, durante más de cinco décadas, la métrica más reconocible y estable de la financiación internacional para el desarrollo. La ampliación de la agenda de desarrollo, la diversidad creciente de instrumentos financieros y la emergencia de nuevos proveedores ajenos a la OCDE son factores que han erosionado su centralidad y han puesto de manifiesto sus limitaciones, obligando a una revisión de las métricas y estándares.

3.1. Refinar la AOD

La AOD se definió a inicios de la década de 1970 a partir de algunos criterios básicos: la finalidad de desarrollo de sus acciones, el carácter oficial de los recursos con un nivel mínimo de concesionalidad y el carácter elegible de los países destinatarios. Con modificaciones menores, estos criterios se han mantenido consistentes en el tiempo. No obstante, el cambio en las circunstancias internacionales —la caída de los tipos de interés, la ampliación de los instrumentos financieros relacionados con el sector privado y las nuevas necesidades de financiación de la Agenda 2030— obligaron al CAD a poner en marcha, en 2012, un proceso de reforma y modernización de la ayuda, que afectó tanto al refinamiento de la AOD como al lanzamiento de una métrica complementaria, más comprehensiva.

Por lo que se refiere al primer aspecto, los cambios más sustantivos afectaron a la medición de la concesionalidad y al tratamiento de las operaciones de apoyo al sector privado. En el primer caso, se abandonó el viejo sistema de flujos netos, con una concesionalidad estimada a partir de una única tasa de descuento y se optó, a cambio, por registrar el componente equivalente a donación (*grant equivalent*) que encierra cada flujo, midiendo la concesionalidad con tasas de descuento diferenciadas según grupos de países. Esta reforma corrigió algunos sesgos, pero dejó abiertas dudas sobre la pertinencia de las tasas de descuento utilizadas —que siguen considerándose altas— o el tratamiento de algunos componentes —como la deuda—.

Por su parte, la nueva medición de las operaciones de apoyo al sector privado es igualmente controvertida. La reforma habilitó dos procedimientos de medición alternativos, referido uno a las instituciones que canalizan los recursos y otro a los instrumentos que se emplean. Esta dualidad revela las dificultades del cómputo e introduce una ambigüedad añadida al reporte. Adicionalmente, para la medición de los flujos se recurre a dos conceptos de difícil traducción empírica: la adicionalidad de los fondos y su grado de concesionalidad, que es más difícil de precisar en operaciones de rentabilidad variable.

Más allá de estas reformas, persiste una debilidad en el enfoque: la AOD ofrece una medición cuantitativa, centrada en el volumen y la concesionalidad de los flujos, pero presta escasa atención a la calidad de los fondos y a su efecto sobre el receptor. Es decir, se prima medir el esfuerzo del donante (*donor effort*) sobre el impacto de desarrollo de las partidas (*development impact*). Existen dos experiencias parciales que corrigen esa reorientación: el reporte de la ayuda no ligada y la estimación de la ayuda programática —*Country Programmable Aid* (CPA)—. Son ejemplos valiosos para apreciar la calidad de la ayuda, pero con limitado efecto en la metodología de medición de la AOD.

Pese a su naturaleza polémica, el proceso de “modernización” del reporte de la AOD no ha cuestionado el registro de los gastos que el donante ejecuta en el seno de sus propias fronteras —incluido el coste de asentamiento de población refugiada o las becas para estudiantes del mundo en desarrollo—. Nadie discute la relevancia de estas partidas, pero hay buenas razones para evitar su cómputo en la AOD si se quiere recomponer la credibilidad de esa métrica.

También en materia de transparencia persisten carencias relevantes que deben ser corregidas. La clasificación sectorial del CAD, basada en el sistema CRS, resulta poco adecuada para captar ámbitos de trabajo relevantes de la AOD —como la ayuda humanitaria— o para medir el trabajo en las prioridades de tipo transversal, como la equidad de género o la sostenibilidad. Para estas últimas dimensiones, el CAD ha habilitado unos marcadores cualitativos que son aplicados por los propios gestores de los proyectos, con limitada verificación externa. La experiencia muestra que se trata de un procedimiento muy poco robusto, que conduce con frecuencia a sobrerreporte —como demuestra la evaluación de la financiación climática—

Adicionalmente, se detecta que el sistema de reporte presenta lagunas e imperfecciones en la información que se brinda sobre algunos campos, como las aportaciones marcadas a organismos multilaterales o las aportaciones realizadas por los entes subestatales, que son agentes importantes en la acción de desarrollo en varios países (entre ellos, España). Y, de forma complementaria, se omite información relevante, como la capacidad de movilización de recursos de las ONG o las aportaciones que los donantes hacen en materia de cooperación triangular.

Todas estas deficiencias técnicas deberían corregirse y, al tiempo, acorde con la pluralidad de agendas, tanto en el reporte como en el seguimiento de la AOD se deberían distinguir los compromisos presupuestarios correspondientes a las agendas de acción humanitaria, desarrollo económico y social y provisión de bienes públicos internacionales.

3.2. Más allá de la AOD

La AOD es una métrica demasiado estrecha como para captar la diversidad de fuentes y mecanismos de financiación del desarrollo y la pluralidad de proveedores oficiales de fondos, ajenos a la OCDE. Para captar estos componentes el CAD desarrolló la métrica *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD).

TOSSD se presenta como una métrica complementaria a la AOD que pretende ofrecer una imagen más comprehensiva de los recursos movilizados con apoyo oficial para el desarrollo sostenible, cualquiera que sea su nivel de concesionalidad; y, al tiempo, pretende ser una métrica universal capaz de incluir tanto a los donantes del CAD como a los nuevos proveedores del Sur. Se configura sobre dos pilares, uno que capta los flujos transfronterizos y otro que identifica los recursos orientados hacia los desafíos globales y bienes públicos internacionales, a los que se añade un tercer componente referido a los recursos privados movilizados con apoyo público.

Aunque es el ensayo más sólido para disponer de un concepto que vaya más allá de la AOD, TOSSD presenta dos debilidades. Por un lado, a las ambigüedades que arrastra de la AOD, se añade la inconsistencia de incluir recursos privados en un concepto de financiación oficial. Por otro, el grado de respaldo que ha obtenido la nueva métrica en los países en desarrollo es todavía limitado, en parte

debido a ser un producto de la OCDE. El CAD debería estar dispuesto a someter el proceso de creación de una métrica más comprehensiva al debate de todos los países, sean o no parte de la OCDE. TOSSD puede ser un punto de partida para ese debate, pero abierto a que surjan otras opciones o desarrollos.

3.3. Estándares

Además de métricas, el CAD ha definido también estándares para orientar la acción de los donantes. Es frecuente que países de la OCDE empleen esos estándares como baremo para juzgar la calidad de las políticas de los nuevos proveedores de cooperación. No parece que sea un proceder adecuado. En primer lugar, porque no cabe demandar que los países asuman normas en cuya elaboración no han participado. Pero, además, porque algunos estándares, aunque apropiados para la cooperación Norte-Sur, lo son mucho menos para la cooperación Sur-Sur. Es el caso, por ejemplo, de la ayuda ligada, cuya restricción podría no ser pertinente en una cooperación que se basa en el intercambio de experiencias. Así pues, si lo que se quiere es construir un sistema de cooperación abierto e incluyente, que integre a los diversos modelos de cooperación, debe de admitirse la existencia de una pluralidad de estándares y criterios de calidad, de diferentes niveles de exigencia, por grupos de países. Ello debería ser compatible con la fijación de un suelo mínimo de acuerdos que operen de manera transversal. Una buena base para erigir esos principios son los acordados en Busán sobre eficacia de la cooperación.

4. ELEGIBILIDAD Y GRADUACIÓN

4.1. Elegibilidad

La asignación de recursos públicos que son altamente concesionales requiere de la definición de unas reglas precisas de elegibilidad de los beneficiarios. Esto mismo sucede con la AOD, que reclama al país receptor que pertenezca a los estratos de renta baja o media, de acuerdo con la clasificación que el Banco Mundial realiza a partir del PNB per cápita respectivo.

Unas reglas de elegibilidad aceptables deberían cumplir al menos cinco condiciones: i) basarse en información clara y accesible; ii) emplear criterios estadísticos robustos y comparables; iii) reflejar de forma veraz las capacidades y carencias centrales de los países; iv) evitar efectos indeseados sobre su desarrollo; y v) tratar de forma equitativa a países en situaciones semejantes. Pues bien, el modelo del CAD cumple aceptablemente solo los dos primeros requisitos, pero manifiesta deficiencias en el resto.

En la base de estas deficiencias esta la pretensión de captar con un solo indicador (el PNB per cápita) un proceso, como el desarrollo sostenible, que es complejo y multidimensional. Un país puede avanzar en la dimensión económica y, sin embargo, mantener déficits severos en otras dimensiones; y esas deficiencias pueden ser obstáculos para que el proceso de desarrollo se sostenga. Por este motivo es importante que la caracterización de un país se haga contemplando las diversas dimensiones en juego.

Por lo demás, el recurso al PNB per cápita deja muchos aspectos relevantes ciegos al diagnóstico, porque entre las limitaciones de esta macromagnitud figuran:

- Carecer de orientación normativa: no distingue entre actividades en función de su valoración social preferente.
- Excluir buena parte de las actividades no mercantiles: entre ellas el trabajo doméstico y de cuidados, crucial para el bienestar y desproporcionadamente asumido por las mujeres.
- No contemplar los riesgos: es decir, no se evalúan los riesgos asociados a los logros alcanzados, ni la vulnerabilidad frente a shocks externos.
- Carecer de dimensión inter-temporal: lo que le impide conocer la evolución de variables fondo, de tipo acumulativo, como la deuda o el patrimonio natural.
- No integrar la sostenibilidad ambiental: incluso, puede emitir señales engañosas, al contabilizar como crecimiento actividades para corregir daños ambientales previos.
- Ignorar la distribución del ingreso: y, con ello, el efecto del progreso sobre las personas.

Estas deficiencias apuntan también a las dimensiones que deberían ser incluidas en la determinación de la elegibilidad y la graduación, de forma complementaria a la *económica*: la dotación de bienes preferentes relacionados con las *capacidades humanas* —educación, alimentación y salud—; la *desigualdad*, medida como factor de corrección de los logros; la *sostenibilidad*, de modo que se capte los desafíos del país para preservar los equilibrios ambientales; y la *vulnerabilidad*, en las diversas dimensiones en las que se expresa.

La traducción de estas dimensiones en indicadores concretos debe guiarse por criterios normativos de sencillez, relevancia, disponibilidad, universalidad, limitada endogeneidad y transparencia. Sobre esta base, se sugiere como posibilidad los siguientes indicadores:

- La dimensión económica puede estar adecuadamente captada a través del PNB per cápita.
- Las capacidades humanas podrían aproximarse a través del *Human Assets Index* (HAI), ya utilizado por Naciones Unidas en la identificación de los Países Menos Avanzados (PMA).
- La desigualdad podría introducirse no como una dimensión totalmente autónoma, sino como un factor corrector de los logros en el HAI.
- La sostenibilidad podría quedar medida a través del *Notre Dame Global Adaptation Initiative* (ND-GAIN), que capta los desafíos de adaptación climática,

- La vulnerabilidad podría quedar expresada a través del *Multidimensional Vulnerability Index* (MVI), que ofrece una evaluación de riesgos y déficits de resiliencia en distintos planos.

No parece recomendable integrar las dimensiones antes consideradas en un único indicador sintético, sino mantener un panel de indicadores para reconocer de mejor modo el carácter multidimensional del desarrollo sostenible. En términos operativos, ello exige fijar umbrales específicos para cada dimensión y establecer reglas de decisión para los casos de discrepancias. Un criterio razonable podría ser considerar elegible a un país si se sitúa por debajo del umbral en al menos tres de las cuatro dimensiones principales —económica, capacidades humanas corregida por la desigualdad, sostenibilidad y vulnerabilidad—, aplicando una regla equivalente para la graduación. Asimismo, debería considerarse la posibilidad de que los umbrales se definan en términos relativos y no absolutos, de modo que evolucionen con la mejora general de los países en desarrollo. Y, como medida de prudencia, convendría establecer umbrales de graduación más exigentes que los de elegibilidad.

4.2. Graduación

Igualmente deficiente es el diseño del CAD sobre el proceso de graduación. Ese proceso descansa en el criterio de que el país haya superado por tres años consecutivos el PNB per cápita que fija el umbral de los países de alto ingreso. Diseñar de este modo la graduación supone admitir: i) que el nivel de renta expresa adecuadamente la solidez de los logros; ii) que estos son virtualmente irreversibles; y iii) que la retirada de la ayuda apenas tendrá efectos relevantes. Ninguno de estos supuestos resulta convincente.

Frente a ellos, un sistema de graduación adecuado debería definir una secuencia que facilite la adaptación del país a los cambios y minimice los costes o la incertidumbre que el proceso comporta. Ello milita a favor de un proceso de graduación lo más progresivo posible —para facilitar la adaptación del país a la retirada de la ayuda—; que lleve aparejados mecanismos de apoyo alternativo —para facilitar la consolidación de los logros—; y que establezca los procedimientos de seguimiento y alerta temprana —para minimizar los riesgos de regresión o de crisis de los países afectados—. Ninguno de estos componentes está en el proceder del CAD. No es extraño, por tanto, que los países en próxima graduación cuestionen el proceso y perciban esa decisión como un desafío.

Cabrían dos opciones para rediseñar el sistema de graduación. La *primera opción*, más pragmática, descansa en una decisión de graduación que se produce cuando el país supera tres de los cuatro umbrales definidos en las dimensiones antes evocadas. Con el añadido de que esos umbrales, para asegurar los logros del país, estén por encima de los establecidos para la elegibilidad. Ese proceso incorporaría las siguientes precisiones:

- Mayor gradualidad: se sugiere que haya tres años entre el momento de superación del umbral y el de la toma de decisión; y otros tres años entre el momento de la decisión y su efectiva ejecución.

- Existencia de una cláusula de reversión, que permita reincorporar al país a la lista de elegibles en caso de que se produzca una crisis o un shock grave.
- Elaboración de una estrategia de transición suave (*smooth transition*), bajo el liderazgo del país y con participación de los donantes bilaterales y multilaterales, elaborada en el segundo trienio del proceso y activada tras la graduación.
- Establecimiento de un sistema solvente de seguimiento y reporte a cargo del CAD y con participación del país a lo largo del período de graduación y de vigencia de la estrategia de transición.

La *segunda opción*, más compleja, supondría establecer procesos relativamente autónomos de elegibilidad y graduación para las dimensiones económica, social y ambiental. De este modo, un país podría graduarse en una de ellas, una vez que supere el umbral definido, y siga siendo elegible en las otras si mantiene déficits significativos. Esta opción requeriría medios de apoyo diferenciados para cada dimensión considerada. Se trata de un esquema más complicado, pero también más ajustado a la realidad multidimensional del desarrollo. Además, reduciría el carácter abrupto y dilemático de la graduación, al permitir transiciones parciales y secuenciales.

Finalmente, cualquier reforma que aspire a ser legítima debe construirse mediante un *proceso dialogado* con los países socios. La determinación de quién puede o no acceder a la AOD constituye una de las expresiones más claras de la asimetría de poder que ha caracterizado al sistema de ayuda. Por ello, no basta con consultas puntuales: es necesario un proceso abierto, deliberativo e inclusivo.

5. FRAGMENTACIÓN Y DISPERSIÓN

5.1. Nuevos actores

El sistema de cooperación para el desarrollo ha incrementado su complejidad como consecuencia de la incorporación de nuevos proveedores oficiales, de la diversificación de los actores involucrados y de la proliferación de mecanismos para canalizar recursos. Esta evolución ha tenido efectos ambivalentes. Por una parte, ha enriquecido la cooperación al incorporar nuevas visiones, prioridades e instrumentos, ampliando así las posibilidades de innovación y respuesta frente a problemas emergentes. Por otra, ha incrementado los niveles de fragmentación de la ayuda, en un contexto caracterizado por la baja coordinación entre actores, la reducida previsibilidad de los fondos y la dificultad para asegurar la coherencia entre políticas y modalidades de intervención.

La ampliación del número de actores ha estado alimentada por tres procesos convergentes. En primer lugar, la propia expansión de la agenda de desarrollo ha convocado a actores antes periféricos o escasamente conectados con la cooperación, especialmente en ámbitos como el ambiental, el climático o, más recientemente, el migratorio. En segundo lugar, la brecha entre una agenda cada vez más ambiciosa y unos recursos relativamente estancados ha impulsado a los donantes a explorar

nuevos instrumentos e instituciones capaces de movilizar recursos adicionales, en particular del sector privado. En tercer lugar, la necesidad de visibilizar nuevos problemas y responder a ellos con rapidez y eficacia ha conducido a la creación de múltiples fondos públicos globales.

Como consecuencia, el sistema de cooperación aparece como un universo altamente poblado, articulado en torno a tres pilares institucionales básicos. En primer lugar, las *agencias de desarrollo*, como instituciones especializadas en la gestión de donaciones y asistencia técnica, en ocasiones también responsables de la acción humanitaria. Mientras que este componente reduce su presencia en los países desarrollados, muchos de los cuáles han reubicado estas competencias en estructuras ministeriales, alcanza creciente presencia en los proveedores del Sur.

En segundo lugar, el *sistema multilateral*, con dos grandes componentes. Por una parte, las *instituciones no financieras* —como las agencias, fondos y programas de Naciones Unidas— orientadas a la ayuda humanitaria, la asistencia técnica y la provisión de bienes públicos internacionales. Por otra la *banca multilateral de desarrollo* (Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo), cuya actividad se centra en la financiación del desarrollo, especialmente en infraestructuras, transformación productiva y empleo. Este sistema se ha visto amplificado por la creación de nuevos fondos públicos globales o regionales con misiones específicas y a cuya financiación contribuyen proveedores oficiales y privados.

Finalmente, las *instituciones financieras de desarrollo* nacionales, incluidas las de países en desarrollo, que canalizan recursos hacia la transformación productiva, la transición ecológica y el apoyo al sector privado. Algunas de estas instituciones tienen naturaleza de banco público y han consolidado una arquitectura compleja y diversificada para la movilización de recursos a escala internacional.

A estos pilares institucionales públicos se suma la contribución de una red muy nutrida de ONG, parte de ellas articuladas en sólidas redes internacionales; las fundaciones privadas, algunas dotadas de alta capacidad financiera y buena dotación de recursos técnicos; y, por último, un sector privado que opera en ocasiones como actor en las intervenciones de desarrollo. Según el Banco Mundial, el número de agentes que gestionan o canalizan recursos de la ayuda pasó, entre 2000 y 2020, de 191 a 502.

5.2. Nuevos proveedores

Junto con la pluralidad de actores, también se ha ampliado el número de proveedores oficiales de cooperación. Este proceso ha tenido dos grandes vectores. Por un lado, se ha producido una significativa ampliación del número de los miembros del CAD, merced a la inclusión de un grupo de países de Europa del Este que, tras su transición a economías de mercado, han decidido incorporarse a la Unión Europea (UE) y poner en pie sus propias políticas de ayuda. Es posible que ese proceso continúe en el futuro, habida cuenta de la lista de países que están a la espera de integrarse en la UE y aquellos otros que esperan ser admitidos en la OCDE.

Por otro lado, ha crecido el número de proveedores de cooperación Sur-Sur, que se reclaman portadores de una política muy distinta a la AOD, inspirada por los principios de horizontalidad, intercambio de experiencias, reciprocidad y respeto a la soberanía, aunque con grados muy variables de coherencia entre discurso y práctica. Aunque la falta de sistemas homogéneos de reporte dificulta medir su volumen con precisión, su peso es significativo —acercándose su contribución al 20% de la AOD—. No obstante, su contribución más relevante es su capacidad para enriquecer y “democratizar” el sistema de cooperación.

La emergencia de estos nuevos proveedores ha transformado el panorama de la cooperación. El antiguo supuesto de convergencia hacia un único modelo, representado por el CAD, ha sido sustituido por un escenario de diversificación y competencia entre modelos. Para los países receptores, ello supone un aumento de su capacidad de negociación y de sus opciones estratégicas, pero a costa de operar en un entorno más complejo y fragmentado.

5.3. Fragmentación y dispersión

La proliferación de proveedores, actores, instituciones y transacciones, en un contexto de crecimiento limitado de los recursos y reducida coordinación, ha incrementado la dispersión de la ayuda. Los datos disponibles muestran una expansión muy notable del número de entidades que canalizan recursos, del número de operaciones y de la presencia simultánea de múltiples actores en los países receptores. Este proceso ha ido acompañado de una reducción del tamaño medio de las intervenciones, especialmente en el campo de las donaciones y en los sectores sociales. Frente a ello, no ha habido avances significativos en el recurso por parte de los donantes a aquellas modalidades que podrían atenuar la fragmentación, como el apoyo presupuestario, los fondos comunes o las contribuciones multilaterales no marcadas.

Las consecuencias potenciales de esta evolución son conocidas: aumento de los costes de transacción, sobrecarga administrativa sobre los países receptores, menores posibilidades de coordinación, menor previsibilidad de los flujos y mayores dificultades para asegurar coherencia entre políticas. La evidencia empírica disponible confirma varios de estos efectos parciales, pero no permite concluir de ellos que el efecto agregado de la fragmentación sobre la eficacia de la ayuda sea necesariamente negativo en todos los casos. La razón es que la fragmentación genera también efectos positivos: amplía el abanico de opciones para el receptor, le proporciona mayores márgenes estratégicos para la negociación y puede estimular la innovación entre donantes.

Los estudios sugieren que el balance entre costes y beneficios depende de variables contextuales. El efecto negativo de la fragmentación es mayor cuando los países receptores tienen baja capacidad administrativa y cuando no existe un donante líder o mecanismos eficaces de coordinación. Por ejemplo, en aquellos sectores —como la educación— donde hay mayor homogeneidad en los enfoques y mayor capacidad coordinadora por parte de los receptores, la pluralidad de actores puede

incluso producir resultados favorables. De ello se desprende que no resulta razonable proponer como respuesta a la fragmentación una directriz para que los donantes reduzcan el número de países socios o de sectores de actuación. La cuestión clave no es tanto limitar la diversidad como gestionar mejor sus costes.

Desde esta perspectiva, el *fortalecimiento de la coordinación* aparece como la principal respuesta. Esa coordinación es difícil que se produzca a escala agregada, por los costes y complejidad que encierra el proceso de negociación. Por ello, una vía más realista es desplazar la coordinación al plano local, promoviendo plataformas nacionales en las que se integren las contribuciones de los distintos actores bajo el liderazgo del país receptor. Iniciativas como los *Integrated National Financing Frameworks* (INFF) apuntan en esa dirección y ofrecen un marco prometedor para reducir fragmentación, reforzar apropiación y mejorar coherencia.

Además de la coordinación, es necesario avanzar en la *previsibilidad de los fondos*. La evidencia empírica es clara al respecto: la volatilidad y la imprevisibilidad de los recursos reduce la eficacia de la ayuda, al dificultar la programación de las inversiones por parte del receptor. Para avanzar en este campo es necesario promover un recurso más intensivo a las modalidades de ayuda programáticas. El fortalecimiento de la CPA y su mejor medición debe ser parte de ese proceso.

Por último, la fragmentación plantea desafíos para la *coherencia de políticas*. Aunque la coherencia plena no es alcanzable, es posible reducir los niveles de incoherencias no deseadas mediante la generalización de los análisis de impacto sobre el desarrollo aplicados a las diversas políticas, estableciendo mecanismos horizontales de coordinación interdepartamental y dando mayor respaldo político a ese propósito como señal de acción de un gobierno.

6. GOBERNANZA INCLUYENTE

6.1. La ayuda: una gobernanza en crisis

La gobernanza del sistema internacional de ayuda atraviesa una crisis de adecuación institucional derivada del desajuste entre las estructuras heredadas y la realidad contemporánea de la cooperación para el desarrollo. Desde su creación en 1961, el CAD ha desempeñado funciones clave: facilitar el diálogo entre donantes, homogeneizar conceptos y sistemas de reporte, difundir buenas prácticas y promover mecanismos de evaluación entre pares. El balance de esta labor es, en términos generales, positivo. No obstante, el carácter excluyente del organismo y la limitada participación de los países en desarrollo en sus decisiones evidencian la contradicción sobre la que se asienta el sistema: se proclama el principio de apropiación del desarrollo y se define una gobernanza que restringe la voz de aquellos que deben protagonizar esa apropiación.

Esta paradoja se ha intensificado a medida que la cooperación para el desarrollo ha dejado de identificarse exclusivamente con la AOD. El sistema contemporáneo es más amplio y complejo,

incorporando nuevos proveedores, instituciones multilaterales, bancos de desarrollo y mecanismos financieros que operan extramuros de la AOD. Todo indica que esta tendencia se profundizará en el futuro, impulsada por el ascenso de nuevas potencias —especialmente China—, la mayor autonomía de los países del Sur Global y la creación de plataformas e instituciones alternativas. A ello se suma el debilitamiento del compromiso de algunos donantes tradicionales, lo que contribuye a erosionar la centralidad del modelo clásico. Todo ello apunta a una crisis de representatividad del CAD; y apunta demanda la necesidad de construir un sistema más incluyente, capaz de integrar la pluralidad de actores y modalidades que operan en su seno.

El surgimiento de plataformas alternativas de diálogo y coordinación en el campo de la cooperación al desarrollo, con membresías que van más allá de la OCDE, es expresivo de las limitaciones del CAD para gobernar el sistema. Es el caso, por ejemplo, del *Development Cooperation Forum* (DCF), creado en el seno de Naciones Unidas; el *Global Partnership for Effective Development Cooperation* (GPEDC), nacido en Busán; el *International Forum on TOSSD* (IFT), nacido para dar seguimiento a esa métrica; o la *International Aid Transparency Initiative* (IATI), para mejorar la calidad del reporte de ayuda.

6.2. Condicionantes y modelos

Esta transformación se inscribe en un marco geoestratégico caracterizado por la presencia de tres grandes ejes de tensión internacional: la rivalidad entre Estados Unidos y China, la disputa entre el Norte y el Sur Global y la confrontación entre quienes defienden un orden internacional basado en reglas y derechos y quienes promueven lógicas de poder, basadas en la unilateralidad y el nacionalismo autoritario. La interpretación de estos ejes y el orden de preferencia con el que se contemplan condicionan la visión que se tenga sobre la cooperación y su gobernanza.

En este marco, podría pensarse en cinco escenarios posibles para la cooperación al desarrollo en el futuro.

1. El primero supone un *retorno a lo básico*, centrando la AOD en acción humanitaria y lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad extrema, como vía para salvaguardar lo esencial de la política frente a la ofensiva de la extrema derecha y los recortes presupuestarios. La gobernanza en este caso podría seguir asentada en el CAD.
2. El segundo se propone alinear más estrechamente la cooperación con el *interés nacional del donante*, tratando de diluir el perímetro de la AOD para incorporar instrumentos no concesionales y ámbitos de trabajo que tienen un impacto de desarrollo más dudoso. La gobernanza en este caso podría recaer sobre un CAD ampliado o sobre clubes de países que compartan esta visión, aunque no sean de la OCDE.
3. El tercer modelo —*AOD Plus*— persigue reforzar la AOD, manteniendo sus señas de identidad, mejorando su financiación, eficacia y representatividad institucional. En este caso, un CAD

fortalecido y reformado podría asumir la gobernanza de esta política, sabiendo que coexisten otros modelos en el espacio internacional.

4. El cuarto plantea un giro hacia los *bienes públicos internacionales*, priorizando desafíos globales y desplazando la agenda desde sus componentes distributivos a los de gestión de las interdependencias. En este caso lo que se requiere es una gobernanza descentralizada, diferenciada en base a problemas.
5. Finalmente, el modelo *compartido y diferenciado*, que propone una agenda integradora y transformadora, adaptada a la diversidad de países y modelos de cooperación, combinando múltiples instrumentos y objetivos. Este último requiere una gobernanza global incluyente, anclada en Naciones Unidas, compatible con estructuras ya existentes —como el CAD—, y orientada a articular cooperación en un orden internacional multipolar y fragmentado.

6.3. Hacia un sistema de gobernanza incluyente

Para un país como España, potencia media comprometida con el multilateralismo, el escenario más adecuado es el que apunta a la necesidad de avanzar en la construcción de un modelo *compartido y diferenciado*, capaz de acoger la diversidad de actores, agendas e instrumentos hoy existentes. Se trataría de concebir la cooperación como una estructura envolvente de prácticas diversas, asentada sobre estándares y métricas mínimas compartidas y anclada institucionalmente en Naciones Unidas.

La construcción de esta nueva gobernanza debería partir del aprovechamiento y reforma de las plataformas ya existentes. El diagnóstico del panorama actual es ambiguo. El CAD continúa siendo un organismo muy eficaz en tareas como el reporte, la producción de estándares y el monitoreo, pero mantiene graves déficits de inclusión y representatividad. El GPEDC posee una membresía más amplia, pero su mandato está restringido a la agenda de eficacia de la cooperación. El DCF, por su parte, tiene una legitimidad más universal al estar ubicado en Naciones Unidas, aunque carece del mandato, los recursos y la capacidad operativa necesarios para desempeñar funciones más sustantivas de gobernanza. El IFT y la IATI cumplen papeles útiles, pero parciales y especializados. De ello se desprende que ninguna de estas instancias, por sí sola, puede ejercer de eje suficiente de una gobernanza integrada.

La senda de reforma propuesta debería descansar, por tanto, en *dos pilares complementarios*: reforzar y resignificar la AOD y avanzar hacia una gobernanza más comprensiva e incluyente.

Reforzar y resignificar la AOD. La AOD debe preservarse como métrica expresiva de unos flujos de financiación del desarrollo de alta calidad, sin diluir su credibilidad y perímetro mediante la inclusión de instrumentos de escasa concesionalidad o de vinculación dudosa con el desarrollo. Esa expansión del perímetro encuentra mejor acomodo en TOSSD. Al mismo tiempo, es deseable refinar el concepto incluyendo entre otras reformas: i) revisar la inclusión de gastos realizados en el país donante; ii)

mejorar la solidez del reporte sobre prioridades transversales; iii) fortalecer la consistencia estadística de la ayuda programática (*Country Programmable Aid*); iv) realizar un mejor reporte de los recursos canalizados por instituciones multilaterales y los actores subestatales; v) abordar el registro de los recursos movilizados por las ONG y las modalidades de cooperación triangular; y vi) establecer la diferenciación en el seno de la AOD entre componentes humanitarios, de desarrollo sostenible y de bienes públicos internacionales.

De forma complementaria, el CAD debería corregir dos de sus carencias fundamentales: su limitada apertura a la voz de los países en desarrollo y su concepto restrictivo de membresía, vinculado exclusivamente a la OCDE. Para ello, se plantea: i) acelerar la ampliación de la OCDE en curso; ii) facilitar la incorporación al CAD de nuevos miembros y admitir como asociados a países duales, emisores y receptores de cooperación, aunque sus sistemas de reporte sean todavía imperfectos; y iii) abrir más espacios de participación a los países en desarrollo en los debates, órganos subsidiarios y comunidades de desarrollo vinculadas al CAD.

Gobernanza más incluyente. En paralelo, se propone impulsar una gobernanza más incluyente con base en Naciones Unidas, mediante una reforma sustantiva del DCF. Esta reforma debería contemplar, al menos, cuatro cambios principales:

1. *Ampliar el mandato del DCF y reforzar sus recursos*, de modo que pueda asumir funciones de reporte, seguimiento, propuesta de métricas y estándares para elevar a ECOSOC, y monitoreo de acuerdos.
2. *Modificar su estructura institucional*, incorporando un *Steering Committee* representativo de proveedores, receptores, países duales y principales actores del sistema;
3. *Fortalecer su Secretaría*, integrando unidades clave de DESA (como la División Estadística) y otras capacidades técnicas del sistema de Naciones Unidas;
4. *Crear o activar un mecanismo interagencial*, que articule a las principales agencias con competencias en cooperación para el desarrollo.

A ello debería añadirse un proceso de convergencia entre instituciones, alentando una futura aproximación o incluso fusión entre el DCF y el GPEDC; un trabajo continuado entre el DCF y el IFT para avanzar hacia una métrica más comprehensiva de la cooperación; y la articulación entre la Secretaría reforzada del DCF y la experiencia técnica acumulada por el CAD en materia estadística y de seguimiento.

La propuesta no persigue una gobernanza centralizada y pesada, sino una estructura ligera, basada en estándares mínimos, y compatible con la existencia de niveles complementarios de gobernanza, tanto globales como regionales. En ese sentido, el CAD podría seguir cumpliendo sus funciones, pero dentro de un marco más amplio de *multilateralismo ligero, pero articulado*.

7. RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA

7.1. Características de la cooperación española

España se proyecta en el sistema internacional como una potencia media cuya política exterior se ha articulado históricamente en torno a dos vectores estratégicos principales: su pertenencia a la Unión Europea y a la comunidad iberoamericana. A estos ejes se añaden otros de interés prioritario, como sus lazos en el espacio atlántico, África Occidental y el Sahel, así como el flanco sur mediterráneo, con especial atención al Magreb. Sobre estas coordenadas se ha configurado una política exterior relativamente estable, marcada por el respaldo al multilateralismo, la defensa de los derechos humanos y la implicación en la acción internacional de desarrollo.

En este contexto resulta pertinente examinar hasta qué punto la cooperación española está en condiciones de promover y acompañar los cambios que se demandan en el sistema de cooperación. Sin pretender un diagnóstico exhaustivo, cabe identificar algunos rasgos principales a partir de un análisis DAFO.

A este respecto, la cooperación española presenta indudables *fortalezas* que remarcan su papel en el sistema internacional de desarrollo. Entre ellas destaca su reciente reforma institucional, impulsada por la aprobación de la Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global en 2023, que ha contribuido a mejorar los instrumentos y capacidades de gestión del sistema. A ello se suma una clara y leal identificación con la agenda internacional de desarrollo, reflejada en su compromiso sostenido con la Agenda 2030. Asimismo, España ha mantenido un firme compromiso con el multilateralismo, comportándose como un socio fiable en los foros internacionales, no solo por su disposición a seguir acuerdos, sino también por el reciente aumento de sus contribuciones a instituciones multilaterales. Otro rasgo relevante es la descentralización del sistema de cooperación, que involucra a administraciones de distintos niveles, amplía la base social de la política de desarrollo, diversifica enfoques y fortalece la capacidad de operar en marcos multinivel. Esta estructura se complementa con una experiencia acumulada en contextos muy diversos, que abarca desde países menos adelantados hasta países de renta media y graduados, lo que permite comprender mejor la lógica de un sistema complejo. Finalmente, el estilo relacional de la cooperación española, caracterizado por el diálogo, la cercanía y una menor imposición que la observada en otros donantes, constituye un activo relevante en un contexto en el que se demandan relaciones más horizontales e inclusivas.

Sin embargo, estas fortalezas conviven con *debilidades* que limitan su proyección. La más evidente es la escasa dotación de recursos: con un nivel de AOD equivalente al 0,27% del PNB en 2025, España se sitúa por debajo de la media de la Unión Europea, lo que restringe su capacidad de influencia. A ello se añade un desarrollo aún insuficiente de la cooperación financiera, con una cartera dominada por instrumentos no reembolsables y por intervenciones de pequeña escala, principalmente en sectores sociales. Asimismo, persisten limitaciones en la capacidad técnica, particularmente en la fundamentación analítica de las decisiones estratégicas, en la sistematización del aprendizaje y en la evaluación de resultados.

El entorno internacional, por su parte, ofrece *oportunidades* que podrían ser aprovechadas. Entre ellas, destaca la mejora reciente de la reputación internacional de España, asociada a su posicionamiento en defensa del derecho internacional y a su participación protagonista en foros multilaterales, lo que ha reforzado su visibilidad, especialmente entre países del Sur Global. Asimismo, la estrecha vinculación con América Latina le dota de un espacio privilegiado para el desarrollo de formas de cooperación más horizontales, como la cooperación triangular. Finalmente, los vacíos de liderazgo generados por el repliegue de algunos donantes tradicionales abren una ventana de oportunidad para que España asuma un papel más activo en la defensa y reforma del sistema de cooperación.

No obstante, este escenario también entraña *amenazas*. La incertidumbre económica y geopolítica puede reducir el margen para sostener políticas de desarrollo ambiciosas, mientras que las tensiones internacionales pueden hacer que se reclamen alineamientos internacionales rígidos, lo que dificultaría la construcción de alianzas transversales. A ello se suma la posible deriva en el seno del CAD hacia una instrumentalización de la ayuda, para subordinarla a los intereses nacionales de los donantes, erosionando los principios de solidaridad y responsabilidad compartida que han sustentado tradicionalmente la cooperación internacional.

7.2. Propuestas

A partir de este diagnóstico, pueden sintetizarse algunas orientaciones estratégicas que España puede promover:

- *Compatibilizar el compromiso con el CAD con el impulso a una reforma más amplia del sistema.* España debe actuar simultáneamente en dos planos: reformar el CAD desde dentro y promover, más allá de él, una arquitectura más inclusiva que reconozca que una parte creciente de la cooperación opera fuera del perímetro de la AOD.
- *Preservar la naturaleza específica de la AOD.* La reforma de la ayuda no debería orientarse a diluirla, sino a reafirmar su singularidad como flujo concesional, público y expresamente orientado al desarrollo, complementado por métricas más amplias como TOSSD.
- *Respaldar la mejora y difusión de TOSSD.* A pesar de los debates metodológicos, TOSSD sigue siendo el mejor indicador disponible más allá de la AOD. España debería promover un proceso de reforma inclusivo que refleje los diversos modelos de cooperación, utilizando el TOSSD como un punto de partida flexible, abierto a adaptaciones impulsadas por los propios países en desarrollo.
- *Promover la segregación de componentes de la AOD y el TOSSD para reflejar las distintas agendas dentro de la cooperación al desarrollo.* La acción humanitaria, el desarrollo sostenible y los bienes públicos globales difieren en sus objetivos, lógicas y plazos. Desagregar los indicadores, la programación y los compromisos presupuestarios mejoraría la claridad, la coherencia y la asignación estratégica de los recursos.

- *Apoyar una reforma profunda de los criterios de elegibilidad y graduación.* España debería defender que el PNB per cápita deje de ser el criterio exclusivo y se incorpore un panel de indicadores relativos a capacidades humanas, desigualdad, sostenibilidad y vulnerabilidad; al tiempo, la graduación debe suponer un proceso más prolongado en el tiempo, monitorizado y acompañado de una estrategia de transición con apoyos alternativos a la AOD.
- *Favorecer una cooperación más previsible, coherente y articulada en plataformas nacionales.* En lugar de aspirar a reducir artificialmente la pluralidad de actores, se trataría de coordinar mejor los esfuerzos, reforzar la coherencia de políticas y aumentar el peso de la ayuda programable.
- *Mantener el vínculo con los países tras la graduación.* La graduación no debería interpretarse como el fin de la responsabilidad compartida en la promoción del desarrollo. España puede aportar su experiencia en las alianzas estratégicas y cooperación triangular con países recientemente graduados.
- *Una agenda de desarrollo ambiciosa exige aumentar los recursos y movilizar financiación privada adicional.* Aunque se trata de una iniciativa prometedora, para que resulte eficaz es necesario: dar prioridad al impacto transformador en el desarrollo frente a la mera movilización de fondos, alinearse con las estrategias nacionales y garantizar la adicionalidad.
- *Impulsar nuevas narrativas.* La cooperación debe dejar atrás una narrativa paternalista y donante-céntrica para asentarse en principios como la interdependencia, el progreso compartido, los valores comunes, la corrección de asimetrías y la construcción de alianzas.
- *Respaldar una gobernanza más incluyente del sistema.* España debería apoyar la evolución hacia una estructura anclada en Naciones Unidas, capaz de integrar las plataformas existentes y de ofrecer estándares mínimos compartidos para un sistema más plural.

La viabilidad de estas propuestas depende, en buena medida, de la capacidad para construir alianzas que las respalden. España puede encontrar apoyos entre algunos países del CAD para secundar alguna de las propuestas en materia de reforma de la AOD, de sus agendas y narrativas, de sus sistemas de registro y de elegibilidad y graduación; al igual que sobre la ampliación de la membresía del CAD y del IFT. Mayor es el músculo relacional que requiere la defensa de una reforma más amplia del sistema de cooperación, orientada a construir una gobernanza ligera, incluyente y asentada en Naciones Unidas. Para ello, España deberá actuar más allá de sus marcos tradicionales de pertenencia y buscar complicidades con potencias medias tanto del Norte como del Sur Global. Esas alianzas con el Sur solo se pueden incubar si los países desarrollados están dispuestos a cambiar sus actitudes, a buscar una audiencia más equilibrada de las voces a escala internacional y a revisar sus normas y estándares para someterlos a consenso. No se trata de abandonar los propios valores, sino de entender que los estándares propios no pueden ser impuestos; que, si se quiere construir un sistema incluyente, es necesario abrirse al diálogo para erigir unos estándares mínimos compartidos, sabiendo que sobre ese suelo podrán expresarse después las visiones y los sistemas de evaluación del progreso que son propios de cada cual.

PRIMERA PARTE.
CRISIS DE LOS SISTEMAS DE AYUDA Y COOPERACIÓN:
UNA CARACTERIZACIÓN

1.1. MOMENTO DE CRISIS

La ayuda internacional ha sido siempre una política pública dotada de un sustento político frágil. Aunque Gunnar Myrdal (1970) la caracterizó como una de las más interesantes innovaciones del orden internacional de la postguerra¹, la ayuda ha estado de forma permanente bajo escrutinio crítico, obligada a justificar su existencia frente a quienes la consideran innecesaria, ineficaz o, incluso, perniciosa. No es extraña esta colección de opiniones discrepantes si se tiene en cuenta la contradictoria naturaleza de los propósitos que la animan como política pública, donde confluyen altruismo e interés nacional, empatía y arrogancia tecnocrática, acción cooperativa y cálculo estratégico. El hecho de que los beneficiarios no sean ciudadanos -ni votantes- del país que la promueve, añade una debilidad más a esta política, que la sitúa en franca desventaja con respecto a otras en la pugna por los recursos públicos (Martens et al., 2008). Esto explica que se configure como un campo de relevancia menor en las agendas públicas de los donantes, en los debates parlamentarios o en los espacios de los medios de comunicación de masas.

Pese a ello, es una política que concita un aceptable respaldo de la opinión pública: de acuerdo con los datos del último Eurobarómetro (de 2023), el 75% de las personas encuestadas considera que esta política es muy o altamente importante y un porcentaje similar tiene la misma opinión sobre la prioridad que la UE debe otorgar a la lucha contra la pobreza internacional. Ahora bien, ese resultado es la expresión de lo que cabría denominar un *consenso débil*: se respalda la bondad de los propósitos, pero no se contrasta ese juicio con el coste que tal decisión comporta en términos de renuncia a otros propósitos igualmente deseables. Habría, pues, que aplicar una cierta cautela en la interpretación de los apoyos. Esta evaluación rebajada de las encuestas de opinión es consistente con la limitada resistencia social a las reducciones del presupuesto de la ayuda y con el reducido coste electoral que esas decisiones comportan para los gobiernos que las promueven. Con todos estos rasgos, no es extraño que sea una de las políticas que en mayor medida sufra los recortes presupuestarios en los momentos de crisis o cuando las circunstancias internacionales le son adversas.

La propia evolución de la ayuda confirma este juicio, evidenciando en su trayectoria el rastro de sucesivas crisis (Gráfico 1.1). La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) cayó, por ejemplo, en la década de 1990 en cerca de un 24% en términos reales, sin que sus cifras de 1992 se lograran recuperar hasta una década después, en 2002. Coincidió ese episodio con la crisis financiera padecida por los países

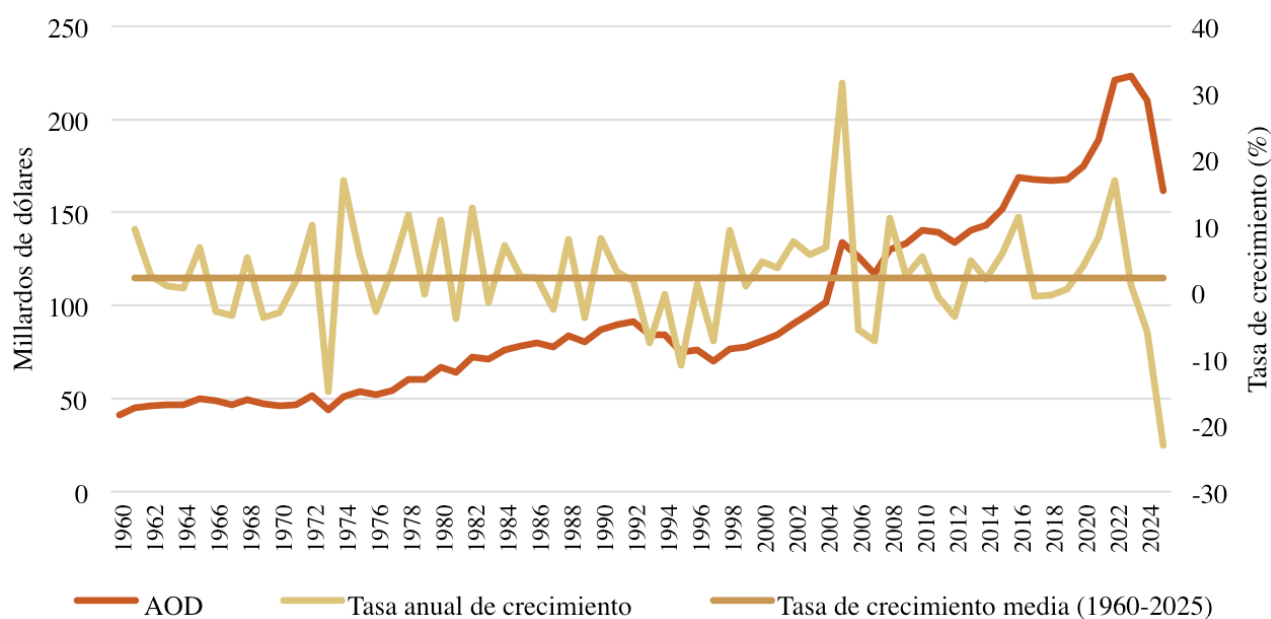
¹ Desde una perspectiva doctrinal muy distinta, quien fuera destacado representante de la escuela realista de las Relaciones Internacionales, Hans Morgenthau (1962), llegó a la misma conclusión y calificó a la ayuda como una de las “*real innovations which the modern age has introduced into the practice of foreign policy*”.

Europeos en los inicios de esa década, pero el factor más decisivo fue el colapso del bloque socialista, que eliminó la función pretérita de la ayuda como resorte estratégico para soldar alianzas en el bloque occidental durante la Guerra Fría.

La Agenda del Milenio, suscrita en el año 2000, supuso una revitalización de la ayuda internacional, concebida como pieza clave de esa nueva iniciativa. Pero, en la segunda mitad de la primera década del siglo el sistema entró en un nuevo período de estancamiento, del que no se recuperó hasta nueve años más tarde. El retroceso coincidió con las dificultades económicas generadas por la crisis financiera global que se abre en 2007, a raíz de la quiebra de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos.

A partir de 2014 la ayuda se recobró y emprendió una nueva senda ascendente que se prolongó, con algunas interrupciones, hasta 2023. En ese proceso influyeron: i) el incremento de la membresía del CAD (hasta nueve países se adhirieron a ese organismo con posterioridad a 2013); ii) el impulso político derivado de la aprobación de la ambiciosa Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible -que, no obstante, otorga a la ayuda un papel menos protagonista que la agenda precedente; y iii) la relevancia adquirida por nuevos propósitos geoestratégicos, relacionados con la contención de los flujos migratorios, la disputa de esferas de influencia con China o Rusia y la atención a refugiados y a crisis humanitarias sobrevenidas, derivadas de los conflictos en Afganistán, Yemen, Siria, Ucrania o Palestina.

Gráfico 1.1: Evolución de la AOD (en millardos de dólares a precios de 2023)



Fuente: CAD, OCDE

La senda previa de crecimiento de la ayuda se interrumpió en 2024 e inició una nueva etapa descendente que acumula desde 2023 una caída cercana al 28% de los recursos en términos reales

(pasa de 229 a 165 millardos de dólares a precios de 2024). Estamos, pues, ante un nuevo período contractivo que está llamado a prolongarse en el tiempo, habida cuenta de las decisiones adoptadas (y de aquellas que se anticipan) por parte de un nutrido grupo de donantes. La más drástica de estas reacciones la protagonizó la Administración Trump, que no solo demolió su agencia nacional de desarrollo (USAID), sino también decidió retirarse -o reducir significativamente los fondos- de algunas de las agencias de Naciones Unidas más activas en la acción humanitaria y en la promoción del desarrollo.

A esa decisión se han añadido las de otros gobiernos europeos que, sin compartir la militancia ultraconservadora de Trump, han decidido acometer recortes en sus presupuestos de ayuda, en parte motivados por la necesidad de realizar ajustes en sus cuentas públicas. Recordemos que hasta nueve miembros del CAD registraron, en 2024, un déficit presupuestario superior al 4% del PIB, estando entre ellos donantes tan significativos como Estados Unidos, Francia o el Reino Unido. Las tensiones internacionales propias del momento y el tono belicista de algunas potencias tampoco han contribuido a sostener la AOD, que ahora debe competir con la ascendente prioridad que muchos países otorgan a las políticas de defensa y seguridad internacional. Ambos aspectos –ajuste fiscal y reordenación del gasto- están detrás de buena parte de los recortes anunciados. La suma de todas estas decisiones puede comportar una drástica reducción de la AOD, que en los próximos años puede perder más de un tercio de los recursos alcanzados en 2023 (DAC, 2025).

Es una característica adicional relevante de la actual crisis el efecto que genera la presencia en la escena internacional de partidos, y gobiernos, nacional-populistas y ultraconservadoras, poco respetuosos con las normas y acuerdos internacionales, refractarios a la acción multilateral y opuestos a los objetivos de sostenibilidad ambiental, equidad social y de género, respeto a la diversidad o derechos de los migrantes que inspiran la agenda de desarrollo. Estas fuerzas políticas conciben la acción internacional como un juego de suma cero, y asumen una visión esencialista y excluyente de sus respectivas comunidades políticas. Todo ello conforma un marco ideológico poco compatible con los valores del sistema de cooperación para el desarrollo (Hackenersch et al., 2022). El hecho de que esas posiciones hayan escalado a los puestos más elevados de la representación política en varios países y definan la acción de gobierno de la principal potencia -y donante- internacional justifica las sombrías previsiones sobre la ayuda.

Dada la entidad de los dos factores reseñados, puede existir la tentación de cerrar sobre ellos la explicación de la actual crisis del sistema. Sería un error: la crisis precede a Trump, al auge de la extrema derecha y a los recortes presupuestarios más recientes. De hecho, el sentido coincidente de las decisiones presupuestarias que han adoptado gobiernos de orientaciones políticas tan dispares debiera hacernos pensar que, más allá de los motivos proclamados por cada cual, subyace un clima común de desconfianza y escepticismo respecto a la ayuda internacional. Una opinión en la que coinciden tanto aquellos que cuestionan los valores éticos en que descansa la cooperación internacional para el desarrollo como quienes entienden que, si bien esos valores merecen ser defendidos, la configuración actual del sistema de ayuda es claramente inapropiada y necesita ser reformada en profundidad.

Los propios beneficiarios del sistema -los países en desarrollo- se han sumado a ese juicio: reprochan a la ayuda haberse configurado como un sistema jerárquico, de fuerte impronta neocolonial, controlado por los donantes, asentado en relaciones unilaterales y envuelto en un lenguaje paternalista y tecnocrático, poco acorde con el tipo de vínculos que los países demandan (Lopes, 2024). Un sistema que, con excesiva facilidad, ha tendido a incubar relaciones de dependencia y subordinación, contrarias a los propósitos de autonomía y empoderamiento que debieran inspirar el desarrollo, y cuya eficacia transformadora es objeto de sistemático cuestionamiento.

Los cambios en el sistema internacional no han hecho sino amplificar estas voces críticas, en la medida en que nuevos poderes globales y regionales, muchos de ellos procedentes del mundo en desarrollo, han pasado a rivalizar con los más tradicionales que dieron origen a la ayuda; nuevos proveedores oficiales de cooperación han emergido en la escena global, postulando visiones y modelos de acción distintos a los promovidos por la OCDE; y nuevas fuentes de financiación internacional se han hecho más accesibles a los países en desarrollo, reduciendo la significación de la AOD. El contraste entre una agenda de desarrollo expansiva y unos recursos de ayuda con limitada elasticidad de crecimiento es otro factor más a sumar a este conjunto de elementos críticos.

Estamos, pues, ante un cuestionamiento de la pertinencia y justificación de la política de ayuda internacional: una *crisis constitutiva* que se ha venido gestando como consecuencia de la incapacidad del sistema para responder, con la radicalidad que se requiere, a los cambios que se han ido produciendo en la realidad internacional (Alonso, 2025). Este desajuste entre el modelo existente y lo que la realidad reclama es lo que explica el carácter profundo y estructural de la crisis, que, en todo caso, tiene raíces que se remontan atrás en el tiempo.

1.2. INSUFICIENCIA DE LAS RESPUESTAS

La crisis evocada afecta tanto al sistema de cooperación al desarrollo, en general, como a su componente más central y mejor conocido: la AOD. Es, de hecho, esta última la que concentra las críticas más acervas, por ser el núcleo más central del sistema, el que tiene una estructura y un perímetro mejor definidos y aquel cuyas bases se han visto más erosionadas por los cambios del entorno internacional.

Puesto que aludimos a dos términos diferenciados, no está de más un breve apunte conceptual. Por *ayuda al desarrollo* nos referimos al conjunto de instituciones, compromisos y políticas acordadas en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) por los donantes tradicionales de la OCDE, que se expresa principalmente a través de la AOD. Esta, a su vez, acoge los fondos oficiales que los países ricos transfieren a los países en desarrollo de acuerdo con los criterios de reporte que el CAD ha establecido y que se refieren a: i) la finalidad de los fondos, que han de orientarse a la mejora del bienestar económico o social de los países en desarrollo; ii) el origen de los recursos, que deben ser de procedencia oficial —es decir, aportados por las instituciones públicas—; y iii) las condiciones en los que se transfieren, que deben superar un mínimo de concesionalidad establecida de acuerdo

a las características de los países. De forma adicional, se requiere que el país que reciba los fondos forme parte de una lista de elegibles, de acuerdo con su nivel de Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita. El sistema de AOD se cierra, por tanto, en torno a los miembros del CAD —con el eventual añadido de un reducido grupo de donantes que, pese a no ser miembros de ese organismo, siguen su sistema de reporte—, y remite a un perímetro preciso de operaciones y recursos expresamente definido. Sobre estos aspectos volveremos en el capítulo 3.

Por su parte, la *cooperación al desarrollo* remite a un campo más amplio que el de la AOD, no solo porque incorpora a cualquier país proveedor, sea o no miembro del CAD, sino también porque incluye ámbitos, instrumentos y fondos que son ajenos a los criterios de registro de la AOD. No existe ninguna definición oficialmente convalidada, pero en un trabajo para el *Development Cooperation Forum*, Alonso y Glennie (2016) caracterizaron la cooperación como el conjunto de acciones que de forma deliberada se orienta a mejorar las oportunidades de desarrollo de los países y del sistema internacional en su conjunto. Incluye este concepto no solo las transferencias de fondos (sean o no concesionales) sino, también, las acciones orientadas al diálogo sobre políticas, intercambio de experiencias, fortalecimiento de instituciones o el trabajo para definir reglas globales que mejoren las oportunidades de progreso de los países más pobres. En la propuesta mencionada se definen cuatro criterios para caracterizar la cooperación: i) que la intervención persiga de forma explícita el apoyo a las prioridades de desarrollo, tanto nacionales como internacionales; ii) que no sea resultado espontáneo del mercado, sino fruto de una intervención deliberada para obtener impacto de desarrollo; iii) que discrimine en favor de los países de menor ingreso, revelando un propósito redistributivo; y iv) que suponga una acción cooperativa entre actores y países, que fortalezca las condiciones de apropiación del propio proceso de desarrollo.

No existe ninguna métrica que ofrezca una imagen comprehensiva de la cooperación al desarrollo a escala global; y el hecho de que ese concepto incluya operaciones que no se traducen en una movilización directa de recursos financieros hace más difícil su contabilización. A esa dificultad se añaden las que comporta tanto la variedad de formas, mecanismos y modelos de cooperación existentes, que hacen difícil su traducción a métricas comparables, como la ausencia de una institución que, como el CAD, compile los datos bajo criterios unificados². En suma, mientras la AOD remite a un modelo de acción relativamente reconocible —aun con variaciones entre países—, la cooperación es un espacio mucho más heterogéneo, plural y diverso y, por el momento, reacio a definir estándares y métricas compartidos.

El intento por ir más allá de la AOD y acercarse al perímetro de la cooperación para el desarrollo ha dado lugar a un tercer concepto intermedio, que es el *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD). Esta métrica recoge el conjunto de los recursos canalizados con apoyo oficial y que se proponen alentar el desarrollo sostenible (tal como lo concibe la Agenda 2030). Es un concepto que acoge a la AOD, pero va más allá de su contorno porque: i) incorpora la aportación de todos los

² Existen intentos de estandarizar la recogida de datos de la cooperación al desarrollo a escala regional, como es el caso de la SEGIB con la cooperación iberoamericana y la UNCTAD, que trabaja en un modelo de reporte de la cooperación Sur-Sur.

proveedores, sean o no miembros del CAD; ii) integra el conjunto de la financiación pública, sea o no concesional; y iii) contabiliza también recursos privados movilizados con fondos públicos, cuestión que suscita cierta polémica. Pero, a su vez, el campo de acción de TOSSD es más estrecho que el de la cooperación al desarrollo, ya que este último contempla acciones que no necesariamente comportan movilización de recursos financieros.

Más allá de las diferencias señaladas entre los tres conceptos, no hay nada que impida que un mismo país promueva actividades propias de cada uno de ellos. España nos puede servir como ejemplo: realiza donaciones, por ejemplo en salud, orientadas a países elegibles que son, por tanto, parte de la AOD; realiza operaciones financieras —un crédito, por ejemplo— de bajo nivel de concesionalidad, que si bien no es parte de la AOD, puede ser computado como TOSSD; y, finalmente, mantiene alianzas estratégicas de desarrollo con países graduados, como Chile o Uruguay, que sin ser computables como AOD ni como TOSSD, son parte de la cooperación para el desarrollo.

Aunque todo el ecosistema de la cooperación está en estos momentos bajo tensión, las principales críticas han recaído sobre la AOD, que es el componente más central y mejor definido del sistema y a través del cual se expresa el compromiso de los países donantes con la agenda de desarrollo. La crítica, en todo caso, tiene un largo recorrido histórico y precede a los recientes recortes presupuestarios y al ascenso de la extrema derecha. Así lo revela la abundante colección de trabajos dedicados al tema en las dos últimas décadas³. Con enfoques y niveles de radicalidad distintas, a todos estos trabajos es común la exigencia de un cambio profundo del sistema de ayuda.

El CAD ha respondido a esa demanda activando en el pasado dos importantes procesos de reforma. El primero, asociado a la Agenda de Eficacia de la Ayuda, se lanzó en Roma y París y alcanzó su expresión más acabada con el acuerdo adoptado en Busan, en 2011, y la posterior creación del *Global Partnership for Effective Development Cooperation* (GPEDC). Pese a su inicial ímpetu, esta agenda ha ido perdiendo fuerza sin que su efecto reformador haya dejado demasiada huella en el comportamiento de los donantes (Bracho, 2017). Recientemente, con motivo de la IVª Conferencia de Financiación para el Desarrollo, se ha tratado de reactivar esta línea de trabajo a través del Pacto 2030 para una Cooperación para el Desarrollo Eficaz, en el marco de la Plataforma de Acción de Sevilla, sin que quepa anticipar el recorrido que tendrá esa propuesta.

El segundo momento reformador se activó en 2012 con el doble objetivo de “modernizar” las formas de medir la AOD y definir una nueva métrica de financiación del desarrollo más comprehensiva: el *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD), al que hemos aludido, creando, además, el *International Forum on TOSSD* (IFT) como instancia encargada de darle seguimiento. El balance de este proceso es por el momento ambiguo, porque, más allá de la pertinencia de algunas decisiones, no se han logrado diluir las dudas que suscita el cómputo de la AOD ni se ha conseguido que la nueva métrica tenga una aceptación generalizada entre los países en desarrollo.

³ Entre otros Severino y Ray, 2009; Kharas, Makino y Jung, 2011; Alonso, 2012; Kharas y Rogerson 2012, 2017; Sumner y Mullett, 2013; Hulme, 2016; Klingebiel, Mahn y Negre, 2016; Glennie, 2021; Ahmed et al., 2025.

A estos dos procesos se suma el que, en 2025, ha puesto en marcha el CAD con el propósito de explorar nuevas alianzas, mejorar el soporte estadístico de la AOD, resituar la ayuda en el marco de la financiación del desarrollo y revisar los procedimientos de elegibilidad y graduación de los países⁴. El alcance de esta última reforma está todavía por dilucidar, porque se trata de un proceso en curso que habrá de rendir sus frutos al final de 2026. En todo caso, y a juzgar por las posiciones de partida, el aliento reformador de los miembros del CAD parece, en muchos casos, a distancia de lo que el momento exigiría.

Ha habido, por tanto, modificaciones institucionales en el sistema de ayuda, pero demasiado modestas como para afrontar los cambios tectónicos acaecidos en la realidad internacional. De hecho, lo que ha caracterizado al sistema de ayuda es su poderosa inercia institucional, su resistencia a evolucionar al ritmo de la realidad social⁵. Esa relativa inmovilidad puede haber sido una virtud en el pasado, en la medida en que permitió construir una métrica y unos estándares consistentes en el tiempo, haciendo de la AOD un campo reconocible. Pero esa cualidad se ha tornado en un obstáculo en el momento presente, cuando los cambios de la realidad internacional exigen una revisión en profundidad del sistema de ayuda y, con ello, de la cooperación para el desarrollo.

En la segunda parte de este documento se analizarán algunos de los principales desafíos a los que se enfrentan la reforma de los sistemas de cooperación para el desarrollo y de ayuda internacional, debatiendo posibles respuestas. Antes de ello, no obstante, conviene ofrecer una imagen sumaria de los principales factores que están detrás de la crisis del sistema.

1.3. FACTORES DE CRISIS: JERARQUÍAS, INTERESES, IDEAS Y VALORES

Para interpretar la actual crisis, conviene reparar en las bases sobre las que se erigió el sistema de ayuda y cómo a ellas le han afectado los cambios producidos en la realidad internacional en las últimas décadas. La ayuda, conviene recordarlo, nace como parte del proyecto que las potencias occidentales pusieron en marcha para reconfigurar el orden global, tras la Segunda Guerra Mundial, bajo el liderazgo de Estados Unidos. Aunque parte de sus elementos constitutivos habían ya aparecido en la Conferencia de Bretton Woods y en otras iniciativas internacionales previas, el momento propiamente inaugural se produjo entre las décadas de 1950 y 1960, cuando se crean las agencias de desarrollo pioneras, se da origen a las primeras instituciones multilaterales especializadas en el seno de Naciones Unidas y se instituye el CAD como instancia de coordinación de los donantes. La gestación del sistema es el reflejo de diversos factores coincidentes: la distribución del poder económico y político internacional del momento, los intereses estratégicos de las potencias occidentales, en el contexto de la Guerra Fría y la acelerada descolonización, las ideas dominantes sobre el progreso y los valores sociales entonces compartidos. Así pues, jerarquías, intereses, ideas y valores están detrás del nacimiento del sistema de ayuda internacional.

⁴ [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2025\)18/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2025)18/en/pdf)

⁵ Klingebiel y Sumner (2025) ensayan una clasificación de esas reformas del sistema de ayuda de acuerdo con la taxonomía de cambio institucional evolutivo sugerido por Streeck & Thelen (2005), pero el modelo que mejor caracteriza ese proceso es el de “alta inercia institucional” (Alonso y Gutiérrez, 2025).

En correspondencia, la crisis actual de la ayuda y del sistema de cooperación responde también a muy diversos factores, que son consecuencia de los profundos cambios habidos en las cuatro esferas antes mencionadas. Una síntesis de esos factores se encuentra en la Tabla 1.1: en ella se contrastan los rasgos existentes al nacimiento del sistema de ayuda, acogidos bajo el rótulo del *orden liberal integrado* (primera columna), con los propios que cabe identificar en la actualidad, que se enmarcan en lo que podríamos denominar un *orden multipolar fragmentado* (segunda columna). Finalmente, en la tercera columna se recogen algunos de los dilemas que para la cooperación para el desarrollo se derivan de los cambios habidos en el tránsito entre ambos órdenes.

Tabla 1.1: Factores de la crisis

Orden liberal integrado	Orden multipolar fragmentado	Desafíos para la cooperación
Jerarquías		
Hegemonía indiscutible del núcleo occidental Profunda dualidad Norte-Sur	• Debilitamiento de la hegemonía del bloque occidental • Ascenso de China como potencia global y de otras potencias medias del Sur Global • Heterogeneidad creciente del mundo en desarrollo	• Se diluyen las dualidades Norte-Sur y donante-receptor • La cooperación al desarrollo se configura como un campo más amplio que la AOD • Múltiples modelos de cooperación al desarrollo que dialogan y compiten
Intereses		
Dinámica de confrontación entre bloques: un mundo bipolar La ayuda como instrumento para reconstruir alianzas tras la descolonización	• Mundo multipolar, con alianzas más fluidas: pérdida de valor geoestratégico de la ayuda • Debilitamiento de las respuestas e instituciones multilaterales • Nuevos intereses estratégicos asociados a la provisión de Bienes Públicos Internacionales (PBI).	• Reforzamiento de la defensa del interés nacional y del unilateralismo • Instrumentación de la cooperación al servicio de las nuevas tensiones geoestratégicas • Búsqueda de nuevas narrativas
Ideas		
Desarrollo exportable: basado en transferencia de capital y conocimiento Desarrollo armónico, basado en la dimensión económica	• No existe una estrategia única de desarrollo: un proceso multidimensional • Emergencia de la sostenibilidad ambiental y cuestionamiento del crecimiento material • Diversificación de las fuentes de financiación, con mayor presencia de la financiación privada	• Pérdida de peso de la AOD en la financiación internacional de desarrollo • Ampliación de la agenda (con componentes diferenciados) y fragmentación de la cooperación • Afán por movilizar nuevos recursos (en especial, capital privado)
Valores		
La cooperación internacional como un juego de suma positiva Los países desarrollados como modelo normativo	• Fortalecimiento del individualismo, devaluación del valor de lo público y desconfianza en las respuestas multilaterales • Crítica al tono neocolonial de la ayuda al desarrollo	• Debilitamiento de los valores que promueven la acción cooperativa • Necesidad de asentar relaciones más horizontales y respetuosas entre países

Fuente: Elaboración propia

1.3.1. Cambios en las jerarquías internacionales

Nuevos y viejos poderes

Dos rasgos de la estructura del sistema internacional son claves para explicar el nacimiento del sistema de ayuda: por una parte, la hegemonía indiscutible que alcanza el bloque occidental en el sistema internacional de la postguerra y, por otra, la profunda sima existente entre las condiciones de vida propias de ese bloque de países con respecto a las existentes en el mundo en desarrollo, muchos de cuyos miembros accedían entonces a la condición de Estados independientes. Pues bien, ambos rasgos se han visto profundamente alterados en los últimos tiempos.

El primero de los rasgos mencionados queda bien acreditado por los datos. En 1960, el PIB agregado del llamado Primer Mundo, que es el que erigió el sistema de ayuda, suponía el 59% del PIB mundial, en paridad del poder adquisitivo, (Tabla 1.2). Solo Estados Unidos aportaba algo más del 24% del total. Mientras tanto, el bloque rival, conformado por las economías socialistas —el llamado Segundo Mundo—, apenas sumaba el 14%, correspondiendo a la potencia hegemónica de ese bloque, la URSS, apenas ocho puntos porcentuales. El panorama internacional se completaba con una amplia relación de países, algunos de ellos todavía colonias que, si bien concentraban el 64% de la población mundial, apenas aportaban el 28% del PIB global. Esta distribución del poder económico tenía su correlato en los ámbitos tecnológico y militar. En suma, solo el núcleo de potencias occidentales estaba en condiciones de brindar apoyo financiero y técnico a terceros países y hacer de esa ayuda un mecanismo adicional de influencia internacional. La URSS trató de realizar algo similar en su entorno de influencia, pero a menor escala y a través de mecanismos alternativos —como las preferencias comerciales—.

Tabla 1.2. Cambios en la estructura del PIB y de la población mundial (en %, 1960 y 2022)

1960			2022		
Bloque	% PIB	% Población	Bloque	% PIB	% Población
Primer Mundo ¹	58,6	20,1	Núcleo occidental ²	37,4	13,8
EEUU	24,3	5,9	EEUU	15,0	4,3
Segundo Mundo	13,6	10,2	BRICS ³	37,8	44,9
URSS	7,8	3,9	China	20,7	18,0
			India	8,1	17,3
			Rusia	2,8	1,9
Tercer Mundo	27,8	63,7	Resto de Sur Global	21,5	40,1
China	5,2	21,9			
India	3,8	14,2			
			Resto alta renta ⁴	3,2	1,0
Total mundial	100	100	Total mundial	100	100

Notas:

1. Incluye Japón.

2. Incluye Japón, Corea del Sur y los países de Europa del Este miembros de la UE o candidatos a serlo.

3. Incluye Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica, Egipto, Etiopía, Unión de Emiratos Árabes y Arabia Saudí. 4. Incluye Hong Kong, Taiwán, Singapur, Kuwait, Omán, Arabia Saudita y Qatar.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Maddison Project

Ese mundo que dio origen a la ayuda ya no existe. Hoy a lo que nos enfrentamos es a una realidad internacional mucho más compleja y fluida, en la que operan diversos polos de poder, con capacidad económica y proyección política diferenciada. Aun dentro de este entorno cambiante, hay tres tendencias que se abren paso con fuerza en la realidad internacional: el deterioro progresivo de la posición del bloque occidental, acelerado tras la Gran Recesión de 2008, el ascenso incontestable de China a la condición de nueva potencia global y la emergencia de un amplio y heterogéneo colectivo de potencias medias, parte de ellas localizadas en lo que se ha venido en llamar el Sur Global. Estos cambios en la estructura de poder internacional se han traducido en dos rasgos adicionales relevantes para la caracterización de la ayuda y del sistema internacional: la emergencia de un Sur más próspero e influyente en la escena internacional y el consecuente incremento de los niveles de heterogeneidad del tradicionalmente llamado mundo en desarrollo.

Los datos confirman las tendencias señaladas. El núcleo de países que dan soporte al sistema de ayuda —el núcleo occidental, con algunas adiciones— apenas supone hoy el 37,4% del PIB mundial; y Estados Unidos ha reducido su contribución en ese agregado a apenas el 15% del total. Parte del antiguo mundo socialista ha transitado a economías de mercado y se ha disuelto como bloque, pero el país que lo lideraba, Rusia, apenas supone el 2,8% del PIB mundial. A cambio, China ha ascendido en su peso económico, de modo que supera holgadamente a Estados Unidos en su contribución al PIB mundial (20% frente al 15%), conformándose como una potencia con notable proyección global en los ámbitos económico, comercial y tecnológico —no tanto en el militar—. Aunque la superioridad de estas dos potencias —Estados Unidos y China— es inequívoca, a nivel internacional se ha consolidado un grupo de potencias medias, tanto del Norte como del Sur, algunas con alto peso económico e incidencia autónoma en el escenario internacional. El grueso de esos países queda agrupado en torno al G-20, que en conjunto aporta las tres cuartas partes del PIB mundial.

Ascenso del Sur y heterogeneidad del mundo en desarrollo

El segundo rasgo internacional que justifica el origen de la ayuda alude a la importante brecha que existía en la inmediata posguerra entre las condiciones de vida de la población de un Norte rico y un Sur superpoblado y empobrecido: la llamada *brecha Norte-Sur*. Ese diagnóstico dual no era perfecto, porque muchos países —en América Latina y el Magreb— ocupaban estratos intermedios en esa escala, pero se trataba de una aproximación bastante aceptable. Al iniciarse la segunda mitad del siglo XX, cerca del 60% de la población mundial, que era la que habitaba las regiones de África Subsahariana, Asia Meridional y Asia Oriental, tenía una renta per cápita que apenas suponía el 7% de la existente en Estados Unidos. Y lo que es peor, su evolución en el tiempo auguraba una profundización de las diferencias. En el período histórico previo, entre 1870 y 1950, Estados Unidos había logrado multiplicar su renta per cápita por tres y Europa Occidental por dos, mientras las tres regiones pobres antes mencionadas apenas habían logrado incrementar su PIB per cápita en un modesto 16%. La ayuda nace como instrumento para atenuar esa profunda brecha.

Desde entonces las regiones han seguido, sin embargo, trayectorias dispares. En relación con el PIB per cápita de Estados Unidos, entre 1950 y 2022 África Subsahariana se empobreció, al disminuir su cuota del 8,7% al 5,7%; mientras que Asia Oriental y Asia Meridional siguieron la tendencia opuesta, pasando del 7% en ambos casos al 37% y 14%, respectivamente. América Latina mantuvo su condición de región de renta media, estabilizando su PIB per cápita en torno a un cuarto del de Estados Unidos, y los países MENA ascendieron del 15% al 34%, aunque con diferencias entre sus miembros.

Esta evolución ha tenido tres consecuencias notables. En primer lugar, se percibe un *ascenso indiscutible del peso del Sur* en la economía mundial: una tendencia que se activa con el cambio de siglo y se hace más notoria en el caso de los países asiáticos. De este modo, incluso sin considerar a China, el conjunto de países en desarrollo, que apenas aportaban el 22% al PIB mundial de 1960, suponen hoy casi el 40% de ese total (más de lo que supone el bloque occidental en su conjunto). Lo más expresivo de este proceso es, no obstante, el ascenso a la condición de potencias regionales, o globales, de algunos países procedentes del Sur Global —como México, Brasil, Turquía o India—, que han trasladado a la agenda internacional nuevas visiones y demandas, han generado instituciones multilaterales propias y han puesto en pie nuevas alianzas internacionales. La más importante de todas es la que se ha generado en torno a los BRICS —inicialmente compuesta por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica y a la que se han añadido Egipto, Etiopía, Irán, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia y, como observador, Arabia Saudita—. Este grupo aporta por sí solo casi el 38% del PIB mundial y el 45% de la población del planeta. Así pues, *la riqueza y el poder están hoy más distribuidos que antaño, y el bloque occidental ha dejado de ser el único —y a veces ya ni siquiera el principal— referente para los países en desarrollo.*

La segunda consecuencia es igualmente relevante y alude al efecto que esos procesos han tenido sobre la ascendente heterogeneidad del mundo en desarrollo. Aunque no era una imagen precisa, en los inicios del segundo tramo del siglo XX se podía pensar en el mundo en desarrollo como una realidad relativamente homogénea, a la que cabía aplicar una terapia más o menos uniforme: en la actualidad esos supuestos son insostenibles. El llamado Sur Global acoge a países que, aunque con experiencias semejantes —como las que impuso el colonialismo, por ejemplo—, presentan niveles de desarrollo y capacidades muy diferenciadas. Sigue existiendo un bloque de países que enfrentan elevados niveles de pobreza y vulnerabilidad y que padecen serios obstáculos estructurales a su desarrollo, como los Países Menos Adelantados (PMA). Pero, junto a ello, otros que hasta hace no mucho eran receptores de ayuda internacional, son hoy pujantes economías en el mercado internacional. Algunos de esos países han pasado a ser miembros de la OCDE —como México, Chile, Colombia o Costa Rica—, estando otros a la espera de ese proceso; los hay que, pese a sus carencias iniciales, han activado un impresionante proceso de crecimiento, convirtiéndose en mercados atractivos para los inversores internacionales —como Indonesia, Vietnam o Filipinas—; y un selecto grupo han alcanzado la condición de nuevas potencias —como China, India, México o Brasil—. Siguen existiendo notables diferencias entre los países más ricos y los más pobres del planeta, pero entre ellos, en lugar de una profunda sima, lo que existe es un territorio poblado, un *mundo de gradientes de desarrollo*, con numerosos países ocupando niveles intermedios. Definitivamente, el mundo en desarrollo se ha hecho más heterogéneo.

El ascenso en los niveles de renta y capacidades de algunos países en desarrollo tiene una tercera consecuencia relevante, en la medida en que muchos de ellos han decidido poner en marcha su propia política de cooperación para el desarrollo, siguiendo para ello visiones, prioridades y modelos de gestión propios (Mawdsley, 2012 y 2019). La cooperación para el desarrollo se ha, llamémoslo así, *democratizado*: ha dejado de ser patrimonio exclusivo de los países de la OCDE y hoy es una política compartida por numerosos países que se encuentran en distintos estratos de renta. Este proceso ha conducido a una diversificación de los modelos de cooperación, ya que muchos de los promovidos desde el Sur presentan rasgos distintos a los tradicionalmente impulsados en el seno del CAD. Es más, los propios proveedores de cooperación Sur-Sur se encargan de subrayar esas diferencias, aludiendo al carácter menos impositivo, más horizontal y equilibrado y más respetuoso con la soberanía de los países de la cooperación Sur-Sur.

1.3.2. Cambios en los intereses estratégicos

De un orden bipolar a uno multilateral y fragmentado

El sistema de ayuda, además de expresar la incontestable hegemonía internacional de los países occidentales, proporcionó a estos países un instrumento útil para la promoción de sus intereses geoestratégicos. No en vano coincide el nacimiento de la ayuda con el agudizamiento de la confrontación entre bloques que promovió la Guerra Fría, y con la necesidad de gestionar la imparable oleada descolonizadora que se activó a partir de finales de la década de 1950. Confrontación entre bloques y descolonización eran los dos ejes de tensión de la realidad internacional del momento.

El deseo de hacer de la ayuda un instrumento útil al conflicto entre bloques animaba ya el punto 4 de la declaración del presidente Truman a la nación, en 1949, que para algunos constituye el punto de partida del sistema de ayuda internacional. Pero, quizá la expresión más clara de esta vinculación la constituye el lanzamiento, en 1961, de la Alianza para el Progreso, una ambiciosa iniciativa promovida por la Administración Kennedy para ganar la simpatía y fidelidad de los países latinoamericanos y alejarlos de la influencia de la revolución cubana. No fue solo Estados Unidos quien hizo de la política de ayuda un instrumento útil para su estrategia de confrontación con el bloque comunista: otros muchos donantes siguieron esa misma senda, revelándose dispuestos a silenciar los abusos de gobiernos despóticos o corruptos, con tal de que reafirmasen su lealtad al bloque occidental. La ayuda parecía especialmente indicada para esa tarea, dado su carácter discrecional y básicamente unilateral.

Al tiempo, la ayuda podía tener como función adicional recomponer los lazos internacionales que los procesos de descolonización estaban quebrando. Para las potencias coloniales era importante conseguir que los agravios históricos acumulados por la colonización no generasen una reacción de reproche y desapego en las antiguas colonias que las pudiese alejar del entorno de influencia de sus antiguas metrópolis o, aún peor, arrojar a brazos del bloque rival. La ayuda podía ser un primer antídoto frente a esa posibilidad al propiciar un marco de diálogo y de relaciones: a través de la ayuda se podían cimentar nuevos vínculos, promover lealtades y consolidar alianzas.

Pues bien, también en estos aspectos el mundo ha cambiado de forma notable: hoy no existe la Guerra Fría y se han debilitado notablemente, aunque no extinguido, los vínculos heredados del dominio colonial. Frente a ello, ha emergido un mundo mucho más multipolar, en donde las potencias pugnan por preservar sus áreas de influencia, que, sin embargo, se revelan mucho más fluidas y cambiantes. Las viejas alianzas, como la del Atlántico Norte, se debilitan, mientras que las nuevas —como la de los BRICS—, se revelan demasiado frágiles como para dar lugar a un bloque consolidado. Estamos, pues, ante un orden global más fragmentado, contestado e incierto.

Ejes de tensión

Pese a ello, es posible entrever algunos nuevos ejes de tensión que articulan la realidad internacional. El primero de ellos alude a la pugna entre las dos potencias globales —Estados Unidos y China—, que para algunos analistas constituye el marco propio de una ‘Nueva Guerra Fría’, que, al igual que la pasada, fuerza a los países a un alineamiento en torno a uno de los polos. La pugna se desenvuelve no tanto en el campo ideológico o militar, como en el pasado, sino en el de la competencia comercial y tecnológica y en el acceso preferente a recursos estratégicos. Aunque este eje de tensión existe, es dudoso que pueda ser caracterizado como una nueva Guerra Fría, dada las holguras estratégicas que tienen las potencias medias para eludir un alineamiento rígido y para buscar sus propios espacios de competencia. El abrupto repliegue nacionalista de Trump y el desdén con que trata a sus socios occidentales ha terminado por convencer a los más reacios —entre otros, a la Unión Europea— de la necesidad de buscar alianzas más allá de los alineamientos tradicionales con su socio atlántico.

El segundo eje de tensión lo marca la pugna entre el Norte y el Sur Global: una tensión de larga tradición que ahora se ve reforzada por el ascendente peso alcanzado por las potencias del Sur y por su renovado propósito de reformar y hacer más equilibrado el sistema internacional. El escenario preferente de tensión se produce en este caso en la definición de la agenda internacional, en la articulación de la representación y voz en el seno de las organizaciones multilaterales y en la fijación de las reglas globales. También en este caso la tensión es suficientemente laxa como para permitir acuerdos y alianzas transversales, por encima de esa frontera simbólica. Los acuerdos recientemente suscritos por la Unión Europea con Mercosur o con la India ejemplifican esta posibilidad.

Por último, el tercer eje de tensión no está tan claramente localizado y se expresa en la pugna que existe entre aquellos regímenes y fuerzas políticas que buscan un orden global basado en el derecho, con respeto a las normas y proclive a la cooperación internacional y aquellos otros que impugnan esos propósitos y conciben la acción internacional como un espacio reservado al ejercicio desnudo de la fuerza, la amenaza y el poder. Lo relevante de este eje es que se expresa no solo en el ámbito internacional, sino también en el seno de los países, a través del ascendente peso de las fuerzas nacionalistas y ultraconservadores de extrema derecha.

El papel estratégico de la cooperación para el desarrollo y la propia concepción de esa política mudan de acuerdo con cuál sea el eje de tensión internacional al que se asigne preferencia (sobre esto volveremos en el capítulo 6). Ubicada en el marco de las políticas de persuasión (*soft power*), la cooperación será tanto menos valiosa cuanto más se desplacen las reacciones internacionales al campo del ejercicio de la imposición (*hard power*). Desde esta perspectiva, no cabe duda de que los cambios más recientes en el entorno internacional han tendido a debilitar la funcionalidad geoestratégica de la ayuda, lo que es una causa adicional de la crisis del sistema y una de las razones que motivan a algunos países a forzar una redefinición de esa política.

El hecho de que buena parte de los donantes tradicionales hayan otorgado prioridad al primero de los ejes citados explica que muchos reclamen como contenido de esa reforma un alineamiento más estrecho de la ayuda con los objetivos nacionales de los proveedores. Se aboga así por una narrativa más transaccional de la cooperación y se sugiere diluir el perímetro de la AOD para incorporar nuevos recursos y acciones orientadas a objetivos como el control de los flujos migratorios, la ampliación de los espacios de competencia económica o las inversiones en seguridad. Para justificar este planteamiento en ocasiones se alega que la potencia rival, China, también los utiliza. En efecto, China hace un uso estratégico de su política de cooperación, recurriendo a una combinación de componentes comerciales, de inversión en infraestructuras y de financiación internacional, en el marco de su iniciativa *One Belt, One Road*. La mimesis de este enfoque la proporciona la Unión Europea a través del *Global Gateway*, una iniciativa que pretende promover la inversión en sectores estratégicos —digital, climático y energético, transporte, educación e investigación y salud— y promover un desarrollo sostenible en todo el mundo.

Esta subordinación de la cooperación a propósitos ajenos a los tradicionales de desarrollo causa inquietud entre la sociedad civil europea, que percibe que los intereses estratégicos y económicos de los donantes escalan puestos en las prioridades de la acción de desarrollo. El desafío de futuro consiste en hacer compatible un fortalecimiento del valor estratégico de la cooperación para el desarrollo con la preservación de la naturaleza y los propósitos específicos de esa política. La tarea no es sencilla, porque la ola de repliegue nacionalista ha creado un entorno favorable para que el interés nacional, en un sentido estrecho y miope, se constituya en el argumento central, si no el único, de la política exterior; y porque, asociado a ese proceso ha habido un serio debilitamiento de la acción multilateral, en beneficio de las decisiones unilaterales.

Debilitamiento de la acción multilateral y Bienes Públicos Internacionales

Como expresión de ese debilitamiento, aquellas instituciones —como Naciones Unidas— encargadas de generar espacios globales de concertación y de generación de normas compartidas se han visto notablemente erosionadas. En parte por su incapacidad para responder con la agilidad debida a las exigencias del entorno; pero en parte también por el deseo de algunas potencias de disponer del máximo espacio para el despliegue de su acción autónoma en

la arena internacional. Esa tendencia conspira, sin embargo, contra las necesidades que impone la adecuada provisión de los llamados Bienes Públicos Internacionales (BPI) : aquellos que, una vez provistos, afectan a todos los países sin posibilidad de exclusión y para cuya provisión se requiere un esfuerzo cooperativo a escala internacional.

Algunos de estos bienes —como la paz y seguridad, la estabilidad financiera, la salud global, la preservación del clima o la protección de la biodiversidad— son claves para la agenda de desarrollo sostenible. Para propiciar la acción colectiva que requiere su gestión es necesario disponer de mecanismos de coordinación, de financiación y de gobernanza globales. El sistema multilateral es la mejor respuesta a esa necesidad, pero para ello debiera producirse una reforma sustantiva de ese sistema, para mejorar su autoridad y eficacia. El proceso de modernización de los Bancos Multilaterales de Desarrollo, que han promovido entre otros el G-20, y la iniciativa de reforma de Naciones Unidas impulsada por su Secretario General (*UN80 Initiative*) expresan la conciencia de esa necesidad. En todo caso, la disonancia que existe entre las necesidades de acción colectiva global y el debilitamiento de las instituciones encargadas de propiciarla es parte de la crisis que afecta al sistema de cooperación. Y, visto el panorama político internacional, no parece que esa tensión vaya a ser resuelta de manera favorable en el corto plazo.

La incursión de los BPI en la agenda de desarrollo comporta desafíos, pero también algunas ventajas. A través de este campo de acción se logra revitalizar el valor estratégico de la cooperación para el desarrollo, en la medida en que se pone al servicio de propósitos que también comparte el donante. La narrativa de esta agenda es convincente y movilizadora, al basarse en el interés común, en la necesidad de sumar esfuerzos para afrontar desafíos compartidos. Pero, también ese proceso ha comportado un factor más de desajuste del sistema de cooperación, en la medida en que los BPI desplazan el campo de la cooperación desde el ámbito distributivo, que es el suyo originario, de corrección de las asimetrías entre países y sociedades, hacia el de la asignación de bienes en contextos de altas externalidades transfronterizas, donde los beneficios afectan tanto a ricos como pobres, aunque no necesariamente de manera simétrica. El hecho de que los fondos no se hayan ampliado en la misma medida en que se ha dilatado la agenda ha acentuado ese sentimiento de recurrente frustración de expectativas que ha caracterizado a la ayuda.

1.3.3. Cambios en las ideas

También la *doctrina teórica* en que descansaba la ayuda se ha visto sacudida con el paso del tiempo. En su origen se suponía que la pobreza de los países en desarrollo era consecuencia de su limitada capacidad para alentar una inversión de la magnitud requerida como para promover un crecimiento sostenido. La pobreza de los países limitaba su capacidad de ahorro y ello implicaba una baja capacidad para invertir, condenando al país a persistir en sus bajos niveles de ingreso: tal era la lógica de la “trampa de pobreza” (Nurkse, 1953; Rosenstein-Rodan, 1943, o Myrdal, 1957, entre otros). La respuesta parecía inequívoca, se trataba de que los países ricos transfiriesen parte del capital y de los

conocimientos que atesoraban en beneficio de los países en desarrollo; y, vistas las restricciones del mercado, parte de esos recursos debían ser de naturaleza pública. Tal era la tarea de la AOD.

Ese diagnóstico se acompañaba de dos supuestos que eran entonces ampliamente compartidos. Se suponía, primero, que la experiencia de los países desarrollados podía ser fácilmente exportable a los países en desarrollo, con los mecanismos de apoyos internacionales debidos. En segundo lugar, en línea con las prescripciones de la teoría de la modernización entonces en boga, se insistía en la relevancia de la dimensión económica en el proceso de transformación. Una vez que la base económica de un país se activaba, los cambios se generalizaban al resto de las dimensiones sociales, permitiendo que el país convergiera hacia las condiciones de los países más desarrollados, que conformaban el modelo referencial al que debían aspirar los países en desarrollo.

En la actualidad ninguno de estos supuestos se sostiene. Sabemos que el desarrollo es un proceso complejo que se despliega en diversas dimensiones de forma no necesariamente lineal ni armónica; que la experiencia de los países desarrollados, lejos de ser modélica, es fuente de problemas —como los ambientales— que conviene evitar; que no existe una única senda de desarrollo, sino muchas, siendo también diversos los factores que las determinan; y, en fin, que la combinación de esos elementos debe estar adaptada a las circunstancias de cada país, sin que quepa la apelación a terapias únicas y universales. La certidumbre del pasado ha sido sustituida, por tanto, por un marco de propuestas más complejo y específico a cada realidad nacional (Rodrik, 2007; Alonso, 2024): ello condujo a la ayuda internacional a una dolorosa orfandad teórica.

Como parte de esos cambios en la doctrina, ha adquirido creciente relevancia la dimensión ambiental como componente crucial del desarrollo. El propósito de la sostenibilidad es, sin embargo, poco compatible con la idea de convergencia que nutría la ayuda al desarrollo, despojando a los países más prósperos de su condición de modelo referencial. Simplemente, el mundo sería insostenible si el modelo consumista y despilfarrador de los países desarrollados se extiende al conjunto de los países pobres. Así pues, la nueva tarea no es, como suponía la ayuda en su origen, acercar a los países más pobres a las condiciones de los más ricos, sino que ambos modelos transiten a un nuevo estilo de desarrollo, todavía por explorar, de menor contenido material, menos intensivo en carbono y más sostenible.

Tampoco los mercados internacionales responden hoy a lo que la teoría de la ayuda suponía. La expansión de los mercados financieros ha permitido que algunos países en desarrollo (aunque no todos) puedan acudir a captar fondos en los mercados, sin la necesidad de someterse a la compleja negociación, a los plazos y condicionalidades que acompañan a la financiación oficial concesional. Así pues, la brecha financiera propia de los países en desarrollo puede ser hoy cubierta de modos más plurales y diversos, sin la necesidad de acudir a la ayuda internacional (Easterly, 2002). Esa mayor diversificación de recursos financieros ha hecho que descienda la significación de la AOD en la financiación internacional de los países en desarrollo.

Los datos son claros: a inicios de la década de 1970, los recursos asociados a la ayuda multiplicaban por más de 1,5 los recibidos por los países en desarrollo en concepto de inversión directa y de remesas de emigrantes —los dos flujos privados internacionales más estables—. Cinco décadas más tarde, la situación es diferente: a nivel agregado los recursos de la inversión y las remesas multiplican por ocho los de la ayuda. Únicamente en los países de más bajo ingreso la ayuda sigue ocupando un lugar prominente en la provisión de recursos —es el caso de los PMA, donde aporta más del 70% de la financiación internacional—.

El cambio descrito se percibe también en la financiación de los sectores públicos, que es el destino preferente de la ayuda. En 2010, los recursos oficiales —donaciones y créditos— aportaban el 63% de los fondos recibidos por las instituciones públicas de los países en desarrollo; una década más tarde esa cuota había descendido al 52%, elevándose el peso de los recursos obtenidos a través de los mercados financieros —créditos a la exportación, instituciones financieras y bonos soberanos— (World Bank, 2021). En suma, los mercados de capital se han hecho más accesibles para los países de bajo y medio ingreso —aunque no para todos— y, correlativamente, se ha incrementado el protagonismo de los actores privados en la acción de desarrollo. Ese proceso interpela a la ayuda, concebida originariamente como alternativa a la incapacidad de los países pobres para acceder a los mercados financieros.

La reducción del peso relativo de la AOD ha tenido otra consecuencia relevante, al poner en evidencia el contraste entre una agenda de desarrollo expansiva y unos recursos de la ayuda notablemente rígidos. Eso ha hecho que muchos donantes hayan tornado su mirada hacia el papel de los recursos privados, buscando en ellos la escala de la que carece la financiación oficial. En la persecución de ese propósito, a la ayuda se le encomienda una nueva misión: movilizar recursos privados al servicio del desarrollo, recurriendo a los resortes de la financiación mixta (*blending finance*) y aquellos otros instrumentos orientados a estimular la inversión y a reducir (o compartir) el riesgo (*derisking*). Para algunos, este debía ser el propósito central al que orientar una ayuda que se predica como “inteligente” (*smart aid*). Por el momento, los logros en este campo han ido muy por detrás de las expectativas y han venido acompañados de un sesgo en la asignación de la ayuda, tanto en el ámbito sectorial —con preferencia por las actividades con retorno económico— como en el geográfico —beneficiando a los países de renta media más que a los de mayor pobreza—.

1.3.4. Cambios en los valores

Por último, ha habido también un cambio significativo en los *valores* que están detrás de la ayuda. En el momento en que esta se crea, las principales potencias compartían el propósito firme de poner fin a las políticas aislacionistas de inicios del siglo XX que habían conducido a las dos Guerras Mundiales. Se perseguía, a cambio, sentar las bases de un orden liberal basado en reglas, con respeto a la soberanía de los países y a los derechos de las personas, que alentase la cooperación internacional y dispusiese de unas instituciones multilaterales sólidas para llevarla a efecto. La Conferencia de Bretton Woods y la Carta

de Naciones Unidas ejemplifican la vigencia de este espíritu, al tiempo que revelan el protagonismo que Estados Unidos, confirmada como primera potencia, tuvo en la promoción de esta visión. Uno de los vectores en los que debía sustanciarse ese espíritu era el referido a la promoción del desarrollo, a través de un marco que ayudase a mejorar las oportunidades de progreso de los países más rezagados. Se pensaba entonces que contribuir a corregir las asimetrías internacionales era una tarea que no solo surtía beneficios para los países más pobres, sino también sentaba las bases de un mundo más próspero del que todos podrían salir beneficiados. La cooperación era, en definitiva, un juego de suma positiva.

La Guerra Fría introdujo una importante cisura en este espíritu, pero no logró disolver ni la función de Naciones Unidas, ni la consolidación del orden instituido en Bretton Woods. En el ámbito de la promoción del desarrollo, el conflicto entre bloques incluso amplificó la funcionalidad de la ayuda, si bien supeditándola a los intereses estratégicos de los donantes. El colapso del bloque socialista puso fin a esta situación y permitió que los recursos del desarrollo se pusieran de forma más expresa al servicio de propósitos generales, relacionados con la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la pobreza y la promoción de la sostenibilidad ambiental. La Agenda de Desarrollo del Milenio, de 2000, y la Agenda para el Desarrollo Sostenible, de 2015, ejemplifican este esfuerzo. Fue un momento de importantes acuerdos transversales, estimulados por los avances en el proceso de globalización.

Las realizaciones no han estado, sin embargo, a la altura de los valores que se decían defender. Las potencias no siempre han cumplido aquellas reglas que se proclaman como universales y estas presentan con frecuencia el sesgo inequívoco que imponen las jerarquías de poder. En el caso de la ayuda, el propio sistema descansa desde su origen en esa asimetría y destila un ideario de tono claramente neocolonial. Se parte de dividir al mundo en dos realidades diferenciadas —países desarrollados vs. en desarrollo— y se otorga a los primeros la condición de modelo al que deben aspirar los segundos. Se encomienda a la ayuda, por tanto, un propósito uniformador, de erradicación de la singularidad, para hacer del otro una realidad semejante a la propia. Todo ello respaldado por el poder que tiene el lenguaje técnico, que atribuye a los países ricos los saberes, las técnicas y los recursos necesarios para incubar el progreso (Ferguson, 1994).

Pues bien, este universo de valores ha perdido peso en la escena internacional. Por una parte, el mundo aparece hoy menos dispuesto a buscar en la cooperación la fórmula preferente para gestionar los problemas internacionales. La ascendente influencia en las opiniones públicas de fuerzas conservadoras y populistas, cercanas a la extrema derecha, ha hecho que muchos gobiernos adopten en la escena internacional una visión ultranacionalista, refractaria a la acción multilateral y crítica con los valores y aspiraciones de la acción de desarrollo.

Al tiempo, el ascenso de los países en desarrollo ha animado a muchos de ellos a criticar la impronta neocolonial que permea la ayuda. Se demandan unas relaciones de mayor reconocimiento y respeto hacia sus saberes, capacidades y respectivas formas de evaluar el progreso. Al tiempo, se critica a la ayuda por haberse configurado como un sistema de relaciones jerárquicas y verticales, reclamando una mayor horizontalidad en los vínculos entre países y una mayor autonomía para definir y controlar sus propias estrategias de desarrollo (*ownership*).

1.4. IMPLICACIONES PARA LOS SISTEMAS DE COOPERACIÓN Y DE AYUDA INTERNACIONAL

Los cambios en la realidad internacional antes mencionados socavan de forma profunda las bases sobre las que se ha asentado los sistemas de cooperación al desarrollo y, particularmente, de ayuda internacional. No cabe descartar que el mundo se deslice por una senda de progresivo debilitamiento de esas políticas hasta conducir las a su virtual irrelevancia o que, alternativamente, se conformen como un universo desordenado de modelos diferentes entre países, sin propósito compartido alguno. Ninguno de estos dos escenarios es deseable para el futuro. Más bien de lo que se trataría es de sentar las bases de un sistema abierto e inclusivo que, a partir de unos acuerdos y estructuras mínimas, permita a los países expresar su propia visión y prioridades para una acción de desarrollo orientada a corregir las asimetrías internacionales y a generar un marco compartido desde el que afrontar los desafíos comunes. Dentro de ese sistema más amplio y diverso podría quedar cobijada la AOD, como uno de los modelos en juego: una AOD redefinida en algunos de sus aspectos, desvestida de su pretensión de proclamarse como el patrón referencial y purgada de sus componentes más jerárquicos y arrogantes. Definir los perfiles de ese sistema supone afrontar diversos dilemas, algunos de los cuales ahora solo se enuncian, para ser tratados de manera más detenida en la segunda parte de este informe.

El primer dilema es casi de tipo existencial: ¿tiene algún papel que jugar la cooperación para el desarrollo en un mundo que se desplaza velozmente hacia el unilateralismo y al dominio de la fuerza en las relaciones internacionales? No es fácil la respuesta, entre otras cosas porque se desconoce la profundidad y duración de la deriva nacionalista, belicosa e iliberal que hoy se hace presente en la escena internacional. Aun cuando esta reacción promueva algún retroceso en los niveles de globalización en algunos campos, el grado de interdependencia alcanzado entre países por encima de las fronteras es difícilmente reversible y exige sistemas de concertación y acción cooperativa a escala internacional; y para legitimar esos sistemas sigue siendo necesario disponer de mecanismos que defiendan los derechos de las personas, corrijan las asimetrías distributivas entre países y faciliten una acción coordinada frente a los desafíos compartidos. Tal debería ser la tarea de la cooperación para el desarrollo.

Ante el debilitamiento del apoyo político a la cooperación, es razonable que algunos analistas busquen un mayor alineamiento de esa política con los propósitos estratégicos de quienes la promueven. Pero, ese objetivo debe ser compatible con que se preserven los fines y la naturaleza de una política que nace esencialmente para corregir la desigual distribución de las oportunidades de desarrollo entre países y que se basa en un principio de responsabilidad compartida y de solidaridad. Si este propósito se oscurece o anula, dejaría de tener sentido la propia existencia de la cooperación; y es muy probable que ni siquiera esa política fuese reconocida y respaldada por las opiniones públicas de los países que la promueven. Así pues, ¿cómo conseguir que la cooperación al desarrollo se revele útil para los intereses de quienes la provean, sin desnaturalizar el propósito que la define?

Uno de los reproches que se le formulan a la cooperación es acoger un programa cada vez más amplio de objetivos. ¿Cabría simplificar la agenda? Hay quienes defienden esta idea y sugieren limitar la ayuda

a lo básico –la lucha contra la pobreza extrema– como modo de supervivencia frente a los recortes presupuestarios en curso y al acoso de la extrema derecha. Es una reacción defensiva lógica, pero que incorpora el coste de renunciar a que la cooperación sea una auténtica herramienta transformadora. La agenda es compleja porque el proceso de desarrollo también lo es. Pero, ello no quiere decir que se tenga que secundar la práctica actual de agregar campos de acción heterogéneos bajo una categoría y una métrica indiferenciada. Esta forma de proceder solo puede generar confusión, dada la diferente lógica, marco temporal, principios normativos y criterios de asignación que rigen en cada uno de ellos. Es más, esa práctica ha terminado por trasladar la idea de que se trata de campos rivales, en pugna por los recursos disponibles. ¿No merecería la pena segregar esos componentes en el marco de las métricas de desarrollo? Esto es lo que se sugiere en el capítulo 2, donde se propone diferenciar tres grandes componentes de la agenda (humanitaria, de desarrollo sostenible y de bienes públicos internacionales), para asegurar la coherencia de los contenidos y la claridad de los compromisos presupuestarios.

Esa misma segregación de contenidos podría ser útil para erigir narrativas aceptables de la cooperación. Admitamos que la crisis responde a causas estructurales profundas, que difícilmente se solventarán con un mero cambio de narrativa. Pero, aun así, es importante que ese cambio se produzca, para trasladar a la opinión pública la pertinencia de los propósitos de la cooperación y para movilizar voluntades en su apoyo. La narrativa tradicional de la ayuda, asentada sobre el reconocimiento de la superioridad del donante y el móvil altruista de su contribución, resulta hoy muy poco creíble. Ahora bien, ¿en qué valores debe fundarse esa narrativa? Y, de forma adicional, ¿se requiere una única narrativa o varias, de acuerdo con los componentes de la agenda? Si se atiende a las diferencias existentes entre las lógicas y principios normativos de cada uno de los componentes de la agenda antes mencionados, esta última debería ser la opción a seguir. Diversas narrativas, pero atravesadas por algunos principios compartidos basados en las ideas de interdependencia, corresponsabilidad, valores comunes, necesidad de alianzas y progreso compartido. Valores todos ellos compatibles con que los países expresen, de manera complementaria, sus particulares parámetros normativos y criterios de evaluación del progreso. Sobre estos aspectos se centra también el capítulo 2.

La ambición de la agenda de desarrollo y la creciente diversificación de las fuentes de financiación internacional contrasta con el estrecho perímetro que rige la AOD. Una parte creciente de la acción de desarrollo se produce a través de recursos y mecanismos que no forman parte de la AOD. Esto obliga a seguir trabajando en la solidez del concepto de AOD, revisando su perímetro y sus procedimientos de registro —algo que está en el propósito del proceso de reforma en curso en el seno del CAD—. Ahora bien, ¿debe preservarse la naturaleza de la AOD, aunque se proceda a refinamientos de su cálculo, o debe ampliarse su perímetro para acoger recursos hasta ahora no contemplados por carecer de la concesionalidad requerida o tener dudosa conexión con el desarrollo? Aunque hay opiniones discrepantes, difícilmente se mejoraría la credibilidad de la AOD si se procediese a la segunda de las opciones. La reforma que se demanda debería servir para consolidar la AOD como un flujo de recursos de alta calidad, no para diluir sus fronteras. No obstante, es razonable también buscar una métrica complementaria que ofrezca una visión más comprehensiva de los recursos oficiales movilizados al servicio del desarrollo sostenible. La creación de TOSSD responde a ese objetivo.

No obstante, por el modo en que fue construida, esa métrica ha suscitado el recelo o el desinterés de un amplio número de países en desarrollo. Ello plantea el dilema de si se debe continuar con ese concepto a la espera de convocar nuevos apoyos o si se debiera abrir un nuevo proceso que permita, a partir de lo ya construido, diseñar una nueva métrica que suscite más acuerdo y parta de una mayor legitimidad de origen. A analizar estos aspectos se refiere el capítulo 3.

La desigual evolución de los países en desarrollo contrasta con el mantenimiento por parte del CAD de unos procedimientos de elegibilidad y graduación de los países notablemente rígidos e insatisfactorios, que descansan en exclusiva en el PNB per cápita. Ese proceder contrasta con una agenda de desarrollo que se predica como universal y que incorpora desafíos —como los climáticos, por ejemplo— para los que muchos países no están preparados, pese a su progreso económico. El desafío en este caso consiste en construir un sistema de elegibilidad y graduación que sea acorde con la concepción multidimensional del desarrollo que hoy se comparte y que sea sensible a los diversos obstáculos y carencias que los países afrontan. Ese propósito plantea, a su vez, diversos dilemas: ¿qué dimensiones y criterios considerar, adicionales al PNB per cápita?, ¿debería operarse a través de un indicador sintético o de un panel de variables diferenciadas?, ¿cómo fijar los umbrales de elegibilidad y graduación? o ¿cómo definir el proceso de graduación y que apoyos alternativos se podrían ofrecer para acompañar a los países en sus procesos de desarrollo sostenible más allá de la graduación? Son interrogantes a los que pretende contestar el capítulo 4.

No solo ha cambiado la realidad internacional, sino también la propia del sistema de cooperación. Ha crecido de manera notoria el número de actores y agentes canalizadores que operan en el seno del sistema de cooperación. Esta proliferación de actores, en un contexto de limitado crecimiento de los recursos, ha conducido a un incremento de la dispersión y fragmentación de la cooperación. ¿Debe revertirse ese proceso? El tono dominante de los juicios ha sido muy crítico con este proceso, señalando las servidumbres que tiene en términos de costes de transacción y falta de coherencia y eficacia del sistema. Sin embargo, no cabe esperar que en el futuro esos procesos reviertan, más bien es previsible que se acentúen, en la medida en que nuevos países y actores se incorporen —como es deseable— a la acción de desarrollo; y esa pluralidad de actores tiene también impactos positivos que no cabe desconsiderar, en términos de diversidad, capacidad de innovación y holgura estratégica y negociadora para los países. Así pues, la tarea no es tanto contener la pluralidad, sino potenciar la coherencia de políticas, la coordinación de actores y la previsibilidad de los flujos. No se va a avanzar mucho si esas tareas se remiten a los cuarteles generales de la cooperación: más útil sería avanzar en los espacios más acotados de las realidades locales, operando a través de plataformas nacionales en las que se integren los proveedores de cooperación, bajo el liderazgo de los propios países. A discutir estos aspectos se orienta el capítulo 5.

A nivel agregado, los cambios en las estructuras de poder internacional ofrecen la imagen de un mundo que difícilmente se ajusta a la doble dualidad Norte-Sur y donante-receptor sobre la que se constituyó el sistema la ayuda. Sigue existiendo una inocultable tensión entre el Norte y el Sur Global, pero lo cierto es que buena parte de los países se distribuyen en diversos estratos intermedios, a lo largo de una escala mucho más gradual de niveles de desarrollo de la que regía hace cuatro décadas. A su vez,

también ha perdido valor la dualidad donante-receptor al convertirse en proveedores de cooperación un amplio contingente de países en desarrollo, llamados *duales*, que combinan su condición de receptores de ayuda con la de proveedores de cooperación.

Esos cambios tienen otra consecuencia relevante, por cuanto quiebran la identificación entre la cooperación para el desarrollo y la AOD: en el pasado no existía virtualmente más cooperación que la que el CAD registraba como AOD. Hoy esto no es así, la cooperación se revela como un universo más amplio y variado que la AOD, aun cuando sea esta última la que goza de una mejor definición y de una capacidad de movilización de recursos superior. Así pues, una parte significativa de la cooperación al desarrollo se realiza fuera de los estándares y sistemas de registros del CAD. No es un mero problema estadístico: es que los flujos responden a criterios y objetivos distintos a los de la AOD y los países que los protagonizan quieren preservar y hacer visible esa diferencia.

La quiebra de esta doble dualidad sugiere la necesidad de transitar hacia un sistema de cooperación más abierto e inclusivo, que acoja a cuantos países están en condiciones de contribuir y no solo a los donantes tradicionales de la OCDE. Todo ello conduce a dilemas importantes sobre la gobernabilidad del sistema: ¿queremos construir un sistema que integre al conjunto de los proveedores de cooperación o nuestro objetivo, de manera más acotada, se centra solo en mejorar la funcionalidad del CAD? Es más, ¿querríamos llegar a esa gobernanza global a través de la reforma del CAD, ampliando su membresía y sus competencias? Si este fuese el caso, deberíamos ser conscientes de que hay países (como China, por ejemplo) que ni son, ni parece que quieran ser parte del CAD, de modo que esta opción conduciría a una gobernanza de la cooperación necesariamente fragmentada. Alternativamente, si se avanza en un sistema inclusivo, ¿dónde situar la gobernanza y como avanzar desde lo actualmente existente? Y, de manera complementaria, ¿qué hacer con la AOD? ¿Debe disolverse o, por el contrario, mantener su vigencia, entendida como parte de un modelo más amplio, incluyente y equilibrado de cooperación? En estos aspectos se centra el capítulo 6.

Como se ve, son muchos los aspectos a considerar. Algunos forman parte de lo que el CAD se propone estudiar en su actual proceso de reforma, otros trascienden ese propósito, pero son igualmente claves para dar respuesta a los desafíos que enfrenta el sistema de cooperación al desarrollo. Que se hayan traído a este informe traslada la convicción de que lo que la realidad demanda no es una reforma voluntariamente auto contenida, que opere en el interior del perímetro de la AOD —y, en su caso, TOSSD— y afecte de forma exclusiva al CAD, sino más bien una referida al conjunto del sistema de cooperación, que ofrezca respuesta a los desafíos del presente y otorgue sentido de sistema al conjunto de los esfuerzos que los países hacen para promover la agenda de desarrollo sostenible. El CAD debería implicarse en esa tarea, aprovechando el peso dominante de la AOD y los recursos técnicos que atesora en el seno de la OCDE. A su vez, España debería ser un agente activo en ese proceso, porque parte de algunas ventajas indudables para ello, al disponer de un sistema de cooperación plural y descentralizado, con alta capacidad de diálogo con sus países socios, comprometido con la agenda de desarrollo y que, además, ha hecho un serio ejercicio de reforma en los últimos años. A ello se une la condición de ser miembro activo del CAD y la credibilidad que le otorga en el Sur Global haber sido un tenaz defensor de la agenda de desarrollo, con un papel protagonista en la promoción de los

acuerdos derivados de la Conferencia de Sevilla sobre Financiación para el Desarrollo, y haber sabido alzar su voz en los últimos conflictos —como los asociados a Gaza o Irán— en defensa de un mundo respetuoso con el derecho y las reglas internacionales. El capítulo 7 contiene las recomendaciones que se formulan para que España pueda navegar con una reflexión propia entre los dilemas que comportan las necesarias reformas de los sistemas de cooperación y de ayuda internacional.

SEGUNDA PARTE. **DILEMAS DE LA REFORMA**

2.1. UNA POLÍTICA, MÚLTIPLES AGENDAS

2.1.1. Objetivos en expansión

El propósito originario de la ayuda era inequívoco: hacer converger a los países del Sur empobrecido a las condiciones del Norte rico, recurriendo para ello a la transferencia de capital y conocimientos técnicos acumulados por los países más prósperos de Occidente. El enfoque encontraba respaldo en los postulados de la naciente teoría del desarrollo, que había identificado las carencias de capital como la principal causa de la pobreza. Inspirada por la teoría de la modernización, esta visión asumía, además, que el crecimiento económico era el tractor del resto de los cambios —sociales, políticos y culturales— propios del proceso de desarrollo (Alonso, 2024). Los países ricos se autoproclamaban, por tanto, como el modelo referencial al que los países pobres debían aspirar.

Ninguno de estos supuestos se sostiene en la actualidad. Tanto la trayectoria seguida por los países exitosos como la investigación académica revelan que el progreso es un proceso complejo, multidimensional y altamente específico a cada realidad nacional. Los factores que actúan como detonantes del progreso en un momento dado pueden ser muy distintos de los que se requieren para hacer que ese proceso se sostenga en el tiempo; y unos y otros difieren según el país que se considere. No hay, pues, una pragmática del desarrollo que se pueda pretender como óptima, ni una receta a la que se deban acomodar todos los casos (Rodrik, 2007). Las certidumbres del pasado han sido sustituidas por un marco de propuestas más complejo, abierto al fallo y a la experimentación y específico a cada realidad nacional. Como consecuencia, la ayuda ha pasado a carecer de un referente doctrinal inequívoco sobre el que hacer descansar la programación de sus acciones.

La reacción a este vacío doctrinal adoptó una doble faceta. Por una parte, los donantes tendieron a *reenfocar su ayuda hacia las dimensiones sociales* del desarrollo —salud, educación, pobreza—, por entender que su contribución era más inequívoca en estos casos y era, además, el proceder que mayor aprobación concitaba de sus respectivos electorados. Se arrinconó, de este modo, una visión orientada hacia la transformación productiva y estructural de los países en desarrollo, y se transitó hacia una ayuda en donde se hacían más presentes las acciones de corto y mediano plazo, de alto contenido asistencial. En ese proceso influyó también la presión de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), especialmente activas en estos campos sociales, así como el deseo de los propios donantes de ganar reputación internacional, subrayando el contenido social de su ayuda. Por lo demás, nadie duda de que la magnitud de los déficits sociales que acumulaban los países en desarrollo constituía una razón poderosa para el cambio descrito, si bien ello fue a costa de reducir el peso de los componentes más transformadores y de largo plazo de la ayuda.

La falta de certidumbre sobre los determinantes del desarrollo tuvo una segunda consecuencia relevante: la *ampliación progresiva de la agenda*, incorporando nuevos objetivos a la acción de desarrollo. Ante la falta de identificación de los factores más determinantes, se optó por diversificar el ámbito de las actuaciones. A este proceso de inflación de la agenda contribuyó, también, la progresiva ampliación del número de actores que operan en el seno del sistema de cooperación, cada uno de ellos con sus propias visiones y prioridades —sobre este aspecto volveremos en el capítulo 5—. Así, junto a sus propósitos fundacionales de combatir la pobreza y las desigualdades, hoy se consideran como objetivos igualmente obligados la promoción de la salud y la extensión educativa, el fortalecimiento institucional y el buen gobierno, la equidad de género y la consolidación democrática, el diálogo social y la diversidad cultural, la construcción de la paz o la sostenibilidad ambiental y el cambio climático, entre otros.

En este universo en expansión, se acrecientan las tensiones que derivan de atribuir a la ayuda nuevas y dispares tareas, algunas muy distantes de las originariamente previstas. Según los casos, se le pide que reduzca la pobreza y que contenga la presión migratoria, que aminoré la inminencia de una catástrofe climática y promueva la inversión empresarial del donante, que fortalezca la seguridad internacional y financie la acogida de refugiados, que aleje los riesgos de una crisis vírica y contenga los espacios de influencia de Rusia o China en el mundo en desarrollo.

Es importante subrayar que la expansión de los campos de actuación y objetivos atribuidos a la ayuda se produjo sin que se haya incrementado de manera correlativa la dotación de recursos disponibles, ni se haya ampliado el arsenal de instrumentos disponibles para la acción. Esa disonancia se ha traducido en una acentuada tensión entre la retórica de unos propósitos acrecentados y la realidad de unos recursos insuficientes, que tradicionalmente han exhibido, además, una muy limitada elasticidad de crecimiento. Como resultado de esas múltiples restricciones, la ayuda aparece obligada a navegar en un universo de recurrentes expectativas frustradas. Este contraste entre unos objetivos y actores que están en expansión y unos recursos que se mantienen estabilizados ha dado como resultado, además, un incremento en los niveles de fragmentación de la ayuda, algo sobre lo que se volverá en el capítulo 5.

2.1.2. Diversas agendas, diversas lógicas

Aunque se juzgue que los sucesivos objetivos acumulados por la cooperación son en sí mismos pertinentes, hay que reconocer que pertenecen a agendas diferentes y remiten a ámbitos de trabajo distintos. Las lógicas que justifican esos componentes, el marco temporal en el que operan y los criterios con los que se deben asignar sus recursos son claramente dispares. Por ello, la integración indiferenciada de todas esas agendas bajo un único marco y una única métrica, como ahora sucede, no puede sino conducir a una creciente confusión, porque impide que se asocien los recursos con los propósitos específicos que cada uno de ellos persigue, dificultando el seguimiento y la evaluación de lo logrado.

En ese contexto, es fácil además que el incremento de los recursos dedicados a un ámbito se interprete como una relegación de la atención prestada a otros. No es un supuesto hipotético: son muchos los países en desarrollo que critican la financiación climática porque interpretan que se hace a costa de los recursos potencialmente dedicados a finalidades asociadas con la mejora de las condiciones de vida de sus respectivas poblaciones; o que el incremento en la ayuda humanitaria se interprete como un coste para aquellas actividades más relacionadas con los objetivos de desarrollo. Esta carga de sospecha se disiparía si la estructura de compromisos y reporte de la ayuda —y de otras métricas más amplias como TOSSD— diferenciase sus contenidos de acuerdo con las diferentes agendas.

Esa misma práctica ayudaría a realizar de una manera más precisa las tareas de seguimiento y evaluación de las acciones de desarrollo. Tiene poco sentido, por ejemplo, que se pida impacto de desarrollo a la acción humanitaria, cuando no es ese el propósito ni el marco temporal en que se mueve ese componente de la cooperación; y es igualmente equívoco que se juzgue la asignación por países de la ayuda en materia de BPI, cuando el ámbito en el que esa intervención se realiza es de carácter supranacional. Esta deficiencia ha sido señalada de forma reiterada por los estudios sobre eficacia de la ayuda, que recomiendan desagregar la AOD en grandes componentes diferenciados para postular una relación más comprensible y precisa entre recursos y objetivos (Clemens et al., 2012).

En suma, para hacer más transparente la AOD (y la cooperación al desarrollo, en general) y hacer más comprensibles sus propósitos, sería conveniente diferenciar las agendas que conviven en su seno y establecer objetivos y recursos relativamente diferenciados para cada una de ellas. En esta línea, y siguiendo un planteamiento relativamente comprehensivo, cabría distinguir, cuando menos, cuatro grandes agendas (Alonso 2025) (Tabla 2.1).

Tabla 2.1: Agendas en el seno de la cooperación para el desarrollo

	Desarrollo económico y social	Bienes Públicos Internacionales	Acción humanitaria	Intereses compartidos
Objetivo	Convergencia en niveles de vida de la población entre países	Adecuada provisión de BPI	Salvar vidas y mejorar las condiciones de poblaciones en situaciones extremas	Promover iniciativas de interés compartido con impacto de desarrollo
Lógica	Redistribución, reducir la pobreza	Corregir externalidades transfronterizas	Protección y socorro internacional	Catalizar cambios hacia el desarrollo sostenible
Beneficiario	Países en desarrollo, en especial los más pobres	Países pobres y países ricos (no rivalidad de los bienes)	Poblaciones afectadas por circunstancias extremas	Países en desarrollo
Marco temporal	Medio y largo plazo	Corto, medio y largo plazo	Corto plazo	Medio y largo plazo

Fuente: Elaboración propia.

Por una parte, está la agenda tradicional de la ayuda, orientada a *combatir la pobreza y promover el bienestar económico y social* de los países en desarrollo. El campo en el que se define esta agenda es el propio de la redistribución, concibiendo la ayuda como un sistema descentralizado (y, por tanto, subóptimo) de redistribución de las oportunidades de progreso a escala global. Acorde con esta naturaleza, la asignación de los recursos de este componente debería responder a patrones de progresividad (aportando más recursos donde mayores sean las necesidades): la preferencia la deberían tener, por tanto, los países de bajo ingreso y aquellos con obstáculos estructurales a su desarrollo, como los PMA (*Least Developed Countries*, LDCs, por sus siglas en inglés), los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (*Small Insular Developing States* SIDs) o los Países sin Litoral (*Land Locked Countries*, LLCs). Es, además, una agenda concebida para el medio y largo plazo, que es el marco temporal en que cabe esperar resultados de desarrollo.

Una segunda agenda es la que remite a la *provisión de BPI*, cuyo beneficio afecta de forma simultánea —aunque no necesariamente equivalente— a países desarrollados y en desarrollo. Esta agenda opera no tanto en el ámbito de la redistribución cuanto el de corrección de externalidades. La asignación eficiente de recursos en este caso no tiene que responder necesariamente a un criterio de carencia, o de necesidad, del país: es muy razonable que se dediquen recursos a instituciones que pueden estar localizadas en países desarrollados, aun cuando el propósito que persigan sea útil para los países más pobres —por ejemplo, el apoyo a un laboratorio para el desarrollo de una vacuna contra la malaria—; y es igualmente pertinente romper el criterio de redistribución, orientando recursos a países que no son los más pobres, si ello responde al criterio de mejor provisión del bien público internacional que se persigue —por ejemplo, las tareas de mitigación, que deben concentrarse en aquellos países con mayores crecimientos en la emisión de gases de efecto invernadero, que suelen ser países de renta media y alta—. Es justamente el carácter universal de los propósitos de esta agenda lo que hace que para que una partida sea computada como financiación de desarrollo, como TOSSD, por ejemplo, además de demostrar que tiene una relación directa con alguno de los ODS, deba aportar evidencias de que: i) provee beneficios claros a los países en desarrollo o a sus poblaciones; o ii) esté desplegada en colaboración con países y poblaciones elegibles.

Una tercera agenda es la que se relaciona con la *acción humanitaria*, de creciente relevancia debido a la sucesión de conflictos, catástrofes y episodios climáticos extremos. Integran esta agenda las medidas relacionadas con la gestión de los riesgos, parte de las tareas de construcción de la paz, las respuestas frente a catástrofes y conflictos o la acogida de población refugiada. Aunque el enfoque del “triple nexo”, acordado en la Cumbre Humanitaria de Estambul (de 2016), demande vincular las agendas de desarrollo, paz y seguridad y acción humanitaria, esta última define un campo con rasgos diferenciales. Su fundamentación última está asociada a los principios —de larga tradición en el derecho de gentes y en el derecho internacional humanitario— de prevención, protección y socorro, y tiene como propósito salvar vidas o mejorar las condiciones de poblaciones aquejadas por riesgos extremos de supervivencia. Es, pues, un campo de acción que se despliega en el corto plazo y con una financiación altamente concesional, preferentemente, donaciones.

Habría una cuarta agenda cuyo campo de acción suscita más controversia: es la que se despliega en el *espacio de coincidencia entre los intereses económicos —y eventualmente políticos—* del donante y del receptor, en acciones con impacto en los procesos de desarrollo sostenible: el campo del *mutuo interés*. A este espacio remite, por ejemplo, la cooperación Sur-Sur; y es también el que justifica el perímetro de TOSSD, integrando intervenciones que generan impactos positivos directos sobre las condiciones de desarrollo sostenible, aunque este no sea su primer o único objetivo.

Es esta, sin embargo, una agenda delicada, donde la reciprocidad puede quedar fácilmente distorsionada por las asimetrías de poder y recursos existentes entre los países en cuestión (más agudas en la cooperación Norte-Sur que en la Sur-Sur). Esas asimetrías pueden hacer pasar por mutuos, intereses que solo son propios de una parte, algunos de ellos, además, de dudosa conexión con el desarrollo—por ejemplo, el control de fronteras frente a la migración—. A la prevalencia del *mutuo interés* se refieren también los defensores de promover *narrativas transaccionales* en el ámbito de la ayuda, si bien —como se verá más adelante—, no son narrativas exactamente idénticas.

En este campo, hay dos líneas de acción polémicas que parecen haber cobrado relevancia en los últimos tiempos. Por una parte, la senda de *securitización* de la ayuda: es decir, el empleo de los recursos de la ayuda al servicio de objetivos de seguridad nacional (real o supuesta) del donante. Aunque en varios ámbitos se percibe esta tendencia, el caso más ejemplar lo representa el tratamiento otorgado a la migración (Pinyol-Jiménez, 2025). Presentada como una amenaza para la seguridad del país de acogida, se utilizan los recursos de la ayuda para aminorar la presión migratoria, sea reforzando los mecanismos de control de fronteras en origen, sea estableciendo acuerdos de devolución de emigrantes irregulares o sea mediante el pago a terceros países para que acojan a la población rechazada. La Unión Europea ha hecho un uso intensivo de esta política, en su afán por controlar la inmigración (Kumar, et al., 2025).

La otra línea de acción que suscita interés, pero también inquietud, es la que busca otorgar a los actores privados un creciente protagonismo en la acción de desarrollo. No cabe cuestionar el propósito, deseable, de alinear la inversión privada con los objetivos de desarrollo sostenible, pero es más discutible que la movilización de capital privado se pretenda convertir en un propósito universal o prioritario para la cooperación y el criterio con el que juzgar la ayuda “inteligente”. Puede estar justificado apelar a las posibilidades de la financiación *blending* y a las operaciones de reducción del riesgo inversor (a través de las garantías, por ejemplo) como vía para movilizar recursos adicionales, pero el objetivo debiera estar en el incremento del impacto de desarrollo, no en la movilización de recursos en sí misma.

2.1.3. Segregación de agendas en un marco integrador: una propuesta

Existen diferencias claras entre las agendas mencionadas: en su lógica, en sus propósitos, en su marco temporal de realización y en los criterios que deben inspirar en cada caso la asignación de recursos.

Ahora bien, también existen entre ellas solapamientos y conexiones que es necesario considerar, porque permiten que unas y otras se refuercen y complementen mutuamente. Por ejemplo, las tareas en materia de salud global son parte de la agenda de BPI, pero requieren también del fortalecimiento de las capacidades nacionales en materia de salud, que es un ámbito propio de la agenda más tradicional de desarrollo; y algo similar se podría decir con respecto a las tareas de adaptación a los efectos del cambio climático, que operan simultáneamente en el campo de la provisión de BPI y en el de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas.

En consecuencia, dada la tensión entre diferencia y vinculación de las agendas, hay quienes consideran que la opción más adecuada para el futuro es adoptar un enfoque integrado, como vía para un mejor aprovechamiento de las interdependencias entre los distintos ámbitos —que es, en realidad, lo que ahora sucede—. Otros, por el contrario, consideran que esa opción propicia que unas agendas vampiricen a otras, por lo que reclaman autonomía para cada una de ellas —especialmente para la humanitaria y la de sostenibilidad—. Se reclama en esta opción que se diferencie entre la política y los recursos dedicados a los objetivos de desarrollo y, por ejemplo, los de naturaleza ambiental. Frente a ambas opciones cabría pensar en una tercera opción en la que, si bien se asume que la cooperación debe ser una envolvente de las diferentes agendas, se reclama fijar compromisos, recursos y reportes diferenciados, para permitir una narrativa y un seguimiento específico de cada una de ellas —tanto en el ámbito de la AOD como de unas métricas más comprehensivas, como TOSSD—. Se trata, y es lo que aquí se defiende, de construir una política con diversas agendas y capítulos de recursos diferenciados.

Respecto a las agendas mencionadas, hay una de ellas —la del mutuo interés— que requiere una precisión. Esa agenda es pertinente en el caso de la relación entre países de similar capacidad o de tamaño y poder equivalente, pero se hace más cuestionable en el caso de relaciones entre países con capacidades muy asimétricas, que es lo que domina en la cooperación Norte-Sur. En estos casos no es que esta agenda no pueda operar, sino que debe estar claramente subordinada al propósito de desarrollo del receptor que debe regir las intervenciones. Dicho de otro modo, es posible que una intervención genere réditos directos para el país que la promueve, pero la condición para que sean parte de la cooperación es que tenga un impacto de desarrollo inequívoco en el país hacia la que va dirigida y que se acomode a sus prioridades. Así pues, en el caso de la cooperación Norte-Sur, esta agenda no es autónoma, sino que debe estar integrada en el resto de las agendas.

Como consecuencia, se propone que tanto los compromisos adelantados por los países como el reporte realizado por el CAD distinga entre tres componentes de la AOD —y de forma similar en otras posibles métricas—, referidos a la acción humanitaria, a la promoción del desarrollo económico y social y a la provisión de BPI. A falta de mejor denominación, podríamos referirlos como componentes 1, 2 y 3 de la AOD, o de TOSSD. Esta segregación puede ser útil para definir unos nuevos criterios de graduación, como se verá en el capítulo 4. Incluso, podría ser razonable desagregar el componente 2 en dos subapartados (a y b), referidos a las dimensiones económica y productiva, por una parte, y social, por la otra.

Tabla 2.2.: Desagregación de AOD en tres componentes.

Componente	Agenda	Contenido
AOD 1 (TOSSD 1)	Acción humanitaria	Ayuda de emergencia, prevención y gestión de riesgos, atención a población refugiada
AOD 2 (TOSSD 2)	Desarrollo económico y social	Lucha contra la pobreza y las desigualdades, fortalecimiento institucional, desarrollo de las capacidades humanas, mejoras productivas y del empleo
AOD 3 (TOSSD 3)	Bienes Públicos Internacionales (desafíos globales)	Provisión de bienes públicos internacionales, gestión de los desafíos globales

Fuente: Elaboración propia

El planteamiento que aquí se hace está en línea con lo sugerido en otros estudios. Por ejemplo, Inge Kaul (2020) propuso una tríada muy similar, distinguiendo en el seno de la AOD entre: i) la ayuda al desarrollo; ii) la provisión de bienes públicos; y iii) la preservación de la estabilidad y la respuesta a las crisis globales. Andrew Rogerson y Euan Ritchie (2020) sugirieron crear un objetivo específico de ayuda para la provisión de bienes públicos internacionales para complementar el referido a propósitos de desarrollo; y esa misma ha sido una de las propuestas que emergen de un seminario sobre el futuro de la cooperación que organizaron la *Agence Française de Développement (AFD)* y el *Centre for Global Development (CGD)* (Calleja et al., 2024). Por su parte, Jean-Michel Severino y Sylviane Guillaumont (2023) propusieron diferenciar entre: i) financiación internacional de desarrollo orientada hacia la convergencia socioeconómica; ii) fondos para la solidaridad internacional, dirigido a combatir la pobreza y atender las crisis humanitarias; y iii) financiación internacional de bienes colectivos, dedicado a los bienes públicos internacionales.

En esta misma línea se orienta un reciente informe al Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, realizado por una comisión de personas expertas, donde se sugiere que la cooperación noruega proceda a diferenciar en el reporte dos grandes componentes: uno referido a la lucha contra la pobreza y otro referido a los desafíos globales (Sending et al., 2024). En concreto, se señala: “Norwegian development policy should have a clear poverty reduction profile but should also focus more strongly on dealing with global challenges, particularly the climate crisis. However, there should be a clearer distinction between these two objectives. The geographical distribution of poverty is different from that of greenhouse gas emissions”. Y se proponen objetivos financieros para cada uno de estos dos componentes. Respecto a esta propuesta y a la formulada por Rogerson y Ritchie (2020), la aquí se plantea añade la necesidad de diferenciar la acción humanitaria respecto a la de lucha contra la pobreza, porque ni los criterios de asignación de recursos, ni el marco temporal en el que operan ambas agendas son similares.

Igualmente, en un documento de trabajo para la *Agence Française de Développement*, Melonio et al, 2022, bajo el expresivo rótulo *from fussion to confussion*, apuntan a la necesidad de deslindar el contenido

relacionado con la agenda climática. Si bien, en este caso la segregación se articula entre la AOD, por una parte, que debiera centrarse en combatir la pobreza y atender a los países en condiciones de alta vulnerabilidad, y la financiación más allá de la AOD, como TOSSD, por la otra, que debería acoger un capítulo diferenciado para atender los desafíos globales. En nuestra propuesta, esa diferenciación debería realizarse en ambas métricas, aunque el peso otorgado a esos objetivos en cada de ellas sea diferente.

Por último, es necesario apuntar que la propuesta que aquí se formula, además de tener antecedentes, se revela como factible, con muy limitados ajustes en la operativa de reporte del CAD. Ya ese organismo reporta la ayuda humanitaria de manera diferenciada, aunque en ese reporte haya zonas grises que merecería la pena precisar. De lo que se trata es de consolidar esa segregación, incorporándola a las prácticas de programación y reporte de los proveedores de cooperación. De igual modo, ya el reporte de TOSSD diferencia entre los flujos transfronterizos —más relacionados con la agenda tradicional de desarrollo— (Pilar 1), y aquellos orientados a atender los desafíos globales (Pilar 2). Lo que se trataría es de refinar esta segregación y trasladarla también al reporte de la AOD. En suma, es bajo el esfuerzo administrativo que se requiere para llevar esta propuesta a la práctica y, sin embargo, ayudaría en la clarificación de los contenidos y propósitos de la cooperación para el desarrollo.

2.2. NUEVAS NARRATIVAS

2.2.1. Las narrativas importan

Toda política pública compleja se sustenta en una narrativa más o menos explícita que pretende justificar los propósitos a los que esa política se orienta y busca movilizar a los actores sociales y a la opinión pública en su apoyo. Este aspecto cobra una especial relevancia en sociedades en donde los individuos gozan de aceptables niveles de formación y donde existen canales para la deliberación y la participación democrática. No basta con que los gobiernos atinen con las opciones técnicas que se proponen, ni que respeten los procedimientos para aplicarlas: es necesario también que las sociedades las asuman, las entiendan y les brinden consentimiento y apoyo. Las narrativas tienen como propósito facilitar esa comprensión y respaldo.

En cierto modo, las narrativas son un dispositivo del lenguaje que establece los vínculos entre las ideas y la acción, entre los propósitos y las políticas. Se sabe que es difícil que solo con la desnuda presentación de los datos emerjan las opiniones y las reacciones sociales: se necesitan marcos interpretativos que les den sentido y eso es lo que aportan las narrativas (Somers, 1994). Lo hacen construyendo historias comprensibles que simplifican la compleja y disforme realidad e inducen un modo de interpretarla, que es la base sobre la que se sustentan las reacciones (Dennison, 2021). Son, pues, “historias con propósito”, que además de su aportación interpretativa, tienen un inequívoco contenido prescriptivo, que evoca qué debe hacerse, cómo hacerlo y quién debe motivarlo (Saez y Bryant, 2023).

En el corazón de una narrativa está el marco interpretativo (*frame*), que es una suerte de patrón mental, de estructura de pensamiento que ayuda a situar los complejos datos de la realidad en un conjunto ordenado, dando sentido a las actitudes y respuestas sociales. Desde hace tiempo, los psicólogos sociales han venido insistiendo en la influencia crucial que estos marcos tienen en el modo en que se presenta una idea y se asume por parte de la sociedad (Carpenter, 2018; Lakoff, 2004). Así pues, a través de una buena narrativa, y del marco mental que sugiere, se articula una interpretación de la realidad, se influye en las percepciones y se moviliza la voluntad y las emociones de los individuos (Boswell et al., 2011). Para conseguir ese objetivo, las narrativas tienen que simplificar la realidad a la que aluden, deben ser selectivas y parciales, acentuando unos aspectos y minimizando u ocultando, otros. En esa construcción hay, por tanto, un componente subjetivo e intencional, que suele reflejar sesgos ideológicos inevitables. Por eso, con frecuencia, la pugna entre opciones políticas diversas ante una misma realidad se dirime en el campo de las respectivas narrativas.

En la construcción de una narrativa es importante, en todo caso, ir más allá de los efectos directos que provoca y contemplar aquellos efectos inducidos, no intencionados o de largo plazo, que puede generar. Por ejemplo, una narrativa sobre las prestaciones sociales basada en la situación de pobreza o desamparo en que se encuentran los afectados puede ser útil para movilizar el apoyo social a esa medida, apelando a la compasión, pero puede generar un efecto de estigmatización sobre los beneficiarios que, en el largo plazo, opere en un sentido no deseado. Es, pues, importante adoptar una perspectiva comprehensiva y de largo plazo, para identificar el conjunto de los efectos que puede generar una determinada narrativa.

Entre los factores que influyen en la eficacia de una narrativa hay tres que merecen ser subrayados (Dennison, 2021). En primer lugar, una narrativa debe referirse a un contexto que requiera ser interpretado: esto sucede, por ejemplo, cuando el entorno es complejo, poco conocido, percibido como importante e incierto para los ciudadanos. No se demandan narrativas sobre asuntos triviales o evidentes. En segundo lugar, influye también que la narrativa sea capaz de brindar una historia plausible, que resulte creíble para la población y se ajuste aceptablemente a los datos e informaciones disponibles. No se requiere plena veracidad, no es necesario que todos sus componentes sean ciertos —y, a veces, son manifiestamente falsos—, pero la interpretación debe ser creíble para los individuos. Finalmente, la narrativa debe estar adecuadamente alineada con los valores, las creencias y las expectativas del colectivo al que va dirigida. En general, la población tiende a dar mayor audiencia a aquellos mensajes que son congruentes con su modo de ver el mundo.

En términos prácticos, además de considerar los tres elementos citados, es útil que la narrativa integre en su construcción experiencias y casos derivados de la realidad que refuercen el sentido de los mensajes. La interpretación de la evidencia es una forma de dar solidez a una determinada narrativa, evitando que esta descansa en exclusiva en un discurso especulativo. En suma, una narrativa eficaz es aquella que es accesible y creíble, capaz de combinar hechos con valores, interpretaciones con signos cargados de sentido, y con todo ello logra incidir sobre las emociones para poder movilizar la voluntad social.

2.2.2. Apoyo público y apoyo político a la cooperación

Debido a esta función crucial que cumplen las narrativas, muchos analistas han visto en la desfasada narrativa de la ayuda una de las causas de la crisis del sistema de cooperación. Se considera que el marco interpretativo en el que tradicionalmente se sitúa la ayuda, apelando a la solidaridad y altruismo de los países más ricos, está caduco y tiene limitada capacidad de tracción social en un momento como el presente. Se busca, a cambio, una narrativa que revitalice la política de ayuda, adecue el discurso a las nuevas circunstancias y recomponga el apoyo social que parece haber perdido (Guljarani, 2022; Kumar et al., 2025; Glennie and Phillips, 2025; ODI, 2024).

Presentada de este modo, la tarea de revisar la narrativa de la ayuda suscita una valoración ambigua. Por una parte, parece que la tarea es pertinente, dado los cambios que se han producido en las circunstancias internacionales y en los valores y prioridades sociales. Ahora bien, no parece que ese ejercicio pueda, por sí solo, provocar una superación de los factores que motivan la actual crisis del sistema de ayuda. Como se ha visto en la primera parte de este informe, las causas de la crisis remiten a elementos estructurales en la configuración del sistema de ayuda, y no solo al marco interpretativo con el que ese sistema se presenta ante la sociedad.

De igual modo, resulta dudoso que sea la falta de apoyo social la motivación que está detrás de ese afán por erigir una nueva narrativa, entre otras razones porque no hay evidencias inequívocas de que esa retirada del apoyo social se haya producido. Podemos contrastar el estado de la opinión pública de la UE sobre la ayuda acudiendo a las sucesivas oleadas del Eurobarómetro. La última se refiere a 2023 y arroja unos resultados en línea con los de años anteriores. A nivel agregado, un 75% de los encuestados consideran que invertir en el desarrollo de los países socios es muy o altamente importante, frente a un 21% que lo consideran de nula o baja importancia. Esa ratio es el promedio de un comportamiento con variaciones nacionales de cierta entidad: de hecho, el rango de esa tasa va desde el 88% de apoyo en el caso de Luxemburgo al 44% de Estonia, estando España, con el 79%, un poco por encima de la media. De manera complementaria, a la pregunta de si combatir la pobreza internacional debe ser una prioridad de la UE y de su país, un 74% de los encuestados responde de forma afirmativa en el primer caso, y esa cuota baja al 62% que lo afirman en el segundo. Ambas tasas son superiores a las que regían en 2015, que eran del 69% y 50%. También aquí se reproducen las diferencias nacionales, si bien en la generalidad de los casos las tasas suelen ser superiores al 50% y 40%, respectivamente.

Todavía mayor es el respaldo social cosechado por la ayuda humanitaria, que es objeto de un sondeo individualizado: en concreto, en 2023, un abrumador 91% de los encuestados consideraban que la ayuda humanitaria era muy o altamente importante. Aunque existen diferencias entre los países, en el peor de los casos el respaldo a esa política —como muy o altamente importante— no desciende del 80%. Adicionalmente, cuando se le pregunta a los encuestados si debe gastarse más en este componente, un 40% responde de forma afirmativa, un 47% piensa que debe mantenerse el gasto tal como está y solo un 8% piensa que debe reducirse.

La perspectiva temporal añade un argumento de interés, ya que no se percibe que este apoyo se haya visto erosionado en los últimos años. Por ejemplo, el porcentaje de población que, en 2023, piensa que los fondos para la ayuda humanitaria de la UE son muy o altamente importantes es muy similar a la que tenía esa opinión en 2015, cuando se aprobó la Agenda 2030 (91% frente a 90%); y ambas tasas son superiores a la propia de 2010 (79%). A su vez, aquellos que están de acuerdo con que luchar contra la pobreza en los países en desarrollo debe ser una prioridad de la UE alcanzan en 2023 una cuota (el 73%) algo superior a la propia de 2015 (69%).

En suma, si se atiende a los datos del Eurobarómetro, el apoyo social a la ayuda humanitaria y a la cooperación para el desarrollo parece que se ha mantenido en un nivel elevado en esta última década. Es posible que, por la forma de obtener la información, esta fuente brinde una imagen excesivamente optimista del fenómeno, ya que los encuestados expresan sus preferencias sin que esas opciones se sometan al contraste con los costes que comportan en términos de renuncia a otros propósitos igualmente deseables. En esas condiciones, es habitual que los individuos adopten una visión expansiva de sus preferencias, respaldando todas aquellas que están asociadas a una evaluación social positiva —por conectar con valores morales generalmente apreciados—. Esto puede estar pasando con la ayuda, que se asocia a valores de responsabilidad y de compasión, por ejemplo.

Una imagen algo más exigente la proporciona el *Development Engagement Lab*⁶, que da seguimiento especializado al nivel de implicación que tienen sociedades y gobiernos con los objetivos de desarrollo. En un estudio reciente referido a Francia, Reino Unido, Alemania y Estados Unidos, en el período de 2019 a 2025, se alcanzan tres conclusiones de interés (Torres et al., 2025). La primera es que se confirman los elevados niveles de apoyo a la cooperación al desarrollo, si bien con tasas de apoyo inferiores (rondando el 50%) a las exhibidas por el Eurobarómetro. En segundo lugar, se constata que hay diferencias en ese apoyo entre países que, no obstante, se van atenuando en el tiempo, con Alemania y Francia en los niveles más altos y el Reino Unido en los más bajos. Y, por último, se percibe en el período una ligera caída en el apoyo público a la cooperación en los países que parten de niveles superiores (Alemania y Francia), pero esa tendencia no es tan clara ni en el Reino Unido, donde las tasas son muy oscilantes, ni en Estados Unidos donde las tasas se mantienen relativamente estables.

También de forma reciente, en 2025, *Focaldata*, con el apoyo de la *Rockefeller Foundation*, realizó un estudio sobre el respaldo de la opinión pública a la cooperación para el desarrollo en 34 países⁷: sus resultados están en línea con los antes señalados. Un 54% de las personas encuestadas expresan su convicción de que sus vidas dependen de lo que sucede en otros países (y esa cuota llega al 66% de los que piensan que sus vidas dependen de lo que suceda en la economía global). Son conscientes, pues, de los niveles de interdependencia en los que vivimos. A su vez, cuando se les pregunta acerca de su apoyo a la cooperación, un 55% se muestra favorable. Es interesante este dato, porque la pregunta se refiere a un apoyo, “incluso si ello comporta comprometer algún interés nacional del país”. Las

⁶ <https://developmentengagementlab.org/>

⁷ <https://www.rockefellerfoundation.org/wp-content/uploads/2025/09/Demanding-Results-Global-Views-on-International-Cooperation-Report-Final.pdf>

diferencias entre países son marcadas, oscilando el apoyo desde un modesto 34% en el caso de Japón a un 81% en el de India. España presenta un respaldo del 56%, algo superior a la media global y a la propia de la Europa Occidental (54%). Es interesante señalar también que entre las razones por las que se brinda el apoyo a la cooperación, el primero de los argumentos que se ofrece es el de asegurar la paz y la estabilidad global, con un respaldo del 33%. En los dos puestos siguientes se encuentra el objetivo de promover la justicia global (17%) y el respaldo a los intereses nacionales (15%).

Un último aspecto de interés lo proporciona una reciente encuesta del *Pew Research Institute*⁸ referida a Estados Unidos (2025). El apoyo de la opinión pública a la ayuda internacional ha tendido a ser relativamente transversal al conjunto de la sociedad, con muy ligeras diferencias en función de elementos de identidad, estatus social o posicionamiento político de los encuestados. En la actualidad, sin embargo, las diferencias se han amplificado de manera dramática por razón de posicionamiento político de la persona encuestada: de modo que mientras este apoyo es del 80% entre los demócratas (votantes de Harris), apenas llega al 30% entre los republicanos (votantes de Trump).

También sobre este aspecto aporta datos la encuesta de Focaldata, referido a diversos países. Confirma que, en Estados Unidos, el apoyo que brindan a la cooperación los votantes demócratas (77%) es muy superior al que revelan los votantes republicanos (50%). Ese patrón se reproduce en varios países desarrollados, situando a los votantes de la extrema derecha en los peores registros. Por ejemplo, en Francia el apoyo brindado por el *Esemble*, el *Nouveau Front Populaire* o los *Republicains* se mueve entre el 64 y el 69%, pero desciende al 32% en el caso del *Rassemblement National*; en Alemania el apoyo de los votantes del Partido Liberal (*Freie Demokratische Partei*, FDP) o del Partido Socialdemócrata (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD) se sitúa entre el 63 y el 68%, pero cae al 32% en el caso de la extrema derecha (*Alternative für Deutschland*, AfD); y, en fin, en el caso del Reino Unido el apoyo de los votantes del Partido Laborista es (68%) algo superior al brindado por los votantes del Partido Conservador (60%), pero ambas tasas están muy por encima de la correspondiente a los votantes del euroescéptico *Reform UK* (33%).

Esta discrepancia sugiere que el apoyo a la cooperación al desarrollo se ha convertido en una víctima más de la polarización política. Es más, cabría pensar que la defensa de la ayuda internacional ha pasado a ser un elemento en la guerra cultural que ha activado tanto Trump en Estados Unidos como otras fuerzas políticas de extrema derecha en otras latitudes, al menos en el mundo desarrollado. No es casual que, por ejemplo, en España sea VOX, una fuerza de extrema derecha cercana a Trump, la única del arco parlamentario que rechazó respaldar la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, de 2023. Si la polarización política se acentúa y las fuerzas de extrema derecha ascienden en su respaldo electoral, es posible que el apoyo social a la cooperación sufra un serio debilitamiento en el más inmediato futuro.

Hagamos balance: con la información disponible, no parece, que estemos todavía en una situación de claro e inequívoco retroceso en el apoyo público a la cooperación: sí se perciben, sin embargo,

⁸ <https://www.pewresearch.org/global/2025/05/01/international-engagement-and-support-for-foreign-aid/>

algunos signos de fragilidad en ese apoyo y, sobre todo, una tendencia a incluir este campo entre los argumentos propios de la disputa política y cultural promovida por la extrema derecha, lo que plantea un serio desafío para el futuro.

En suma, la inspección de los datos no respalda a quienes apelan a la caída del apoyo social a la ayuda como razón para erigir una nueva narrativa para esa política: no parece que el desapego de la opinión pública lo esté reclamando de manera visible. Más bien, la demanda parece emanar no tanto del gran público, cuanto de analistas y decisores políticos (*policy makers*), entre los que prospera una actitud de escepticismo, cuando no de desafección, respecto a la cooperación para el desarrollo. Es en esos colectivos donde se duda de que, con la narrativa tradicional basada en la solidaridad, la ayuda coseche los apoyos políticos y presupuestarios necesarios y sobreviva al embate que le plantean tanto la creciente influencia del discurso nacionalista y ultraconservador de la extrema derecha, como el auge de valores asociados al individualismo extremo y a la búsqueda de gratificación inmediata que acompañan al pensamiento neoliberal. Dos tendencias que mutuamente se refuerzan en su confrontación con los valores en que descansa la cooperación para el desarrollo. En ese contexto, y para recobrar los apoyos perdidos, se demanda que los *argumentos transaccionales*, asociados con el interés nacional del donante, tengan un mayor protagonismo en la narrativa de la cooperación al desarrollo. Mientras el diagnóstico puede ser acertado, la propuesta suscita muchas más dudas, como trataremos de argumentar.

2.2.3. La narrativa tradicional de la ayuda

Antes de someter a debate esa propuesta, conviene reparar en la narrativa más reconocible con la que nació y ha venido operando el sistema de ayuda. En el centro de esa narrativa está la apelación un principio básico de solidaridad y de responsabilidad moral frente a los más desafortunados, que se expresa en el apoyo voluntario y concesional de los países más ricos hacia los más pobres, para que estos puedan mejorar las condiciones de vida de sus respectivas poblaciones. Puede suscitar esta política réditos indirectos a quien la promueve, pero no son esos réditos, sino el apoyo unilateral, sin necesaria contraprestación, lo que se supone que caracteriza a la ayuda.

El planteamiento evocado atribuye a la ayuda dos importantes novedades en el sistema internacional: en primer lugar, admite que los países ricos tienen una responsabilidad con respecto a la situación de los más pobres, aunque no les una a ellos lazo alguno de dependencia jurídica o política; en segundo lugar, hace que la ayuda abra un espacio de excepción en un universo de mercado regido por la reciprocidad y la búsqueda del beneficio. Uno y otro rasgo respaldan la idea de quienes sugieren que la ayuda incorpora criterios morales en un sistema de relaciones internacionales (Lumsdaine, 1993). De algún modo, la ayuda conculca el principio de que el que gana “se lo lleva todo”, articulando una acción voluntaria en favor del progreso de los menos afortunados. Desde un punto de vista económico, esto supone crear un incipiente sistema de redistribución fiscal internacional, que es discrecional y descentralizado —y, por tanto, subóptimo—.

Buena parte de los contenidos evocados están ya presentes en el punto cuarto del discurso que Truman hizo a la nación, en 1949, donde algunos sitúan el nacimiento de la cooperación al desarrollo. En esa intervención, el presidente Truman formula el propósito de la ayuda internacional: “we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas”; subraya el contenido de esa política: “I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life”; reconoce el rédito indirecto que ese programa puede comportar para todos los implicados: “(...) all countries, including our own, will greatly benefit from a constructive program for the better use of the world’s human and natural resources”; y advierte que: “the old imperialism—exploitation for foreign profit—has no place in our plans. What we envisage is a program of development based on the concepts of democratic fair-dealing”.

Con modificaciones menores, esta es la narrativa a la que se adhiere el CAD cuando define el concepto de AOD, en los inicios de la década 1970, al señalar como uno de sus rasgos constitutivos la concesionalidad de los fondos y la voluntariedad de los compromisos que asumen los donantes. Y esta es, también, la visión que adopta buena parte de la opinión pública de los países occidentales, que entiende la ayuda como un ejercicio de altruismo y empatía de las sociedades ricas respecto a aquellas que viven en condiciones de pobreza o de alta vulnerabilidad. No hace falta insistir en que esta visión idealizada de la ayuda está lejos de haber sido convalidada por la práctica de los donantes, que con frecuencia han utilizado los programas de cooperación para alcanzar propósitos que son ajenos al desarrollo del receptor y más cercanos, sin embargo, al interés de quien los promueve. Pero, esta es, en todo caso, la narrativa más central en la que la ayuda ha descansado.

Algunos autores interpretan que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, y la posterior Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, de 1986, aportan algunos elementos para interpretar la ayuda como una obligación implícita de los países ricos (y no un mero acto discrecional), que se derivaría de la responsabilidad que asumen todos los firmantes de hacer realidad los derechos reconocidos en esas declaraciones. Pero, esa interpretación está lejos de ser compartida a escala internacional, de modo que la ayuda se ha seguido moviendo en el ámbito de las decisiones voluntarias y unilaterales.

La narrativa evocada presenta tres importantes debilidades, especialmente vistas desde la perspectiva actual:

1. Se asume un modelo de relaciones asimétricas que proclama la superioridad inequívoca de una de las partes (el donante), que es el depositario de los recursos y saberes que se requieren para el progreso del otro.
2. De manera correlativa, se estigmatiza a la otra parte, los países pobres, que se presentan como agentes pasivos o incapaces, necesitados de apoyo internacional.
3. Se conciben unas relaciones basadas en la voluntad y en la discrecionalidad de los donantes y en la no reciprocidad de las transferencias (es el dominio de la donación).

La presencia de estos elementos ha hecho que muchos critiquen a la ayuda por entender que rememora la lógica de la caridad, en un mundo que, sin embargo, se basa crecientemente en la fijación de derechos y obligaciones mutuas. La analogía es un poco forzada, porque la ayuda descansa en un sistema de instituciones públicas con mandatos reglados, unas relaciones sostenidas en el tiempo y una dinámica de diálogo entre actores sobre los objetivos y los procedimientos: no es un mero ejercicio puntual de donación. Pero, en todo caso, a ambos conceptos los vincula la presencia de la unilateralidad y la discrecionalidad en las decisiones.

Pues bien, esta narrativa es hoy rechazada, en primer lugar, por los países en desarrollo, que no quieren ser representados como agentes necesitados de ayuda e incapaces de alcanzar el desarrollo por sí mismos. Cuestionan también, con razón, el supuesto carácter altruista de la ayuda, evidenciando el interés nacional o geoestratégico que mueve a los donantes, y rechazan igualmente el carácter referencial que se atribuye a la experiencia de los países occidentales, reclamando su derecho a una igual consideración de sus visiones y modelos de desarrollo.

En el otro lado de la relación, esta narrativa es igualmente cuestionada por amplios sectores de opinión pública de los países donantes. Desde una perspectiva liberal, o progresista, se impugna la impronta neocolonial que permea el conjunto de los argumentos y se pugna por transitar a un modelo de cooperación y a una narrativa que defienda una relación más equilibrada entre las partes, basada en el diálogo y en el trabajo compartido. A ese argumento se ha sumado más recientemente el de aquellos que, alegando la necesidad de ampliar los apoyos a esta política, reclaman narrativas que enfatizen el necesario alineamiento de la ayuda con los intereses nacionales del donante, en un enfoque de carácter más transaccional, de modo que se arbitren incentivos -más consistentes que la mera apelación moral- para el respaldo de las transferencias.

2.2.4. La demanda de una narrativa transaccional

Los componentes transaccionales han estado siempre presentes en la configuración de la política de ayuda, habiendo influido tanto en la forma de asignar los recursos como en la de justificar los esfuerzos. Como ya se ha apuntado en el capítulo 1, fueron muchos los donantes que hicieron un uso activo de la ayuda como instrumento al servicio de la geoestrategia de bloques, durante el período de la Guerra Fría. El manejo discrecional de unos recursos que eran concesionales permitía a los donantes provocar adhesiones y asegurar lealtades al bloque occidental por parte de los países en desarrollo. El grado en que se recurrió a esta instrumentalización de la ayuda fue variable, siendo los países nórdicos —Suecia y Noruega, particularmente— los que pusieron un mayor esfuerzo por alejar la ayuda de este tipo de finalidades. Tras el final de Guerra Fría, se ha intentado en diversas ocasiones poner de nuevo la ayuda al servicio de propósitos geoestratégicos del bloque occidental, estén estos conectados con la guerra contra el “eje del mal”, tras los atentados terroristas de 2001, o, ya más recientemente, en la pugna por áreas de influencia con las potencias iliberales (China y Rusia).

Más allá de estos propósitos, los donantes también han hecho uso de la ayuda para promover objetivos más cercanos, relacionados con sus intereses internacionales. A través de la ayuda los donantes mantienen un diálogo privilegiado con los países en desarrollo, afianzan alianzas con ellos y abren los mercados a nuevas oportunidades para sus propias empresas. El peso que adquirieron estos objetivos, con frecuencia ni expresos ni reconocidos, se percibe muy claramente en los patrones de asignación de los recursos de los donantes. Los modelos estadísticos confirman que, si bien las necesidades del receptor han estado presentes en los patrones de asignación de la ayuda, igual o más relevantes fueron aquellas variables expresivas del interés económico o político de los donantes (Alesina y Dollar, 2000; Neumayer, 2003; McGillivray, 2003; Berthélemy y Tichit, 2004; Hoeffler y Outram, 2011; Bermeo, 2017, entre otros).

A partir de la década de los 1990, diversos países de la OCDE (liderados por los nórdicos) impulsaron en el seno del CAD un proceso deliberativo orientado a dotar a la ayuda de una mayor autonomía respecto de los intereses más inmediatos de los donantes, poniéndola al servicio de propósitos universales vinculados con la lucha contra la pobreza. Se admitía que la ayuda podía tener réditos indirectos sobre los donantes, pero se reclamaba que su orientación y gestión estuviese claramente dirigida por el propósito de combatir la pobreza, en todas sus dimensiones. Fruto de este empeño es el documento, en muchos sentidos visionario, *Shaping 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*⁹. Sobre las reflexiones de este documento se articularon dos de los procesos más relevantes con los que se abrió el nuevo siglo: la agenda de eficacia de la cooperación para el desarrollo, con sus citas de Roma, París, Accra y Busán; y las agendas del Milenio y la 2030 para el Desarrollo Sostenible. El hilo de unión de estos procesos es la búsqueda de una ayuda al servicio de procesos liderados por los propios países socios (*ownership*) y orientada a propósitos universales y convenidos.

Este planteamiento es justamente el que ponen en cuestión quienes reclaman una nueva narrativa de tono más transaccional, en la que haya mayor espacio y protagonismo para los intereses de los donantes. Lo nuevo que se reclama –conviene precisarlo– no es que los intereses nacionales del donante se hagan presentes en la ayuda, porque eso ya sucedía, sino que adquieran un papel protagonista en la justificación de esa política, en los criterios de asignación de sus recursos y en la narrativa correspondiente.

La motivación que se alega para reclamar ese cambio es la búsqueda de un mayor respaldo político y financiero para la ayuda, lo que se pretende conseguir alineando esa política con las prioridades del donante. Este argumento se ve fortalecido por tres factores esgrimidos frecuentemente. El primero apunta a la relevancia adquirida por nuevos aspectos considerados estratégicos para los donantes que tienen relación con los países en desarrollo, como la gestión de los flujos migratorios, la disputa competitiva con Rusia y China en el Sur Global, la gestión del cambio climático o la seguridad internacional. La ayuda –se sugiere– debería reorientarse para ser útil a esos objetivos preferentes. El segundo factor alude a que este nuevo enfoque está siendo ya aplicado por potencias emergentes como

⁹ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/1996/05/shaping-the-21st-century-the-contribution-of-development-co-operation_80a8e794/da2d4165-en.pdf

China, que ha ganado creciente influencia en muchas áreas en desarrollo, lo que justificaría que otros donantes reaccionen en similar línea, como ha hecho la Unión Europea a través del *Global Gateway*¹⁰. Y a estos dos factores se ha unido, más recientemente, uno tercero al que apelan algunos donantes que ven en ese giro una vía para disuadir a Estados Unidos —y a otros socios de similar actitud— de su propósito de abandonar la ayuda: sospechan que una ayuda más apegada a los intereses del donante les resultaría a estos países más atractiva.

Aunque la propuesta ha estado motivada por los donantes tradicionales, hay actores del mundo en desarrollo que, haciendo de la necesidad virtud, le ven un componente positivo a este enfoque, en la medida en que normaliza y hace explícito un planteamiento que antes la ayuda trataba de velar. Lo consideran, pues, una oportunidad para mantener una conversación más honesta en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, partiendo del reconocimiento de las motivaciones de cada cual (ODI, 2024). Aun cuando se acepte este argumento, dice poco acerca de la bondad del cambio que se sugiere. El reconocimiento de una forma de proceder antes velada no traslada ningún argumento valorativo sobre la bondad de esa práctica.

Por lo demás, no parece concluyente la idea de que recurrir a un enfoque y una narrativa transaccional vaya a ensanchar el respaldo social de la política de ayuda. En primer lugar, porque es dudoso que la ayuda sea un instrumento eficaz en la promoción de esos nuevos objetivos que se le adjudican. Por ejemplo, si nos atenemos al caso de las migraciones, hay un buen número de estudios que revelan que el efecto de la ayuda sobre el control de los flujos es o nulo o, incluso, contrario a lo perseguido, al menos en el corto y medio plazo (Lohmann et al., 2015; Clemens and Mendola, 2024; Fuchs et al., 2024). Y a parecido resultado acceden aquellos estudios que analizaron los vínculos entre la ayuda y la internacionalización empresarial: el efecto es muy menor y de signo ambiguo (Selaya y Sunesen, 2012; Karakaplan, Neyapti y Syek, 2005; Tian, 2024). En suma, la ayuda es demasiado pequeña para aportar incentivos suficientes a esos campos de acción; y, además, su discrecionalidad y variabilidad la hacen una fuente poco confiable para los actores económicos y sociales.

De manera más general, parece dudoso que el apoyo político a la cooperación resulte reforzado si se le encomiendan objetivos como los mencionados, para cuya consecución otras políticas públicas están mucho mejor equipadas. Si de lo que se trata es de promover la proyección internacional de las empresas nacionales, ¿para qué acudir a la ayuda si existe la posibilidad de disponer de una política de promoción de la exportación y de la internacionalización mucho más apropiada y potente? No deja de ser paradójico que para fortalecer una política se le sugiera que deje de hacer aquello que le es propio en beneficio de tareas que pertenecen a otros campos de acción. Ese mismo argumento podría esgrimirse frente a quienes apelan a los enfoques transaccionales como vía para persuadir a Estados Unidos. Más allá de que el objetivo proclamado resulta limitadamente plausible, es poco razonable que la forma de mejorar el atractivo de una política consista en adulterar sus propósitos.

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/global-gateway/>

Más allá del espacio político, tampoco parece claro que ese proceder vaya a ensanchar el respaldo de la opinión pública a la ayuda. Es posible que algunos decisores políticos se sientan reconfortados al observar que los recursos se reorientan hacia propósitos que están en el entorno de sus intereses, pero es igualmente probable que ese tránsito conduzca a la desafección de amplios sectores de la sociedad, al ver que esa política —que identifican con la solidaridad y el compromiso con los más pobres y vulnerables— se está adulterando y poniendo al servicio de intereses impropios —legítimos, pero ajenos a la ayuda—.

2.2.5. El interés común y el mutuo interés

Junto al ascenso de los enfoques transaccionales, se han abierto paso en los últimos años otras dos narrativas para la cooperación al desarrollo que son de interés —y que están conectadas con dos agendas diferenciadas—: la de provisión de BPI y la referida al mutuo interés que defiende la cooperación Sur-Sur y algunos donantes tradicionales.

La narrativa de los BPI

Como ya se ha señalado, el proceso de globalización ha fortalecido los lazos de interdependencia entre países y, con ello, ha dilatado el alcance de las externalidades transfronterizas. Sobre esos espacios se erigen los bienes públicos internacionales, cuyo alcance trasciende las fronteras nacionales y cuya provisión requiere de una acción cooperativa entre países. Aunque se hable de bienes públicos internacionales, muchos de ellos son en realidad males públicos que comportan amenazas compartidas, siendo las políticas orientadas a afrontar esos desafíos las que en puridad constituyen los BPI. De hecho, es la evidencia de esas amenazas —algunas tan desafiantes como el cambio climático o la pandemia de Covid-19— las que han elevado el perfil de este campo de acción.

Un amplio grupo de BPI conectan con la agenda de desarrollo, bien porque aluden a importantes condicionantes del progreso —por ejemplo, la paz o la estabilidad financiera—, bien porque remiten a elementos definitorios del propio desarrollo sostenible —por ejemplo, la salud global o la protección de la biodiversidad—. No obstante, la lógica económica de esta agenda es diferente de la más tradicional: mientras la primera pretende una gestión eficaz de las externalidades transfronterizas, la segunda se propone corregir la distribución de oportunidades de desarrollo entre países. Y de manera simétrica, es también diferente el principio sobre el que se construyen las correspondientes narrativas: el interés común en el primer caso, la solidaridad en la segunda.

La narrativa de los BPI tiene numerosos elementos que son positivos, entre los que destacaremos tres. Por una parte, conecta con una visión que puede ser muy intuitiva para la opinión pública, al señalar que los problemas comunes deben afrontarse a través de un esfuerzo igualmente compartido. En segundo lugar, la contribución de los países ricos no se asocia con problemas ajenos —los que

padecen los países pobres—, sino con desafíos que también les afectan. Por ello, lo que les inspira a actuar no es, necesariamente, la solidaridad, sino una especie de egoísmo responsable (*enlightened self-interest*). Y, finalmente, se sustituye la lógica de la concesión y la unilateralidad por otra en la que se insiste en la responsabilidad compartida de los países, aunque esa responsabilidad deba ser diferenciada en función de las capacidades respectivas. En correspondencia, esta agenda trata a los países en desarrollo no como beneficiarios, sino como socios (*partners*) del esfuerzo cooperativo.

Este enfoque ha sido acogido como eje de la propuesta de *Global Public Investment* (GPI)¹¹ que animan distintas instituciones y expertos. Bajo ese rótulo se acoge una propuesta visionaria para refundar el sistema de cooperación al desarrollo. Frente a la unilateralidad de la ayuda, se insiste en la participación corresponsable de todos los países; frente a un sistema de transferencias concesionales, se propone un ejercicio de mutualismo donde todos aportan y se financia a quien lo necesita; frente a la idea de la asistencia, se subraya la imagen de una inversión para afrontar desafíos compartidos; y frente a un sistema vertical de decisión, se sugiere una estructura inclusiva de voz y representación. De acuerdo a sus proponentes, tres son los principios básicos de esta visión: i) todos los países contribuyen de acuerdo a sus medios; ii) todos se benefician de los resultados obtenidos; y iii) todos participan en los procesos de decisión.

Los tres principios descritos son notablemente inspiradores para el diseño de un sistema de cooperación que trate de integrar la complejidad del mundo actual y sea respetuoso con los valores de igual dignidad y respeto que los países en desarrollo reclaman al sistema internacional. Es claro, no obstante, que la puesta en pie de esta propuesta exigiría una voluntad de transformación del sistema internacional que se antoja bastante alejada de lo que resulta hoy factible. Es más, ni siquiera es fácil captar el incentivo que pueden tener los países en desarrollo para contribuir a ese nuevo sistema, cuando ni siquiera los países desarrollados han cumplido aquello a lo que se habían comprometido.

Más allá de su difícil traducción operativa, en el planteamiento de GPI hay también debilidades que conviene subrayar, que se refieren a los dos conceptos que enmarcan la propuesta: inversión y pública. En primer lugar, el ámbito de la cooperación es bastante más amplio que el que sugiere el término “inversión”, por amplia que sea la acepción con la que se adopte este término. La cooperación al desarrollo acoge, desde su inicio, actividades como el diálogo político, el intercambio de experiencias o la reforma en las reglas globales que difícilmente quedaría recogidas en el concepto de inversión. La segunda limitación se refiere a que tampoco existe correspondencia entre los objetivos de desarrollo y los propios de una agenda de BPI: hay ámbitos del desarrollo que no son BPI y hay BPI que no tienen relación alguna con el desarrollo. Así pues, subsumir la cooperación en el concepto de GPI es una forma de limitar el campo del desarrollo.

Por último, un factor adicional a considerar es que la narrativa resultante de este enfoque relega un aspecto que, sin embargo, constituye una de las señas de identidad de la cooperación: la voluntad

¹¹ <https://globalpublicinvestment.org/>

de corregir las asimetrías distributivas que genera el sistema internacional. Los componentes redistributivos se pierden en beneficio de la idea de la acción compartida y la corrección de externalidades.

La narrativa del interés mutuo

Otra narrativa que ha adquirido relevancia en los últimos tiempos es aquella que asocia la cooperación con el trabajo que dos o más países realizan para poner en común sus recursos al servicio de intereses que son igualmente compartidos. Se diferencia este enfoque del transaccional en que, en este caso, no hay transacción propiamente dicha (*trade-off*), sino coincidencia de propósitos entre los implicados. En el primer caso se otorga la ayuda a cambio de que el país beneficiario se implique en un objetivo que es de interés para el donante, forme parte o no de las prioridades del país receptor de fondos —por ejemplo, ayuda a cambio del control de los flujos migratorios—. Por el contrario, en el segundo caso se trata de dos países que deciden sumar esfuerzos para promover una actividad que a ambos interesa —por ejemplo, intercambio de experiencias en materia de reforma administrativa—.

Aunque no de una forma exclusiva, el planteamiento de una cooperación basada en el interés mutuo ha sido especialmente defendido por los países del Sur. De hecho, el mutuo interés es uno de los principios que, junto a la horizontalidad de las relaciones, la ausencia de condicionalidad y el respeto a la soberanía de cada cual, forma parte de las señas de identidad proclamadas por la cooperación Sur-Sur. Implícito a este planteamiento está la distribución razonablemente compartida de los beneficios de la intervención y el relativo equilibrio en el marco de relaciones que vincula a los participantes.

También en este caso se trata de una narrativa de interés, especialmente si se refiere a la cooperación entre países de similar peso político y cercano nivel de desarrollo —que es lo que sucede en parte de la cooperación Sur-Sur. En tal caso, el principio de la solidaridad pierde parte de su sentido —si los países están en situaciones semejantes— y, en cambio, adquiere mayor relevancia la interacción entre iguales, para hacer realidad propósitos de mutuo interés.

Por esta misma razón, la narrativa mencionada parece menos apropiada para caracterizar la cooperación entre países que se encuentran en estadios muy diferentes de desarrollo, cuando existen grandes asimetrías de poder y de capacidad económica entre ellos. Tal es lo que sucede, por ejemplo, en buena parte de la cooperación tradicional Norte-Sur. En esos casos, es muy fácil que lo que se proclama como interés mutuo sea en realidad el interés de una de las partes, la que tiene más capacidad para definir los contenidos de la relación. Y, en ese mismo contexto es más discutible que la narrativa omita el componente redistributivo o de solidaridad que debe acompañar a la cooperación.

2.3. NARRATIVAS PARA EL FUTURO: UNA PROPUESTA

Partamos de aceptar que la reforma del sistema de cooperación debe llevar aparejada una revisión de las narrativas con que esa política se presenta a la sociedad. La idea de un sistema que descansa en la unilateralidad de las relaciones, en la concesión graciosa de fondos, en la atribución de los saberes a una sola de las partes y en el carácter limitadamente incluyente de los procesos de decisión no resulta ya aceptable para los países en desarrollo y es limitadamente movilizadora de las simpatías de amplios sectores de opinión en los países desarrollados. Las imágenes sobre las que se erigía la narrativa de ese sistema, que apelaban a la responsabilidad, empatía y altruismo de un Norte próspero para con un Sur desvalido, simplemente no son creíbles.

Ahora bien, dada la diversidad de agendas que acoge el sistema de cooperación, es difícil pensar en una sola narrativa que las acoja a todas ellas. Ninguna de las alternativas referidas en los párrafos previos es capaz de ofrecer una propuesta convincente y comprehensiva para un sistema de cooperación complejo, diverso e incluyente. Cada una de las agendas tiene su motivación, sus propósitos y su justificación, requiriendo, por tanto, su propia “historia con propósito”. Lo razonable sería pensar en una *combinación de narrativas que, a partir de algunos principios comunes, logren comunicar a la sociedad el sentido agregado de la política y lo específico de cada agenda*.

Para avanzar en ese proceso es necesario, primero, considerar las tensiones entre las que debe abrirse paso la propuesta; identificar luego los principios más generales que enmarcan la alternativa; y, finalmente, apuntar las agendas y narrativas a considerar.

2.3.1. Tensiones en juego

La configuración de la nueva narrativa ha de abrirse paso en un campo atravesado por diversos dilemas.

¿Ayuda o cooperación?

El primer dilema se refiere al marco de referencia de la política: ¿ayuda o cooperación? Dada la posición que se ha venido defendiendo en este informe, la opción más deseable es hacer descansar la narrativa en el concepto de cooperación, más que en el de ayuda —con independencia de que se siga utilizando el término para caracterizar a la AOD—. Este último término remite inevitablemente a una configuración dual del sistema (donante vs. receptores), a la interpretación como “concesión” de las aportaciones (donación) y al sentido vertical de las relaciones y de los procesos de decisión. Por el contrario, el término cooperación evoca una idea de trabajo en común, de responsabilidad y esfuerzo compartido, de participación de ambas partes en las decisiones. Es pues un término mucho más acorde con el sistema de cooperación más incluyente y equilibrado que se pretende construir

para el futuro. Eso no impide reconocer que, en ocasiones, cuando se parte de situaciones de carencia muy extrema, el tipo de recursos que se ofrezca reúnan todas las características propias de la AOD.

¿Donantes tradicionales o sistema incluyente?

El segundo dilema afecta no solo a la narrativa, sino a la configuración agregada del sistema. Se puede pensar, como en el caso de la AOD, en un sistema que siga siendo patrimonio de los donantes tradicionales de la OCDE, con las adscripciones adicionales que se produzcan en este selecto club en el más inmediato futuro. Alternativamente, se podría hacer descansar la narrativa en un sistema que tiene la voluntad de convocar a cuantos países estén en condiciones de corregir las asimetrías internacionales y de sumar esfuerzos para afrontar los desafíos globales. Podrían existir estándares y exigencias diferenciados, siendo más exigentes los que defina el CAD para sus socios, pero el sistema debería integrar a todos y tratar de construir procesos de decisión en los que haya una audiencia plural de voces y miradas de los diversos actores. La narrativa debe construirse, por tanto, en referencia a un sistema incluyente y abierto.

¿Apuntar las carencias o subrayar los propósitos?

Un tercer aspecto se refiere al modo en cómo la narrativa debe abordar la tarea que se propone. Ha sido habitual hacer descansar la justificación de la ayuda en la denuncia de las carencias que padecen las poblaciones del mundo en desarrollo. Existen razones para ese enfoque, dada la severidad de esas carencias y el coste que generan en términos de sufrimiento humano. Pero, lo que se sugiere es que esa perspectiva se modifique y que no sean las carencias, sino los propósitos a alcanzar —la prosperidad y la seguridad compartida— los elementos sobre los que se construyan las narrativas. No es la pobreza lo que motiva la cooperación, sino el logro de un progreso compartido; no es la vulnerabilidad de las poblaciones, sino el logro de un futuro de seguro y próspero lo que debe inspirar la narrativa.

¿Solidaridad o interés propio?

Una tensión adicional se produce en el ámbito de los motivos a los que debe subordinarse la cooperación: ¿es el interés de las partes, o de una de las partes, o un principio de solidaridad lo que la motiva? La acción internacional de desarrollo puede tener diversos objetivos, pero el propósito básico que debe permear la acción es la corrección de las asimetrías que se acumulan en el sistema internacional, para propiciar un progreso global más equilibrado y sostenible. Este principio de solidaridad debe ser tanto más exigente cuanto mayor sea la diferencia que exista entre los niveles de desarrollo de los países que conforman la relación.

¿Una o varias agendas?

El último dilema se ha adelantado ya y se refiere a si debiera haber una única narrativa o si, dadas las diferentes agendas, lo más adecuado es disponer de varias narrativas, cada una de ellas acomodada a los contenidos de los diversos componentes de la política de cooperación. Esta última será la opción que se adopte, si bien considerando que existen elementos comunes que deben articular esas narrativas en el seno de una política que se pretende compleja y comprehensiva.

2.3.2. Principios generales

Los principios generales apuntan a los conceptos que vinculan las diversas agendas y que ofrecen el fundamento para una narrativa común que da sentido a la cooperación para el desarrollo. En ese ejercicio es interesante revisitar el trabajo realizado por *The Narrative Project*¹², que fue una iniciativa promovida en 2014-2015 por un grupo de ONG internacionales. Sin asumir todas sus propuestas, algunas se reproducen en los cinco principios que ahora se sugieren:

- *Interdependencia*: el mundo está altamente integrado, lo que hace que los problemas que un país padece a consecuencia de sus carencias tengan consecuencias indirectas en otros muchos y que, junto a ello, sean cada vez más los desafíos compartidos, derivados de las desigualdades existentes a escala internacional. La cooperación internacional para el desarrollo es hoy más necesaria que nunca y es, al tiempo, el mejor modo de defender los intereses nacionales en un mundo integrado.
- *Valores comunes*: el mundo es diverso y todos los países tienen el derecho a expresar y defender sus prioridades y su particular modo de evaluar el progreso. Ahora bien, en ese marco rico y plural hay valores que todos los países comparten, como los referidos a la necesidad de ampliar las capacidades humanas y dotarlas de las condiciones para disfrutar de los derechos individuales y colectivos.
- *Progreso compartido*: el propósito de la cooperación para el desarrollo es sentar las bases de un esfuerzo compartido para mejorar las condiciones de progreso de todas y cada una de las sociedades. Son parte de esa idea de progreso no solo la mejora de las condiciones materiales de vida de la población, sino también la reducción de los niveles de riesgo y vulnerabilidad que les afectan.
- *Corrección de las asimetrías*: no es posible sentar un progreso sostenible si ese proceso no alcanza a todas las sociedades y al mayor número de segmentos de la población, si las asimetrías en la distribución de oportunidades de desarrollo se mantienen o profundizan. La acción redistributiva es una responsabilidad compartida para asegurar la paz y el progreso a escala internacional.

¹² <https://www.bond.org.uk/resources/the-narrative-project-user-guide>

- *Alianzas mutuas*: el concepto de cooperación descansa en la idea de que nos necesitamos unos a otros, que superar los desafíos colectivos y alcanzar los logros más ambiciosos solo puede ser el producto de la suma de esfuerzos y de la colaboración de muy diversos actores y países. Las alianzas son la seña de identidad de la cooperación para el desarrollo.

El modo en cómo se desarrollen estos cinco principios es importante para que lleguen al conjunto de los sectores sociales, pero todos ellos deben estar detrás de la narrativa que da respaldo a la cooperación para el desarrollo, cualquiera que sea la agenda a la que se trate de atender. A este respecto es interesante recoger una de las conclusiones de la encuesta de opinión de Focaldata, citada páginas atrás. En ella se combina la opinión que las personas encuestadas tienen sobre los diversos problemas internacionales —pobreza, derechos humanos, inseguridad alimentaria, ...— y su opinión sobre el papel que le atribuyen a la cooperación para el desarrollo. La conclusión a la que arriban es inequívoca: “support for international cooperation is anchored in immediate needs and tangible risks, while more abstract or institutional concerns attract weaker backing”. La recomendación que se deriva apunta a la necesidad de trasladar esos principios en términos de aspiraciones y amenazas concretas, que conecten fácilmente con la experiencia y condiciones de vida de la población que debe brindar su apoyo a la cooperación.

2.3.3. Agendas y narrativas

Como se ha visto páginas atrás, la cooperación para el desarrollo acoge en el presente, cuando menos, hasta cuatro agendas diferenciadas: de acción humanitaria, de desarrollo económico y social, de bienes públicos internacionales y de mutuo interés (Tabla 2.2.). Cada una de estas agendas tiene su propio principio normativo sobre el que es necesario erigir la narrativa específica de cada una de ellas: socorro, solidaridad, interés común y mutuo interés. Y cada una de estas agendas tiene sus objetivos específicos, que reclaman marcos temporales, instrumentos y modos de trabajo diferenciados, que son también referentes para la construcción de las respectivas narrativas.

De entre estas agendas, la referida al mutuo interés tiene una naturaleza particular, por cuanto es exigible que se complemente con alguna de las restantes, para asegurar que esa coincidencia de intereses se produzca en el espacio propio de la acción de desarrollo, con impacto sobre el país con mayores carencias. Este requisito es más importante, si cabe, en el caso de la cooperación Norte-Sur, donde esta agenda debería ser transversal a las otras tres.

Tabla 2.3: Agendas y narrativas

Principios compartidos	Agendas	Principio normativo	Contenidos
Interdependencia Valores comunes Solidaridad Progreso compartido Alianzas	Humanitaria	Socorro Protección	Salvar vidas Proteger a la población Gestionar el riesgo
	Desarrollo económico y social	Solidaridad Muto interés	Lucha contra la pobreza y las desigualdades Cambio productivo Mejora en capacidades humanas Fortalecimiento de instituciones
	Bienes Públicos Internacionales	Interés común Mutuo interés	Provisión de BPI Afrontar los desafíos compartidos

Fuente: Elaboración propia

Pues bien, en el caso de la agenda humanitaria la narrativa debe construirse sobre el deber de *protección* y *socorro* al que obliga tanto la normativa internacional como los criterios de justicia que inspira el “derecho de gentes” desde Kant (Rawls, 1999). El propósito de este campo de acción es salvar la vida y mejorar las condiciones de existencia de poblaciones enfrentadas a situaciones de riesgo extremo. Y debe formar parte de la narrativa esa urgente necesidad de socorro, así como de protección y de gestión de los riesgos.

A su vez, la agenda de desarrollo económico y social se asienta sobre un principio básico de *solidaridad*, de compartir parte de los éxitos propios y facilitar que otros con menores recursos o fortuna puedan mejorar sus niveles de desarrollo. Es una agenda que descansa en la idea de que, en un mundo interdependiente, la sostenibilidad del progreso de unos depende de que otros también tengan oportunidades de mejora. Y esa idea se fortalece ante la evidencia de que, cada vez en mayor medida, los problemas son compartidos y de que las experiencias de unos pueden iluminar las sendas que otros quieren seguir (*mutuo interés*).

Por último, la tercera agenda es la de bienes públicos internacionales que descansa muy centralmente en el *interés común*, en el hecho de que una parte de los problemas solo pueden afrontarse desde una acción cooperativa a escala internacional. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas según las capacidades de los países, es parte de esta forma de construir una agenda de BPI.

La segregación de las agendas y de los recursos a ellas asignadas que se ha defendido en la primera parte de este capítulo facilitará que cada uno de esos componentes se envuelva en una narrativa ajustada a su propia realidad, acorde con el principio normativo que la inspira y con los propósitos que se plantea. Pero, al tiempo, existen unos principios generales que son comunes y que permiten identificar que todas ellas son parte de una política envolvente y compleja, pero reconocible para la ciudadanía, como debiera ser la cooperación para el desarrollo.

3.1. MÉTRICAS Y ESTÁNDARES: UNA OBLIGADA REVISIÓN

La AOD constituye una métrica reconocible, que ha mantenido su consistencia y estabilidad, con muy ligeras modificaciones, desde que el CAD definió su perímetro y contenidos hace ya más de cinco décadas. La ampliación de la agenda de desarrollo, la creciente diversidad de fuentes e instrumentos de financiación y la presencia de nuevos actores proveedores de recursos han conducido a esta métrica a una cierta crisis. Es claro que la financiación para el desarrollo es hoy un campo mucho más dilatado que la AOD. En ese contexto ¿tiene sentido preservar la AOD como una métrica relevante de la financiación para el desarrollo?

Dar respuesta a esa pregunta obliga a gestionar la tensión que existe entre las tendencias divergentes que se observan en, al menos, tres campos diferentes. En el primer campo, respecto al perímetro específico de la AOD, la tensión se produce entre quienes quieren revisar al alza el repertorio de elementos que deberían ser computados como AOD, aun cuando para ello se requiera redefinir los estándares que dieron origen a ese concepto, y aquellos otros que pretenden preservar la naturaleza de esa métrica e, incluso, quieren desprenderla de adherencias recientes que resultan poco coherentes con el concepto de ayuda, como el coste de asentamiento de refugiados en el país donante. Todo ello hace que el perímetro de la AOD esté bajo cuestión, al tiempo que se discuten otros aspectos relacionados con la medición y solidez estadística del concepto. En el marco del proceso de reforma que ha puesto en marcha el CAD, en 2025, hasta dos grupos de trabajo (de los cuatro constituidos) tienen como misión abordar estos aspectos¹³.

Un segundo campo de tensión es el que se produce entre el perímetro de la AOD y el más amplio de la financiación para el desarrollo. La AOD –incluso, aunque amplíe sus componentes– es una métrica demasiado estrecha para acoger nuevas e importantes fuentes de financiación del desarrollo, así como para dar cuenta del tipo de cooperación que practican otros donantes ajenos al CAD, muchos de ellos procedentes del mundo en desarrollo. También aquí se plantea la alternativa de construir una nueva métrica envolvente de este conjunto de instrumentos y actores, a través de un diálogo abierto o incluyente, u optar por definir esa nueva medida de acuerdo con los criterios y pareceres de la OCDE. Este último enfoque es el que se siguió en los inicios de TOSSD.

¹³ <https://www.oecd.org/en/about/news/speech-statements/2025/06/major-development-co-operation-providers-commit-to-inclusive-review-of-their-role-and-functioning.html>

Finalmente, a todo ello se une la discusión sobre aquellos estándares que acompañan las métricas y formas de gestión de la ayuda. El debate en este caso es si los estándares definidos y aplicados por el CAD son trasladables a otros modelos de cooperación para el desarrollo (como la cooperación Sur-Sur) o si, por el contrario, son de aplicación exclusiva a los donantes tradicionales. Y, en este caso, ¿cómo construir unos estándares compartidos que partan de una cierta legitimidad de origen, por haber sido creados a través de un diálogo abierto e inclusivo?

3.2. LA AOD Y SUS PROBLEMAS

3.2.1. Modernización de la AOD

El contenido de la AOD fue definido a inicios de la década de 1970 a partir de tres criterios básicos: *i)* el objetivo de promoción del desarrollo al que deben contribuir los fondos; *ii)* el origen oficial de los recursos y su umbral mínimo de concesionalidad –establecido en origen en un 25 % respecto de las condiciones de mercado–; y *iii)* la existencia de reglas de elegibilidad, y de graduación, de los países destinatarios de la ayuda, que descansan en la renta per cápita. Esos criterios se han mantenido hasta el presente, con ligeras adherencias y adaptaciones. Algunas de ellas, por cierto, altamente controvertidas, como por ejemplo, admitir que los donantes contabilicen como AOD recursos que ni siquiera salen de sus propias fronteras nacionales, algo que ha adquirido relevancia en estos últimos años por la escalada en los costes de acogida de población refugiada. Para los críticos, admitir este tipo de componentes es una forma de sobredimensionar la AOD y de dañar su credibilidad como métrica de desarrollo.

En los últimos tiempos, además, el reporte de la AOD se había visto desafiado por varios factores, entre ellos: la caída de los tipos de interés, que dañaba el criterio acordado de determinación de la concesionalidad; la amplia gama de instrumentos financieros disponibles, como capital, cuasi-capital o garantías, que no estaban bien tratados en los sistemas de reporte; y la ambición de la Agenda 2030, que aconsejaba ampliar el foco más allá de la AOD. Para afrontar estos desafíos, el CAD decidió en 2012 impulsar un proceso de reforma de sus procedimientos de reporte. Dentro de ese proceso, se revisaron los criterios de cómputo de las misiones de paz, de acogida de refugiados o de operaciones de alivio de la deuda, pero los dos cambios más relevantes referidos a la AOD aluden a la medición de la concesionalidad y al registro de las operaciones de apoyo al sector privado.

La concesionalidad de los fondos constituye un elemento sustantivo de la definición de la AOD. Desde su origen, la ayuda se presentó como un capítulo de financiación ajeno a la necesaria reciprocidad. Este criterio lo cumplían sin problemas las donaciones, pero no así las operaciones de cooperación reembolsable, que por definición exigen un retorno por parte del receptor –créditos y otras operaciones financieras–. La forma de hacer compatible esta modalidad de cooperación con el principio de ausencia de reciprocidad era fijando unas condiciones de coste de las operaciones por debajo de lo previsto por el mercado. Era, pues necesario, definir un mínimo exigible de concesionalidad a este tipo de flujos.

Los criterios para la estimación de la concesionalidad quedaron definidos a inicios de la década de 1970 a través de la determinación de una tasa de descuento fija de referencia (del 10%) y del recurso a un sistema de valoración basado en los flujos netos, donde se restaba del valor facial de los créditos, los reembolsos derivados de operaciones precedentes. La concesionalidad resultaba de la diferencia entre las condiciones de coste de la financiación ofrecida (tipos de interés, período de gracia, plazo de amortización) y el que se atribuye al mercado a través de la tasa de descuento convenida. Para que se computase como AOD se requería que la concesionalidad, así medida, superase el 25%. Los cambios en las circunstancias de los mercados financieros, sin embargo, terminaron por quebrar las bases de este procedimiento, al abrirse una larga etapa de bajos tipos de interés. Ello provocó que los tipos de mercado se situasen por debajo de la tasa de descuento, permitiendo que algunos donantes pudieran reportar como AOD créditos que, sin embargo, se concedían en condiciones de mercado—o muy próximas a ellas—.

Para evitar este problema, en el proceso de modernización de la AOD se decidió definir unas tasas de descuento más realistas, y diferenciadas por grupos de países y se transitó hacia un sistema de valoración basado en el componente de donación de cada operación (*grant equivalent*)¹⁴. Dicho de otro modo, lo que pasa a computarse no es el valor neto de la operación (desembolsos menos reembolsos), sino el componente de donación que encierra cada operación, en función de su concesionalidad. De este modo se homogenizó el tratamiento de donaciones y créditos y se eliminó el efecto distorsionador que sobre los compromisos de cada año generaban los reembolsos de créditos precedentes, si bien a costa de perder la referencia del total de flujos transferidos. De modo complementario, se definieron nuevos mínimos exigibles de concesionalidad, que varían de acuerdo con las condiciones de los países¹⁵.

Pese a los avances que este método supone, quedan dudas acerca del procedimiento elegido de medición de la concesionalidad (que es, por ejemplo, distinto al empleado por el Banco Mundial); y permanece la sospecha de que las nuevas tasas de descuento sobrevaloran la ayuda, al ser excesivamente elevadas. Pero, sobre todo, el punto más crítico apunta a la convicción de que se perdió una oportunidad para explorar un sistema de medición que no gravite solo sobre el *esfuerzo del donante* —aproximado a través de la concesionalidad— y dé más importancia al *impacto de desarrollo* de los flujos.

A similar ambigüedad conduce el tratamiento que la reforma ha otorgado a las operaciones de apoyo al sector privado (*Private Sector Investment*, PSI por sus siglas en inglés), que condujo a habilitar dos procedimientos posibles de medición alternativos, uno a través de las instituciones que se dedican a esta tarea —especialmente, las instituciones financieras de desarrollo—, el otro referido a los instrumentos empleados —créditos, capital, garantías e instrumentos híbridos—. Mantener dos líneas de cómputo parece una opción razonable ante las dificultades que comporta un método inequívoco de registro, pero ello revela la dificultad de la tarea e introduce ambigüedades en los cálculos. Más inquietud suscita la decisión de relacionar el cómputo con dos conceptos que son difíciles de precisar:

¹⁴ <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/oda-standards/modernising-official-development-assistance-oda.html>

¹⁵ En concreto, el mínimo de concesionalidad es del 45% para los países PMA y otros países de bajo ingreso (calculado a una tasa de descuento del 9%); del 15% para los países de ingreso medio-bajo (con una tasa de descuento del 7%); del 10% para los países de ingreso medio-alto, organizaciones internacionales y ONG (calculado a una tasa de descuento del 6%); y del 10% para los bancos de desarrollo (con una tasa de descuento del 5%).

por una parte, la *adicionalidad* de los fondos; y, por otra, la *concesionalidad* de los recursos, que es más ambigua en operaciones de rentabilidad variable. Es todavía pronto para juzgar las consecuencias del procedimiento elegido, pero hay voces que sugieren que a través de esta vía se está propiciando una subordinación de la AOD a actividades de rentabilidad privada (Craviotto, 2023).

Quizá esta crítica sea excesiva, y es en todo caso prematura, pero este componente de apoyo al sector privado se mueve en un terreno delicado donde confluyen intereses legítimos diversos: por una parte, el interés privado asociado a la búsqueda de un justificado rendimiento de las operaciones y, por otra, el interés público, que debe tener en el desarrollo del receptor su principal objetivo. Puede haber espacios de confluencia de ambos intereses, pero es importante que se garantice que el segundo de los propósitos esté garantizado y tenga una presencia dominante en la intervención, porque es lo que justifica que a ella se dediquen recursos públicos concesionales. No siempre es fácil aportar evidencias que disipen las dudas y, en cambio, se percibe de forma evidente el interés de algunos donantes por engordar los contenidos y el perímetro de la AOD, justificando el recelo que este ensanchamiento de la métrica genera en ciertos sectores de la sociedad civil.

Este mismo juicio es el que fundamenta que se considere arriesgado asumir la propuesta que han hecho algunos donantes, Suecia, por ejemplo, de incorporar los créditos de exportación como parte de una AOD revisada. Es posible que exista un propósito público en este tipo de operaciones (la promoción del empleo y el crecimiento del donante) e incluso que la actividad tenga un impacto indirecto de desarrollo —mejora la financiación del receptor—, pero no es este segundo propósito, sino el primero, el que domina la concesión de los créditos de exportación, en la generalidad de los casos.

De forma adicional, llama la atención que el proceso de modernización de la AOD no haya sometido a revisión —más allá de refinamientos menores— la presencia en esa métrica de partidas que se gastan en el propio país donante y que, por tanto, tienen, en el mejor de los casos, un efecto solo indirecto sobre el desarrollo de los países socios. Esto afecta a partidas como los gastos administrativos, las becas a estudiantes procedentes de países en desarrollo, los costes de acogida en el primer año de población refugiada o los fondos empleados en actividades de información y concienciación —educación para el desarrollo sostenible y para la ciudadanía global—.

Nadie duda de la relevancia de estos componentes y de la necesidad de que a ellos se dediquen recursos públicos, lo que se cuestiona es que esas partidas terminen por formar parte de la AOD. Tanto la opinión de los países en desarrollo como de amplios sectores de la opinión experta en los países donantes apunta a que ese registro debería evitarse, si se quiere dotar de credibilidad al cómputo de la AOD. El problema no es menor porque, a causa de la guerra en Ucrania, la partida de atención a población refugiada creció considerablemente en una buena parte de los donantes europeos hasta suponer cerca del 14% de la AOD en los tres últimos años. Eso ha hecho que, para algunos donantes, el principal país destinatario de sus fondos de ayuda sean ellos mismos. Pese a las críticas que suscita la presencia de estos componentes, lo cierto es que el CAD ha decidido mantenerlos como parte de la AOD (y de TOSSD), aun cuando se han refinado algunos criterios para su registro y todos ellos aparecen sujetos a regulaciones estrictas para poder ser computados.

3.2.2. Cantidad y calidad de los fondos: el impacto de desarrollo

Con la definición de la AOD, el CAD pretendió ofrecer una medida solvente e internacionalmente homologada de los flujos netos —con el nuevo sistema de cálculo, equivalentes a donación— que los donantes miembros de ese organismo transfieren a los países en desarrollo. Se adopta, pues, un enfoque cuantitativo que trata de agregar flujos de distinta naturaleza e impacto, siempre que cumplan los requisitos requeridos de cómputo. A su vez, estos requisitos se construyeron con la perspectiva preferente de calibrar el esfuerzo que los donantes (*donor-effort*) hacen con sus respectivas contribuciones, de ahí que toda la métrica descansa en el concepto de concesionalidad de los fondos.

El enfoque descrito tiene su sentido y el concepto de concesionalidad al que alude es relevante no sólo para los donantes sino también para los receptores, ya que determina el coste comparado de los recursos que reciben. Pero, ha de reconocerse que son criterios que gravitan más sobre la perspectiva del donante que sobre la del receptor. Un enfoque más equilibrado de ambas perspectivas obligaría a que, junto con el esfuerzo del donante, se tuviese más en cuenta la capacidad de impacto de desarrollo (*developmental impact*) de los diferentes tipos de recursos. La tarea no es sencilla, porque requiere acumular evidencias sobre los efectos de los flujos e instrumentos, depurar el aprendizaje y traducirlo en indicadores solventes. No obstante, es un trabajo que estaría al alcance del CAD si se le hubiese propuesto. No ha sido así, y esta es una de las debilidades de la AOD como métrica de financiación del desarrollo. Sería deseable que el CAD enmendase esta trayectoria y tratase de incorporar en el futuro criterios que ayuden a deslindar la calidad de los fondos computados, tomando en cuenta su *impacto de desarrollo*.

Hay, sin embargo, dos líneas de trabajo del CAD que han hecho aquello que acabamos de demandar y que pueden servir de ejemplo de lo que se pretende. La primera se refiere al cómputo de la *ayuda no ligada* y a la determinación de su peso en el total de la AOD. Como es sabido, la ayuda ligada se refiere a aquella en la que el abastecimiento de bienes y servicios asociados a la financiación otorgada se limita al país donante, o a un grupo predeterminado de países. Hay una larga relación de estudios que constatan que la ayuda ligada limita la capacidad de decisión del receptor (su *ownership*), distorsiona la competencia entre proveedores y encarece los productos finalmente adquiridos (Jepma, 1991). El propio CAD reconoce que la ayuda ligada encarece los servicios que se le otorgan al país en desarrollo en una cuota que se mueve entre 15% y el 30% en el caso de los servicios y llega al 40% en el caso de alimentos. Todo ello daña de forma severa la eficacia de la ayuda. En correspondencia, tanto la OCDE como el CAD han tratado de limitar el recurso a este tipo de prácticas, a través de diversos acuerdos¹⁶.

Pues bien, de manera sistemática el CAD ofrece información acerca del peso que tiene la ayuda ligada en las contribuciones de cada uno de los donantes. Ese ejercicio permite constatar, por ejemplo, que, en 2020, todavía algo más del 17% de la AOD estaba ligada. La situación varía de acuerdo con los países, de modo que, frente a países como Dinamarca, Luxemburgo, Irlanda, Noruega, Países Bajos

¹⁶ La última de las cuales es la *Recommendation on Untied Official Development Assistance to Least Developed Countries*, de 2021. Además, este principio está también presente en la Agenda de Eficacia de la Ayuda.

o Reino Unido, donde el coeficiente de ayuda desligada es superior al 95% de la AOD bilateral, hay otros, como Eslovenia o Polonia, donde esa ratio apenas supera el 25% y Hungría no llega al 50%. En esta relación España se encuentra en valores próximos a la media del CAD, con un 82% de ayuda desligada. Esta información es relevante para cualificar la ayuda y para calibrar su impacto sobre los países que la reciben, pero lo cierto es que es una información que el CAD proporciona a través de un reporte complementario, que no afecta a la medición de la AOD, ni genera ninguna métrica complementaria que pueda redefinir la inversión de desarrollo de los países. No es una tarea fácil, pero podría hacerse: al igual que de los créditos concedidos solo computa la parte concesional, podrían eliminarse del cálculo de la AOD (aunque quizá no de TOSSD) las operaciones ligadas, cualquiera que sea la concesionalidad que tengan.

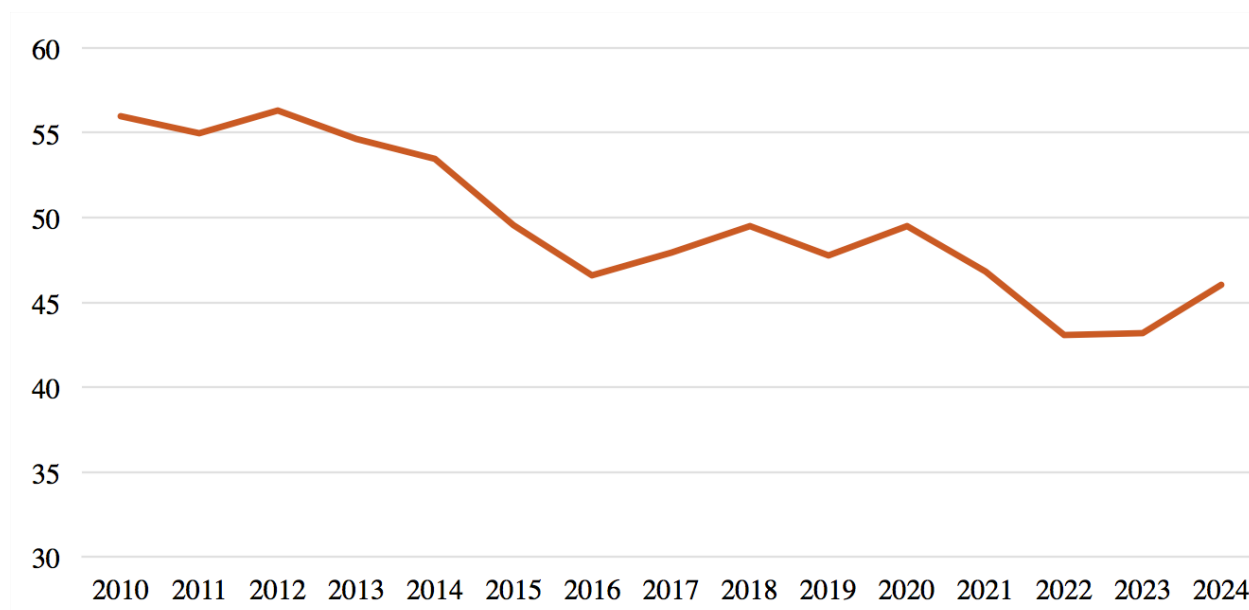
La segunda excepción es, si acaso, más reveladora de la limitada atención brindada a estos aspectos por parte del CAD: se trata del concepto de *Country Programmable Aid* (CPA), que el CAD implementa desde el final de la primera década de este siglo. A través de este concepto se pretende registrar aquella parte de la AOD que reúne las condiciones para tener un mayor impacto sobre el desarrollo del receptor. En concreto, se trata de recursos que: efectivamente llegan a los países receptores —son transfronterizos—, implican compromisos de medio plazo, son susceptibles de ser programados, y sobre los que el país receptor puede incidir. Esto comporta excluir de la medición todos aquellos componentes de la ayuda que se gastan en el propio país donante —gastos administrativos, costes de atención a refugiados o becas a estudiantes extranjeros, entre otros—, los que están sujetos a una elevada discrecionalidad o variabilidad en el tiempo —ayuda humanitaria u operaciones de deuda— o aquellos que carecen de localización precisa —como parte de la financiación de BPI—. También en este caso son muchos los estudios que confirman que la eficacia de la ayuda mejora cuando existe una mayor estabilidad de los fondos y estos pueden ser anticipados y programados por el país que los recibe (entre otros Lensink y Morrissey, 1999; Rajan y Subramanian, 2005).

El CAD ha construido una métrica sobre esta modalidad de ayuda sobre la que reporta datos con un cierto rezago temporal. Esa información sugiere que no ha habido mejora alguna por parte de los donantes: el porcentaje de la CPA en la ayuda bilateral se situaba en 2010, cuando se inició el cómputo, en el 56% del total; bajó al 49% en 2015 y se sitúa en el último año, 2024, en un modesto 46% (Gráfico 3.1). Esa cuota sería todavía más baja si nos referimos al caso español, donde en ese último año solo el 35% de la AOD bilateral podía considerarse como CPA. Así pues, pese a las recomendaciones de la agenda de eficacia de la ayuda, no parece que los donantes las hayan trasladado a su operativa. Recientemente, el Compromiso de Sevilla, que surgió de la IV Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo, de 2025, se ha hecho eco de este aspecto, señalando la necesidad de que los donantes aumenten “la asistencia oficial para el desarrollo programada a nivel de país y ajustada a las prioridades de desarrollo sostenible de los países receptores, incluso mediante un incremento potencial de la proporción del apoyo presupuestario en la asistencia oficial al desarrollo”.

La forma en que el CAD registra la CPA está, en todo caso, abierta a la crítica. La medida es poco robusta desde el punto de vista estadístico, algunos de los criterios de cómputo merecerían ser

revisados y habitualmente los datos han salido con retraso respecto al reporte habitual de la AOD — si bien esto se ha corregido en parte—. De forma complementaria, se tiene el valor total de la CPA, pero no se tiene información de todos sus componentes. Por ejemplo, a nivel agregado no está visible la cuantía que realmente llega a los países en desarrollo: un aspecto que es clave para determinar la eficacia de la ayuda. Es necesario afrontar, por tanto, una mejora seria en la definición estadística de este componente.

Gráfico 3.1. Evolución de la CPA en relación con la AOD bilateral (%)



Fuente: CAD (OCDE)

De una manera más general, lo que se sugiere es que el CAD dedique mayores esfuerzos a cualificar los flujos de AOD, tomando en cuenta criterios asociados al impacto de desarrollo —y no sólo al esfuerzo de los donantes—. Esto permitiría conocer no solo la evolución de las cuantías, sino también la calidad de los recursos que se transfieren y, vinculado a ello, su potencial impacto de desarrollo. Avanzar en ese campo requiere trabajo analítico para identificar la mejor manera de incluir este aspecto en el reporte y medición de la ayuda, pero también implica un reequilibrio en la emisión y control de la información, haciendo que los propios países receptores se impliquen activamente en el registro y reporte de la AOD. Este sería un cambio que, más allá de sus implicaciones técnicas, ahondaría en la idea de la localización de la ayuda y en el fortalecimiento de la apropiación, que son claves en la mejora de la eficacia de la ayuda. Ni uno ni otro proceso se va a producir de manera plena mientras la información sobre los flujos esté bajo el único control de los donantes.

3.2.3. Transparencia: ¿Hasta qué punto la imagen es comprensiva y fiable?

El CAD ha hecho un esfuerzo notable por generar una taxonomía compleja y consistente para dar información no solo del agregado de la AOD, sino también de sus componentes más importantes. Dada la diversidad de actores, instrumentos y ámbitos de actividad en los que se mueve la AOD, no es extraño que ese esfuerzo de sistematización presente algunas debilidades. Nos centraremos en tres, referidas al ámbito de actuación, a los proveedores de fondos y a la movilización de recursos.

La imperfecta integración de las prioridades transversales

Para registrar el campo de actuación en que se desenvuelven las intervenciones de la ayuda, el CAD ha desarrollado la nomenclatura CRS (*Creditor Reporting System*). No obstante, la experiencia revela que se trata de una nomenclatura notablemente imperfecta para captar la ayuda, pese a las correcciones que ha experimentado en el tiempo. La definición de los sectores es, en algunos casos limitadamente detallada y, en otros, resulta poco expresiva de ámbitos de actividad que, sin embargo, son muy centrales a la política de cooperación.

Cabe poner dos ejemplos para ilustrar esta crítica. A partir de la nomenclatura CRS es difícil derivar de manera directa la acción humanitaria, que sin embargo constituye un ámbito diferenciado de la acción de desarrollo. Eso obliga a realizar una actividad posterior de reordenación de partidas para obtener ese agregado, que además está siempre sometido a dudas en algunos de sus componentes. Similar dificultad supone tratar de identificar dentro de ciertos ámbitos —como, por ejemplo, en la salud— aquellos componentes que se relacionan con bienes públicos internacionales y diferenciarlos de aquellos otros que no tienen esa naturaleza. De nuevo, es necesario realizar una compleja operación de decantación de partidas para obtener esa información. En suma, la clasificación CRS merecería una profunda revisión y cambio, que hasta el momento no se ha visto conveniente hacer por parte del CAD.

Este tipo de debilidades se producen en diversos ámbitos, pero acaso la dificultad mayor se encuentre en el registro de las prioridades transversales de la cooperación, que difícilmente quedan recogidas en una nomenclatura, como el CRS, que tiene una lógica fundamentalmente sectorial. Puede haber sectores que directamente y de forma muy notoria incidan sobre prioridades transversales como la equidad de género, la sostenibilidad ambiental, la gobernanza y los derechos humanos o los derechos de la población con discapacidades, pero el grueso de la actividad en esos campos es la que se realiza al incorporar esos propósitos en todas y cada una de las intervenciones, cualquiera que sea el sector de actividad donde se produzcan ¿Cómo traducir a términos empíricos esta práctica?

Para responder a esa necesidad, el CAD ha complementado la nomenclatura sectorial con unos marcadores de tipo cualitativo, que se aplican a cada intervención con unos dígitos 0, 1 y 2 para evaluar si el propósito que se pretende medir no tiene presencia en la intervención, tiene una presencia

significativa o es el objetivo principal de la acción, respectivamente. La aplicación de estos baremos la realiza el gestor de la intervención, con limitada actividad de supervisión y verificación por parte de los donantes oficiales y del propio CAD. Como resultado, la fiabilidad de los marcadores es muy desigual.

Este juicio afecta a todas las prioridades, pero puede servir como exponente la asignación de la ayuda a las actividades de defensa del clima, que para muchos analistas se encuentra artificialmente “sobreevaluada”. Oxfam (Carty et al., 2020) realizó, al respecto, un *Shadow Report*, revisando las cifras correspondientes al período 2017-2018. Sus conclusiones son reveladoras: i) del total de los recursos reportados como financiación climática oficial —bilateral o multilateral— en ese bienio, menos del 38% es puramente asistencia neta con contenido climático específico; ii) si se aplicase el sistema de *grant equivalent*, las cifras de financiación reportadas se podrían reducir a la mitad, teniendo en cuenta que los créditos suponen más de las tres cuartas partes de la financiación oficial y que más de un tercio de esos créditos no tiene el requerido nivel de concesionalidad; y iii) tomando en cuenta los diversos mecanismos de sobrerreporte, se considera que con criterios más exigentes las cifras de financiación bilateral propiamente climática podrían quedar reducidas a un tercio de las oficialmente registradas.

Otros estudios desde el ámbito académico confirmaron las limitaciones que presenta la metodología de los marcadores, poniendo en evidencia las diferencias que existen entre las cifras reportadas y las efectivamente orientadas a la lucha contra el cambio climático (Roberts et al., 2008; Michaelowa y Michaelowa, 2011; Junghans y Harmeling, 2012). Tanto Roberts et al. (2008) como Michaelowa y Michaelowa (2011) utilizaron los descriptores de las actividades como vía para contrastar el contenido de la intervención y sus hallazgos sugieren que entre el 60% y el 70% de las intervenciones habían sido sobrecodificadas en términos de su vinculación con el cambio climático. En el caso de Junghans y Harmeling (2012) estudiaron la aplicación de los marcadores, con datos de la ayuda correspondientes a 2010 y encuentran que entre el 42% y el 65% de los casos habían sido inadecuadamente codificados. Finalmente, Weikmans et al. (2017) estudian la aplicación del marcador de adaptación climática a 5.200 proyectos de los donantes de la OCDE en 2012 y llegan a la conclusión que el 66% de las actividades y el 76% de los recursos de las intervenciones reportadas como relacionadas con la adaptación climática no tenían relación precisa con ese objetivo. Los propios autores llegan a la conclusión de que “una amplia mayoría de los proyectos de ayuda que alegan referirse a adaptación no pueden ser justificados como tales basados en los datos públicos” (Weikmans et al., 2017: 467).

No cabe descartar que entre las potenciales causas de estos desajustes esté la falta de claridad acerca de los criterios exigibles para el cómputo por parte de quienes reportan. Pero, más allá de este aspecto, el problema fundamental deriva de la discrecionalidad que permite el método de los marcadores lo que, unido a la voluntad de los donantes por mejorar su imagen internacional, termina por conducir a una artificial ampliación de los datos reportados.

Información parcial sobre los proveedores de fondos

El registro de la AOD parte de la idea de que, dada la naturaleza oficial de los recursos, el proveedor de los fondos es el gobierno del país donante, que opera bien directamente —ayuda bilateral—, bien a través de los fondos que transfiere a las instituciones multilaterales para que estas desplieguen sus programas —ayuda multilateral—. Este planteamiento, sin embargo, simplifica lo que en realidad sucede y deja dos espacios ciegos a la información, uno en el ámbito multilateral, otro en la dimensión subestatal.

Por lo que se refiere al primer caso, las aportaciones de fondos que los gobiernos realizan a los organismos multilaterales implican diversas formas de registro. Básicamente, cabría diferenciar tres modalidades: las contribuciones obligatorias, que responden al compromiso derivado de la pertenencia del país a ese organismo; las contribuciones voluntarias (*core*), que si bien son decididas por el donante, nutren los fondos de los que dispone la organización multilateral para el desarrollo de sus actividades; y las contribuciones voluntarias marcadas (*earmarked*), que son recursos asignados a una actividad específica definida por el donante y cuya gestión es encargada al organismo multilateral. Las dos primeras formas de financiación nutren el componente de cooperación multilateral, de la que da cuenta el CAD; a cambio, el tercer componente se contempla como parte de la cooperación bilateral —en España se utiliza el termino multilateral para designarlas—, pero la información que provee el CAD sobre esta modalidad es muy imperfecta —y susceptible de mejora—.

Este hecho unido a las discrepancias en la temporalidad de los desembolsos y en la valoración de las divisas empleadas hace que la información ofrecida por el CAD sobre estos aspectos sea muy poco consistente con la que proporcionan los propios organismos internacionales. Todo ello configura un panorama insatisfactorio sobre la calidad de la información y el grado de transparencia que se ofrece sobre el sistema multilateral como canalizador de la AOD. No parece que haya razones para estas carencias, que podrían ser fácilmente subsanables si se arbitra un intercambio más fluido de información entre los servicios estadísticos del CAD y los propios de los organismos multilaterales.

La otra carencia se produce como consecuencia de que el CAD no reconoce, en la práctica, el carácter de los entes territoriales subestatales (regiones y municipios) como agentes autónomos de la cooperación para el desarrollo. La consulta de las fuentes de reporte de la AOD no permite identificar la contribución de esos organismos. Se trata de una carencia que tiene poca justificación, porque esas entidades aportan recursos a la AOD, articulan modelos propios de cooperación y operan con prioridades que, en muchos casos, son distintas a las de las agencias nacionales de desarrollo. La paradoja se acentúa si se tiene en cuenta que, como revelan las evaluaciones del CAD sobre España— y sobre otros donantes como Italia—, el propio organismo valora este tipo de cooperación como de alto interés, pero ello no se traduce en el reporte de la AOD.

El actual proceso de reforma del CAD ha abierto la puerta a que esta situación cambie. España está en excelentes condiciones para liderar ese debate, aportando su prolongada experiencia, no solo en el campo de la cooperación subestatal —tradicionalmente, denominada descentralizada—,

sino también en el de los sistemas de registro de sus actividades. De hecho, como consecuencia del fuerte sentido de descentralización de la administración pública, la cooperación española ha diseñado un sistema complejo de reporte que permite conocer la aportación que realiza cada entidad descentralizada —especialmente, las de carácter autonómico—, dando datos sobre la distribución sectorial y geográfica de sus actividades. Aunque el sistema no es perfecto, debería ser una inspiración para el CAD, que está obligado a mejorar sustancialmente este aspecto.

Movilización de recursos

También en el ámbito de la movilización de recursos existen lagunas informativas en la AOD que deberían ser corregidas. Aquí nos centraremos en dos carencias importantes, la referida a la información sobre la capacidad de movilización de recursos de las ONG y la relacionada con el cómputo de la cooperación triangular.

El CAD ha hecho un esfuerzo en los últimos años para mejorar el registro de las operaciones con el sector privado en el seno de la AOD y para captar la movilización de recursos privados en el marco de TOSSD. En ambos casos se ha considerado importante radiografiar de mejor modo la actividad de aquellos mecanismos e instituciones que tienen una elevada capacidad de apalancamiento de recursos, a partir del uso de la financiación oficial. La imagen que se consigue es todavía imperfecta, pero en este ámbito el proceso de reporte y registro estadístico ha mejorado de forma visible.

Justamente porque se ha producido esa mejora, llama la atención que la información que el CAD provee acerca de las ONG como instituciones capaces de movilizar recursos adicionales a los públicos en respaldo de la agenda de desarrollo siga siendo tan parcial e imperfecta. ¿Cuál es la razón por la que la información correspondiente a, pongamos por caso, el manejo de garantías públicas para movilizar recursos privados esté en proceso de visible mejora y, sin embargo, no se produzca un proceso paralelo de mejora respecto a un instrumento como es la financiación pública a ONG? No parece que haya más razón que el sobrevenido interés que los donantes revelan por implicar al sector privado en la acción de desarrollo, sin advertir que otros actores más tradicionales están realizando también esa actividad de movilización de recursos. Sea como fuere, lo que parece claro es que la información acerca de la contribución de las ONG es incompleta y deficiente; y es algo que debería subsanarse en el más inmediato futuro.

La otra carencia importante se produce en el modo de computar la cooperación triangular. Como es sabido, en la cooperación triangular, un donante tradicional (sea bilateral o multilateral) aporta recursos o capacidades a un país en desarrollo (país pivote), para que este, con la aportación de recursos adicionales (financieros o no), promueva una acción de desarrollo en un tercer país. Esta modalidad de cooperación encierra notables potencialidades, ya que promueve que los países en desarrollo se impliquen activamente en la promoción internacional de la agenda de desarrollo y permite, al tiempo, que se fortalezcan las capacidades tanto del receptor final como del país (o países)

pivote, generando lazos más sólidos de colaboración entre los propios países en desarrollo. Se trata, por lo demás, de una modalidad de cooperación que está llamada a tener creciente importancia, dada la heterogeneidad del mundo en desarrollo y el surgimiento de nuevos proveedores de cooperación en los países del Sur.

Pues bien, hasta el momento el CAD no ha dado una respuesta satisfactoria al reporte y registro de este tipo de cooperación, que, no obstante, es practicada activamente por donantes de la OCDE, entre ellos Alemania o la propia España. El registro de los fondos es relativamente claro cuando el país pivote forma parte de los elegibles para la AOD, si bien la información que el CAD provee no permite identificar la naturaleza triangular de la operación. Pero, más problemático resulta todavía el registro de aquellas operaciones en las que un país pivote no es elegible, porque en ese caso no solo se pierde la traza de los recursos, sino su propio registro como AOD.

El CAD debiera hacer un esfuerzo por aplicar una mayor creatividad al tratamiento de las formas de registro de esta modalidad de cooperación, asumiendo que es relevante no solo aportar información sobre los recursos canalizados, sino también sobre la especificidad de las relaciones entre países que esta modalidad suscita.

3.2.4. Segregación de componentes

Como se ha planteado en el capítulo 2, la cooperación para el desarrollo acoge diversas agendas, respondiendo cada una de ellas a propósitos, lógicas, marcos temporales y criterios de asignación diferentes. Tratar de integrar todos estos componentes en una única métrica resulta poco adecuado, porque impide conocer el esfuerzo financiero que respalda cada agenda y siembra las suspicacias en el reparto de los recursos entre ellas. Parece mucho más adecuado entender la AOD como un agregado de tres componentes diferenciados, sobre los cuales se pueden adelantar compromisos, establecer procesos de seguimiento y fijar el reporte de los flujos de forma segregada.

En concreto, se sugiere que en el seno de la AOD se distinga entre: la AOD 1, que trataría de captar la ayuda humanitaria; la AOD 2, que recoge los recursos orientados a la lucha contra la pobreza y al desarrollo socioeconómico nacional; y la AOD 3, que capta la ayuda para proveer bienes públicos internacionales. A todos estos componentes deberían aplicarse los criterios de cómputo que son propios de la AOD, con los elementos de refinamiento y mejora que se consideren —entre otros, los que se han apuntado en las páginas anteriores—. Es decir, no se trata de dilatar el perímetro de la AOD, sino de desagregar sus contenidos básicos, en función de agendas claramente diferenciadas.

Esta propuesta va en línea con las sugerencias realizadas por otros investigadores y especialistas. La distinción de los componentes de desarrollo y de bienes públicos internacionales, como dos métricas diferenciadas dentro de la AOD, ha sido defendida, entre otros, por Rogerson y Ritchie (2020) y

Sending et al (2023); a su vez, la segregación entre esas dos métricas y la correspondiente a acción humanitaria ha sido defendida también por Kaul (2020).

3.3. MÁS ALLÁ DE LA AOD

Más allá de la AOD, es importante ver cómo se responde con una métrica adecuada que capte la dilatación del espacio de la financiación para el desarrollo que se ha producido en las últimas décadas. Aquí son dos los vectores de expansión que deben contemplarse. Por una parte, se ha producido una *ampliación de las fuentes, modalidades e instrumentos de financiación para el desarrollo*: un resultado inevitable de los procesos de expansión de los mercados internacionales de capital y de la innovación financiera habida en su seno. Ello ha hecho que muchos países en desarrollo —aunque no todos— dispongan en la actualidad de más alternativas para financiarse que en el pasado: buena parte de esas fuentes son ajenas a los criterios de cómputo de la AOD. Así pues, el primer aspecto es si conviene definir una métrica de la financiación oficial que sea capaz de captar ese perímetro más amplio. Gran parte de las inversiones que demandan las transiciones climática, digital y productiva del mundo en desarrollo habrán de respaldarse con instrumentos de financiación oficial de muy diverso grado de concesionalidad; y para un amplio espectro de países de renta media, este tipo de flujos pueden ser más relevantes que la propia ayuda.

Por otra parte, y es el segundo factor de expansión, el sistema de cooperación se ha visto modificado como consecuencia de la emergencia de nuevos proveedores oficiales procedentes del mundo en desarrollo, que son portadores de modelos de cooperación muy diferentes a los promovidos por miembros del CAD. Entre ellos, hay algunos —como es el caso de China— con un elevado peso en la arena internacional. La forma de hacer cooperación de estos países no encaja en el concepto de AOD, por más que el CAD trate de traducir sus compromisos a términos equivalentes a la AOD. Los propios países afectados se encargan de recordar que su política de cooperación es distinta a la ayuda internacional. No es previsible que este fenómeno revierta en el futuro, sino que se haga más visible y consolidado. Así pues, el segundo desafío es cómo construir una métrica distinta y más amplia que la AOD, que acoja la diversidad de modelos y políticas que hoy nutren el sistema de cooperación, incluyendo a todos los proveedores oficiales.

3.3.1. Métricas alternativas

Una primera y parcial respuesta a esa demanda la realizaron un grupo de conocidos analistas del *Center for Global Development*, a través de la creación del concepto de *Finance for International Development* (FID) (Mitchel et al, 2020). El concepto propuesto no pretendía abordar tanto el primer factor de expansión antes mencionado, cuanto dar respuesta al segundo: es decir, construir una métrica que pudiese acoger las contribuciones de los proveedores oficiales que no son parte del CAD.

Para realizar esta tarea, compusieron el nuevo concepto a partir de tres grandes componentes. En primer lugar, las donaciones bilaterales, siempre que impliquen flujos transfronterizos —es decir, se eliminaron todos aquellos componentes polémicos relacionados con partidas que el propio donante gasta en el seno de sus fronteras—. En este primer componente se incluyeron también las aportaciones marcadas a los organismos multilaterales —que, en esencia, son contribuciones bilaterales. Acogieron en el segundo componente por los créditos —y, en general, la cooperación reembolsable— medidos a través del *grant equivalent*. En este caso, sin embargo, no se exige que haya un nivel de concesionalidad mínimo para que esos recursos puedan ser computados. Y, finalmente, el tercer componente considerado fueron las contribuciones *core* a los organismos multilaterales con competencias en materia de desarrollo.

La medición de FID correspondiente a 2017 es de 149,9 mil millones de dólares, que es en torno al 0,2% del PNB del conjunto de países empleados en la estimación —sean o no miembros de la OCDE—. Del conjunto de los recursos canalizados por el FID, el 84% procede de los donantes tradicionales, pero un 16% lo aportan los países que no eran miembros de ese organismo.

Es interesante observar que cuando los criterios de medición de la cooperación se homogeneizan para acoger tanto a donantes tradicionales como a nuevos proveedores, la imagen del esfuerzo relativo de cada cual se ve considerablemente alterada. Por ejemplo, con este nuevo concepto Estados Unidos sigue siendo el primer proveedor de fondos, pero China escala al puesto séptimo. Y si el esfuerzo de cada cual se pone en relación con su PNB, resultará que Turquía se sitúa en la primera posición de la jerarquía con un 1%, por encima de Suecia (0,97%) o de Noruega (0,89%) que le siguen en esa relación.

El ensayo tiene interés porque incorpora algunas decisiones que pueden inspirar posteriores ejercicios, pero debe considerarse como un esfuerzo tentativo y parcial. Básicamente, porque —como se ha señalado— en la medición se integra la actividad de los nuevos proveedores oficiales, pero no se adopta una perspectiva amplia respecto a los instrumentos de financiación del desarrollo, limitándose al perímetro más habitual de la AOD. Por lo demás, es una propuesta que solo parcialmente —y de modo no segregado— capta la financiación orientada a la provisión de bienes públicos internacionales.

La atención a los nuevos instrumentos y fuentes de financiación es, sin embargo, lo que sugiere la propuesta formulada por Lin y Wang (2017), basada en la experiencia de China. En este caso diferencian hasta cuatro niveles de financiación para el desarrollo, que operan de manera acumulativa, de modo que los conceptos subsiguientes acogen el contenido de los anteriores. En concreto, se trata de los siguientes conceptos:

- DF1, que acoge a la AOD, tal como la define el CAD, con los refinamientos que sean necesarios.
- DF2, que suma a DF1 otros flujos oficiales, incluyendo los créditos a la exportación.
- DF3, que suma a DF2 los créditos oficiales de carácter no concesional.

- DF4, que suma a DF3 las inversiones —incluyendo inversión de capital, garantías, alianzas público-privadas en infraestructura pública y en la provisión de bienes públicos internacionales—.

Este último concepto se acerca a la métrica de TOSSD. De acuerdo con los autores, esta segregación de métricas permitiría cumplir, al tiempo, el doble objetivo de adoptar una visión más comprehensiva de la financiación para el desarrollo y establecer un marco en el que pudieran acogerse los nuevos proveedores de cooperación.

Lo cierto, es que ninguna de estas propuestas prosperó y, a cambio, se fue abriendo paso la iniciativa que la OCDE puso en marcha para crear una nueva métrica de desarrollo: TOSSD.

3.3.2. La creación de TOSSD

TOSSD es, hasta ahora, el ensayo más ambicioso y consolidado para responder al doble factor de expansión que ha vivido el espacio propio de la financiación para el desarrollo. Es esta una iniciativa que promovió el CAD, como segundo componente de su proceso de modernización de la ayuda, iniciado en 2012. Los primeros pasos para crear esta métrica fueron especialmente poco afortunados, rodeando el proceso de un elevado secretismo, con falta de participación de los países en desarrollo y con propuestas conceptuales y estadísticas polémicas. La crítica recibida obligó al CAD a reconducir el proceso e iniciar una senda de mayor esfuerzo en la comunicación y en el diálogo, tanto con los países receptores como con los organismos internacionales. Al tiempo, se corrigieron o refinaron algunas propuestas iniciales, dando más solidez a la propuesta final.

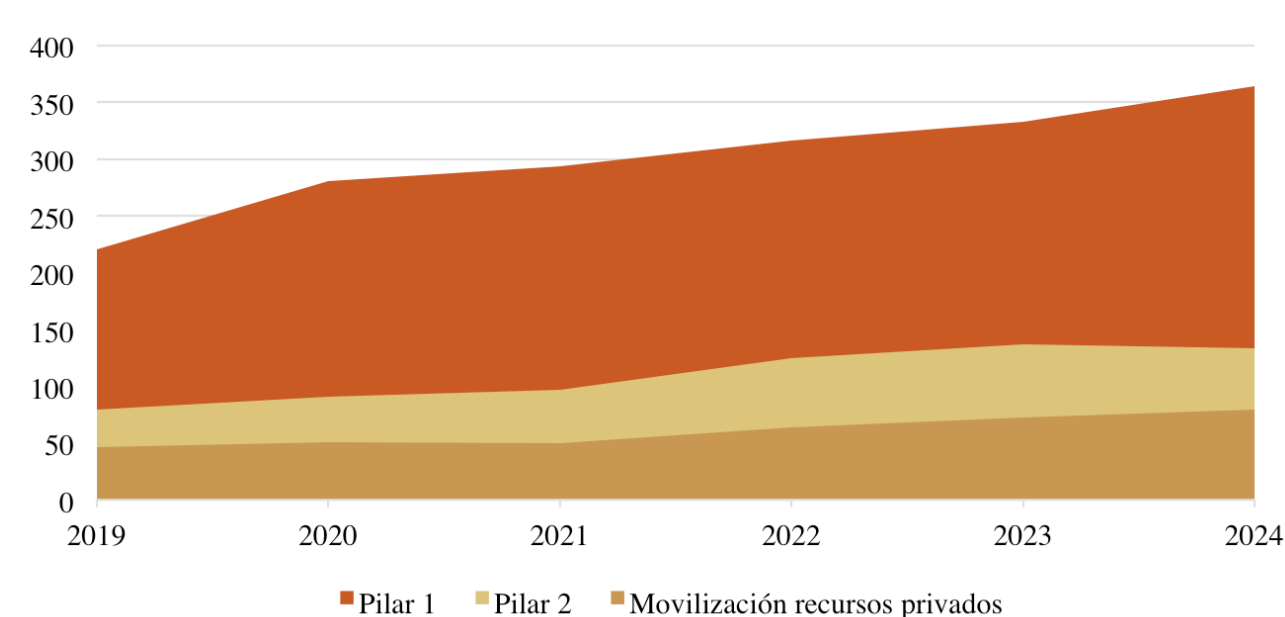
A esa mejora ha contribuido la realización de estudios piloto en diversos países en desarrollo, enriqueciendo los criterios de reporte a partir de la evidencia de casos que presentaban estructuras de financiación internacional muy diferente. Para ordenar este proceso de una manera más compartida y sistematizar las experiencias se creó un Grupo de Trabajo, en el que participaban no solo donantes de la OCDE, sino también receptores de ayuda y proveedores de cooperación Sur-Sur. El *Compendium on TOSSD*, publicado en 2016, apuntaba alguno de los conceptos y criterios de registro; esa publicación se transformó posteriormente en una suerte de manual con las instrucciones de registro, que se fue actualizando y mejorando en el tiempo¹⁷. Finalmente, en 2024, el CAD cedió su condición de incubadora del concepto al recién creado *International Forum on TOSSD* (IFT), que es una plataforma en la que participan donantes, países proveedores de cooperación Sur-Sur, países receptores y organizaciones internacionales. En la actualidad acoge a 32 miembros, más ocho observadores.

De acuerdo con su propósito originario, la nueva medida integra el conjunto de los recursos movilizados con apoyo oficial que tienen impacto directo en el desarrollo sostenible, cualquiera que

¹⁷ https://www.tossd.org/content/dam/tossd/en/methodology-pdfs/reporting_instructions.pdf

sea su nivel de concesionalidad. Constituida sobre dos pilares básicos —recursos transfronterizos y gastos referidos a los desafíos y bienes públicos globales—, la métrica incorpora, como tercer componente, la estimación de los recursos privados movilizados con apoyo público. Las cifras reportadas en 2024 —577 millardos de dólares— confirman la amplitud del perímetro de TOSSD, que multiplica por 2,7 los recursos canalizados como AOD —214 millardos— —el multiplicador sería de 2,3 si se excluyesen los recursos privados movilizados). La evolución en el tiempo revela una tendencia ascendente de la métrica de TOSSD, si bien parte del crecimiento puede deberse al mejor registro de las actividades (Gráfico 3.2.).

Gráfico 3.2. Evolución de TOSSD (2019-2024, millardos de dólares a precios corrientes)



Fuente: IFT <https://www.tossd.org/>

La creación de TOSSD perseguía un doble propósito: ofrecer un mapa más completo y transparente de los recursos financieros movilizados con apoyo oficial para el desarrollo sostenible y crear una métrica universal, capaz de acoger las contribuciones de los donantes tradicionales y de los proveedores de cooperación Sur-Sur. El grado en el que se han conseguido estos objetivos es limitado. La transparencia ha quedado empañada por la ambigüedad de algunos criterios adoptados para el registro: buena parte de aquellos que suscitaban dudas en la AOD están ahora también en TOSSD. Y, además, es discutible que una métrica de financiación oficial compute como parte de su agregado recursos que son privados. Que se aporte información sobre este aspecto es totalmente pertinente, lo que provoca duda es que ello deba ser parte de TOSSD.

Por otra parte, tampoco se ha logrado que la generalidad de los países en desarrollo reconozca TOSSD como una métrica compartida —aunque Naciones Unidas haya asumido el pilar 1 como indicador de seguimiento a la Agenda 2030—. Que TOSSD haya nacido en el seno de un organismo

exclusivo, como el CAD, ha podido influir en este resultado. La reciente creación del IFT para seguir la nueva métrica, con una membresía ajena al CAD, pretende ser un intento de corregir ese lastre, pero no parece que haya conseguido por el momento suscitar el respaldo generalizado de los países. Crear una métrica integradora en un sistema de cooperación complejo requiere no solo adecuada fundamentación técnica, sino también legitimación de origen, algo que en este caso suscita dudas entre una amplia relación de países del Sur.

3.3.3. La movilización de recursos privados

El contraste entre una agenda de desarrollo cada vez más ambiciosa y unos recursos de ayuda menguantes motivó que muchos donantes y organismos internacionales volcasen sus ojos en las capacidades inexploradas de movilización adicional de recursos privados. A la búsqueda de ese objetivo, se exploraron con mucha atención aquellos mecanismos e instituciones de financiación oficial que podían apalancar recursos y movilizar al sector privado. Abundando en esa deriva, hubo quienes juzgaron que esa movilización de recursos privados era la más valiosa de las contribuciones que la AOD podía realizar a la agenda de desarrollo; y se consideró, de forma exagerada, que esa capacidad movilizadora de recursos ajenos era lo que caracterizaba a una ayuda “inteligente” (*smart aid*).

Como suele suceder en un campo tan proclive a las modas como el de la cooperación al desarrollo, esta línea de trabajo se presentó como un terreno novedoso y cargado de promesas. Se ensalzaron las oportunidades que encierran las fórmulas de financiación combinada (*blending finance*), la potencialidad transformadora de las alianzas público-privadas (*public-private partnership*) y la capacidad movilizadora de los resortes financieros para reducir (o distribuir) el riesgo de los inversores (*equity*, créditos, garantías, seguros). En esa línea, los bancos multilaterales de desarrollo se sumaron con entusiasmo a esta naciente epifanía, atribuyendo a los nuevos instrumentos la posibilidad de transitar en la escala de las magnitudes de financiación del desarrollo, *from billions to trillions*¹⁸

La realidad no ha convalidado, por el momento, tan generosas expectativas. No es que no sea significativa la movilización de recursos privados al servicio del desarrollo sostenible, pero esa movilización se mueve en cantidades por el momento modestas y, además, no siempre sus rasgos son los más adecuados para un flujo como la ayuda que tiene un claro propósito redistributivo.

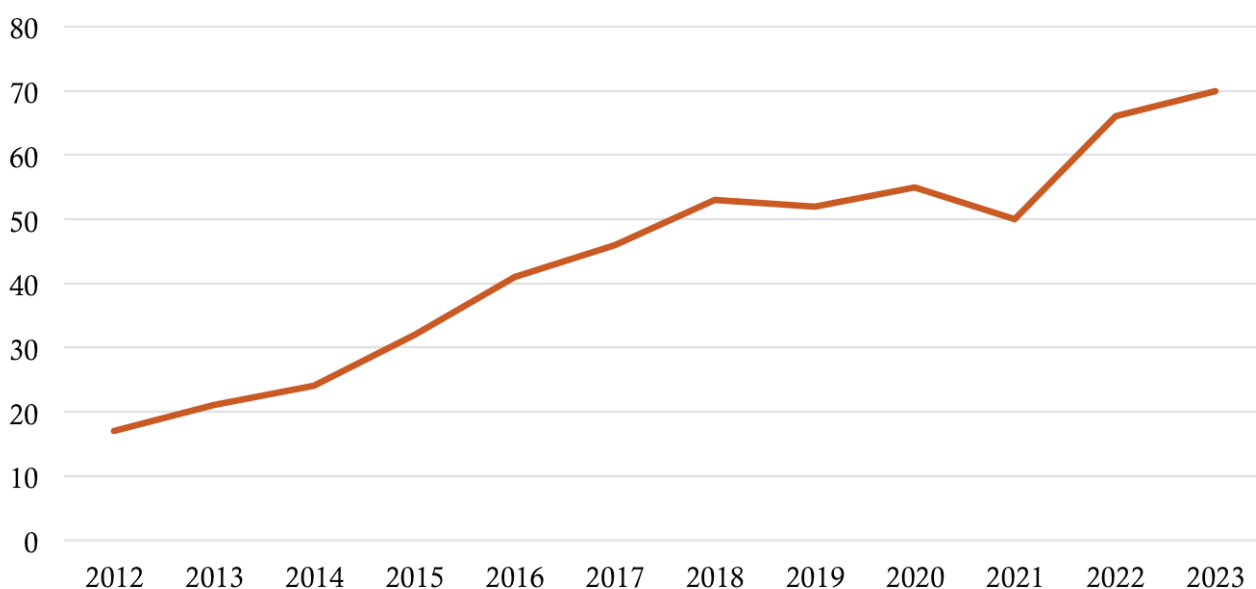
Por lo que se refiere a las magnitudes movilizadas, las cifras que ofrece la OCDE son inequívocas: aunque la tendencia en los años ha sido creciente, la magnitud alcanzada en el último año disponible, 2024, es de apenas 79 millardos de dólares: una magnitud no menor, pero que está a distancia de los prometidos *trillions* (Gráfico 3.2). En términos de instrumentos, si se adopta el conjunto del período para el que existen datos homologables —de 2012 a 2023—, han sido la inversión directa, las

¹⁸ <https://documents.worldbank.org/en/publication/documentsreports/documentdetail/602761467999349576>

garantías y los créditos sindicados los resortes que han logrado una mayor movilización de recursos, el 29%, 23% y 19%, respectivamente. A distancia quedan las participaciones en vehículos de inversión colectiva —*Collective Investment Vehicles*, (CVI) por sus siglas en inglés—, las líneas de crédito o la simple cofinanciación.

En términos de agentes, son los bancos multilaterales de desarrollo los que han revelado una mayor capacidad de movilización de recursos, aportando el 71% del total en el período 2020-2023. Dentro de estas instituciones es manifiesto el protagonismo que adquiere la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), del Grupo del Banco Mundial. Por su parte, los donantes bilaterales, son capaces de movilizar el 24% del total, siendo Estados Unidos, seguido a distancia por Francia, Reino Unido, Japón y Alemania, los más activos en este campo, ocupando España una posición relativamente modesta (Gráfico 3.3.)

Gráfico 3.3. Evolución de los recursos privados movilizados con apoyo público (miles de millones de dólares, a precios de 2023)



Fuente: CAD

Si las cifras no responden a las promesas, algunos de las características de las intervenciones ponen en evidencia riesgos que deberían tratar de evitarse. Por ejemplo, si nos centramos en la distribución de los recursos, resultará que solo el 12% del total han ido a parar a los países de bajo ingreso. Una cuota muy importante de recursos, cercana al 38%, no permite una fácil localización, por orientarse a bienes públicos internacionales, pero el grueso de los fondos (el 50%) se orienta a países de renta media (un 28% a países de renta medio-baja y un 22% a los de renta medio alta). Es claro que esta distribución no es la más acorde para una política como la ayuda que tiene un claro propósito redistributivo a escala internacional.

Más allá de las cifras, hay dos problemas que afectan a este campo de acción. El primero tiene que ver con la necesaria adicionalidad de los recursos: carecería de sentido dedicar fondos públicos escasos y altamente concesionales a financiar operaciones del sector privado que, de todos modos, aun en ausencia de ese apoyo, se realizarían. En ese caso, el apoyo público lo que haría es engordar la rentabilidad privada de la operación, distorsionando la competencia, con nulo valor añadido desde la perspectiva del desarrollo. Garantizar la adicionalidad, financiera y de desarrollo, de los recursos es clave, pero no existe ningún procedimiento que sea inequívoco para estimar ese factor. Así pues, en muchos casos es imposible disipar la duda acerca del verdadero impacto de desarrollo de la operación de apoyo oficial a la movilización de los recursos privados.

El segundo problema tiene que ver con el difícil equilibrio que debe existir en estas operaciones entre los intereses privados de los inversores y los intereses públicos que deben regir la decisión del financiador. Es muy posible que haya un amplio espacio de coincidencia entre ambos tipos de intereses, pero también es cierto que puede existir conflicto entre ellos. En ese caso, lo importante es preservar la primacía del interés público, dado que para motivar la operación se han movilizado recursos oficiales. Pues bien, tampoco en este caso es fácil arrojar luz sobre la primacía de los propósitos públicos, relacionados con el impacto de desarrollo de las operaciones y con su alineamiento con las prioridades del país afectado. Es más, lo que se le suele reprochar a este campo de acción es su limitada transparencia, lo que dificulta la clarificación de este aspecto.

En suma, la movilización de recursos privados constituye una vía que es necesario explorar para elevar la capacidad transformadora de la financiación pública al desarrollo. Pero, debería considerarse como un componente más en ese esfuerzo y no una panacea, dimensionando adecuadamente las expectativas, estableciendo los mecanismos de control para asegurar que las operaciones contribuyen efectivamente al desarrollo y evitando que los sesgos distributivos a que conducen esos instrumentos dañen el propósito redistributivo al que se debe orientar la financiación para el desarrollo.

Por último, hay un problema más que afecta a este componente y que tiene relación con la métrica de TOSSD. Aun cuando no siempre fue así, TOSSD reporta de forma diferenciada los recursos privados movilizados con apoyo público e incorpora su magnitud en la cifra agregada de TOSSD. Mientras la primera parte de ese proceder es muy adecuada para dar a conocer la evolución de ese componente de la financiación, la segunda es mucho más discutible. Si TOSSD es una métrica de financiación oficial, el capítulo de movilización de recursos privados debería permanecer ajeno al resultado de la métrica.

3.4. ESTÁNDARES: RECONOCIMIENTO DE LA VARIEDAD

Además de definir la métrica de la AOD y, más recientemente, de TOSSD, el CAD ha sido capaz de promover y acordar algunos estándares básicos para orientar la gestión de la ayuda. La pregunta que subyace a este apartado es si esos estándares deben considerarse universales o si, por el contrario, conviene que se consideren de aplicación exclusiva para los miembros del CAD, que son quienes los

han acordado, sin hacerlos obligadamente extensibles al resto de los proveedores de cooperación. Esto último implica aceptar un sistema de cooperación en el que rijan diferentes estándares, de acuerdo con las condiciones de los países; y, en segundo lugar, que en ese contexto puede ser apropiado dialogar, de forma abierta e incluyente, sobre algunos estándares mínimos que den sentido de unidad al conjunto.

El tema es relevante, porque suele flotar la idea de que los estándares recogen las experiencias y buenas prácticas de la cooperación, de acuerdo con la trayectoria seguida por los donantes más veteranos, que son los que forman parte del CAD. Ese carácter de destilado de buenas prácticas es lo que justificaría que se generalizase su exigencia al conjunto de los proveedores de cooperación y que se convierta su ausencia en un argumento para la crítica. No es extraño, entonces, que se cuestione a la cooperación china o brasileña por su intensivo recurso a la ayuda ligada, que se reproche a la cooperación turca no orientar sus recursos a la lucha contra la pobreza o que se critique a la cooperación india por no aplicar la condicionalidad democrática, por solo poner algunos ejemplos.

Lo que se quiere argumentar aquí es que ese planteamiento es inapropiado: un juicio que cabe desarrollar en tres pasos sucesivos. El primero apela a un juicio inmediato y simple: no es apropiado criticar a un país por no aplicar un estándar que no ha asumido y en cuya definición no ha participado. Y los estándares que se aplican a la AOD han sido definidos en el seno de un organismo, como el CAD, cuya membresía está exclusivamente compuesta por donantes de la OCDE. Si se quiere que un estándar sea de aplicación general, su definición debería haber sido el producto de un diálogo abierto a todos los proveedores de cooperación. Esto sucede, por ejemplo, con los principios de eficacia de la cooperación que fueron acordados en Busán, pero no así con muchos otros que forman parte del acervo del CAD.

En segundo lugar, algunos de los estándares más afincados en la doctrina del CAD parecen pertinentes para ser demandados en la cooperación Norte-Sur, pero es más discutible que deban aplicarse al conjunto de la cooperación Sur-Sur. Un ejemplo puede ser ilustrativo: como ya se ha señalado páginas atrás, desde hace años el CAD viene recomendando que los donantes minimicen la ayuda ligada; una recomendación que se hace más apremiante en el caso de la AOD dirigida a los PMA. Esta recomendación es totalmente pertinente en el caso de la cooperación Norte-Sur, donde la pronunciada diferencia de capacidades entre los países aconseja que los recursos promuevan las capacidades del receptor, algo que no sucede si esos recursos se orientan a adquirir bienes o capacidades del propio país donante. Esa presunción no es trasladable, sin embargo, a la relación entre países que están en similar nivel de desarrollo, cosa que sucede con más frecuencia en el caso de la cooperación Sur-Sur, donde es posible que la cooperación ligada desarrolle las capacidades de ambas partes de la relación. Incluso más, es difícil demandar que se reduzca la ayuda ligada a una cooperación que consiste —como sucede en buena parte de la cooperación Sur-Sur— en el intercambio de experiencias entre los socios.

En suma, no todos los estándares tienen validez universal. Esto sugiere —y es el tercer paso en la argumentación— que, si se quiere erigir un sistema de cooperación incluyente, que contemple la diversidad de condiciones de los países, se debe estar dispuesto a admitir también que existan diferentes estándares, con niveles de exigencia distintos y ámbitos de aplicación igualmente diferenciados. Dicho

de otro modo, avanzar hacia un sistema de cooperación más integrador, necesariamente debe llevar aparejado una mayor tolerancia a la diversidad, permitiendo que grupos de países definan estándares diferentes de acuerdo a sus condiciones.

Ahora bien, esta diversidad debe ser compatible con que se identifiquen algunos estándares mínimos comunes que puedan ser compartidos por todos. Al igual que en el ámbito del comercio se permite la convivencia de unas reglas compartidas con el hecho de que haya países que emprendan procesos más intensivos de integración regional, en la cooperación deberían existir estándares y métricas comunes, compatibles con que algunos grupos de países acuerden normas más exigentes o métricas complementarias. Esas normas mínimas comunes no pueden ser impuestas, deben ser el fruto de un diálogo abierto, en el que participen todos los proveedores de cooperación e, incluso, los países receptores, para asegurar la más plena legitimidad de lo acordado.

3.5. MÉTRICAS Y ESTÁNDARES: UNA PROPUESTA

A lo largo de los párrafos precedentes se han ido adelantado las propuestas que se formulan en cada uno de los ámbitos analizados. No se trata de repetir aquí la argumentación ofrecida, sino de hacer balance sumario de las principales sugerencias. Cuando el *Center for Global Development* (CGD) tuvo que hacer balance de un diálogo entre expertos que promovió ese organismo, junto con la Agencia Francesa de Desarrollo, sobre el futuro de la reforma de la AOD, se recogieron como alternativas las cuatro siguientes: i) preservar la AOD, con algunos refinamientos y mejoras menores —si bien esta alternativa se juzgaba insuficiente—; ii) crear una nueva métrica más amplia y ambiciosa (*beyond ODA*); iii) proceder a una separación de dos conceptos de gasto, uno referido a la AOD tradicional y otro referido a los BPI; y iv) crear un nuevo compromiso global, asentado en una métrica universal que implique la contribución de todos los países, como sugiere la iniciativa *Global Public Investment*, (Calleja et al., 2024).

Inicialmente, esas posibilidades las presentaban como alternativas. Lo que aquí se propone es convertir estas opciones en complementarias, excluyendo la cuarta opción por limitadamente operativa. Es decir, lo que se propone es: i) preservar la naturaleza de la AOD, tratando de recuperar su plena legitimidad; ii) crear una nueva métrica más amplia, que sea efectivamente compartida entre todos los países; iii) segregar tanto la AOD como la métrica más amplia en tres componentes diferenciados, para asegurar la coherencia entre recursos y agendas; y iv) admitir la diversidad de estándares entre países, al tiempo que se crea un suelo común que sea fruto de un diálogo abierto e incluyente.

Preservar la AOD

El primer objetivo debe ser fortalecer la AOD como una métrica reconocible de la financiación del desarrollo. El objetivo no debería ser ampliar esa métrica para hacerla más acorde con el

complejo panorama actual de la financiación para el desarrollo —para eso se propone otra métrica complementaria—, sino reforzar la naturaleza y señas de identidad de la AOD, en tanto que métrica que registra recursos de especial calidad, alta concesionalidad y especializada orientación hacia el desarrollo. Proponerse preservar la AOD no quiere decir que el concepto no requiera reformas: entre ellas se consideran de especial relevancia:

- Revisar la presencia en la AOD de partidas que se gastan en el propio país donante, por entender que son componentes de difícil justificación en una métrica de desarrollo.
- Mejorar el cómputo de las prioridades transversales, haciendo los sistemas de cómputo de los marcadores más robustos y consistentes
- Otorgar mayor atención al “impacto de desarrollo” en el reporte de la AOD, complementariamente a la medición de la concesionalidad. Eso comporta mejorar el reporte de la *Country Programmable Aid*, así como un mayor fortalecimiento de los países receptores en el reporte de los recursos.
- Incrementar la cobertura sobre la actividad de cooperación de algunos actores relevantes en la canalización de la AOD. En concreto, parece necesario que se mejore el reporte sobre los organismos multilaterales como canalizadores de la AOD, así como sobre la cooperación que promueven las entidades públicas subestatales, que son agentes autónomos y con modelos de cooperación propios.
- Mejorar la información sobre la movilización de recursos en campos hasta ahora deficientemente tratados. En particular, es necesario que se mejore la información sobre la capacidad de movilización de recursos de las ONGD, a partir de los fondos oficiales recibidos; y es igualmente exigible que haya un procedimiento más apropiado para el reporte y registro de las operaciones de cooperación triangular.

Asentar una métrica más amplia que la AOD (beyond ODA)

Aun con las reformas que se sugieren, la AOD será siempre una métrica demasiado estrecha como para acoger el cada vez más amplio panorama de modalidades e instrumentos de financiación del desarrollo y la plural acción de los nuevos proveedores de cooperación que operan al margen del CAD, como la cooperación Sur-Sur. Para superar ambas limitaciones, es necesario trabajar para configurar una métrica que sea capaz de ofrecer un panorama más completo del conjunto de instrumentos, modalidades y actores que operan en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Aquí dos son las propuestas básicas:

- En primer lugar, para definir esa métrica conviene partir de la propuesta más sólida ya existente, que es TOSSD, aun cuando se requiera reformas en sus contenidos. En todo caso, debe entenderse

que es una propuesta entre otras posibles, debiéndose favorecer el proceso de diálogo inclusivo, para garantizar el respaldo y la legitimidad de la iniciativa

- En segundo lugar, aunque se mantenga la medición de los recursos privados movilizados con apoyo público, debería reconsiderarse si ese componente debe agregarse para determinar TOSSD, o la métrica que se determine, habida cuenta de que este es un concepto referido a la financiación oficial.

Desagregación de las métricas

Como se ha argumentado en los puntos anteriores, tanto la AOD como TOSSD, o la métrica que finalmente se decida, deben segregar, cuando menos, tres componentes diferenciados: i) el relativo a las operaciones de *acción humanitaria*, que vienen inspiradas por un principio básico de protección y socorro y que se despliegan en el corto plazo con el objetivo de proteger a las personas y salvar las vidas de aquellas poblaciones que se encuentran sumidas en condiciones de extremo riesgo; ii) el relativo a las operaciones de *desarrollo de los países*, que tratan de combatir la pobreza y la desigualdad y sentar las bases de un progreso socialmente compartido, operando preferentemente en el largo plazo; y iii) las operaciones orientadas a mejorar la *provisión de bienes públicos internacionales* y mejorar la distribución de las cargas y beneficios asociados a esa tarea, siempre que los BPI estén conectados con la agenda de desarrollo.

Estándares variados sobre un suelo mínimo común

Finalmente, es necesario admitir que en el sistema de cooperación del futuro deben poder coexistir estándares diferenciados para distintos grupos de países, de acuerdo con las condiciones en las que se encuentran. Esa diversidad debe ser compatible con la fijación de manera dialogada de algunos estándares mínimos compartidos, una especie de suelo común sobre el cual se pueda abrir espacio a la diversidad. Los aprobados en Busán sobre la eficacia de la cooperación, son un buen punto de partida para asentar ese suelo mínimo.

4.1. ELEGIBILIDAD Y GRADUACIÓN: ASPECTOS GENERALES

Una de las tareas a las que necesariamente debe enfrentarse el CAD en los próximos meses es revisar los criterios de elegibilidad y graduación que aplica a los países para su acceso a los fondos de la AOD (y, en menor medida TOSSD). Como es sabido, entre los criterios que se exigen para que unos fondos puedan ser computados como AOD es que el país receptor figure en la lista de los potencialmente elegibles. De acuerdo con las reglas que el CAD definió a principios de la década de 1970, esa condición se la proporciona el hecho de que el país pertenezca a los grupos de renta baja o media, de acuerdo con los umbrales que al respecto define el Banco Mundial. Para esa clasificación, ese organismo toma en cuenta el PNB per cápita de los países, aplicando el procedimiento ‘Atlas’, y fija unos umbrales de renta per cápita para cada uno de los grupos de países, que se suelen actualizar regularmente tomando en cuenta la inflación internacional (Tabla 4.1).

Tabla 4.1. Clasificación de los países por nivel de renta, 2026

Categoría	Umbral de PNB per cápita	Número de países y territorios
PMA	Umbral multidimensional	44
Bajo ingreso	Igual o menos de 1.135 dólares	25
Ingreso medio bajo	Entre 1.136 y 4.495 dólares	50
Ingreso medio alto	Entre 4.496 y 13.935 dólares	54
Ingreso alto	Igual o más de 13.935 dólares	87

Fuente: Banco Mundial y UNDESA

La variable clave que determina, por tanto, la elegibilidad es el PNB per cápita, estableciéndose un umbral máximo por debajo del cual deben situarse los países que califican para la ayuda: ese umbral es la renta a partir de la cual se constituye el grupo de los países de renta alta (que en 2026, estaba situada en 13.935 dólares). De manera complementaria, el CAD elabora también una lista de organismos internacionales elegibles como receptores y canalizadores de AOD, sea de forma plena —el 100% de sus recursos—, sea de manera parcial —en la cuota que se establezca—. La AOD de un país será la suma de la que gestiona directamente y envía a los países elegibles y aquella otra que canaliza a través de los organismos internacionales previamente acreditados en la lista señalada¹⁹.

¹⁹ Como es sabido, a estos dos grandes componentes se añaden unas partidas de AOD que se gastan en el propio país donante. Son los *in-donor costs*, que han adquirido creciente relevancia en los últimos años como consecuencia del crecimiento de la partida destinada a la acogida de población refugiada.

Volviendo a los países, en 2005 se introdujo una cautela en la norma general para evitar que miembros de la UE (o candidatos firmes a serlo), alguno de ellos de renta media, pudieran ser elegibles como receptores de AOD; esta limitación se extendió también a los miembros del G-8, con una disposición que afectaba directamente a Rusia. Por último, se garantiza que todos los países pertenecientes al grupo de PMA, que define Naciones Unidas, figuraran en la lista de elegibles, cualquiera que sea su nivel de renta (algunos países de este grupo son de renta media).

Adicionalmente, el CAD define unos criterios de graduación que son la contraparte de las reglas de elegibilidad. Se supone que un país deja de ser elegible para la AOD (es decir, se gradúa) cuando abandona su condición de país de renta baja o media. Para evitar el efecto de las fluctuaciones ocasionales en el PNB per cápita, se exige que el país haya superado, durante tres años consecutivos, el umbral propio de un país de ingreso alto.

Con estos criterios, el CAD elabora una lista de los países que son elegibles para la AOD. Esa lista se renueva cada tres años. La última revisión se realizó en 2023, por lo que en 2026 se debiera actualizar la lista. No obstante, atendiendo al actual proceso de reforma de los criterios de elegibilidad y graduación, esa revisión se ha pospuesto para 2027.

¿Son adecuados los criterios establecidos?

A lo largo de la historia del sistema de ayuda, ha habido muy diversos precedentes de graduación de la ayuda (entre otros países, la propia España). Aunque la graduación se percibe siempre como un desafío, dominaba el tono positivo con el que se juzgaba el cambio, porque era expresivo del progreso alcanzado por el país afectado. En la actualidad, sin embargo, esa decisión se contempla con recelo, porque se piensa que los criterios y el diseño del proceso no son apropiados y no ponderan adecuadamente los desafíos y las carencias a las que se enfrenta el país. En la activación de esta voz crítica han tenido un papel relevante algunos países latinoamericanos, como Chile o Uruguay, entre otros, de reciente graduación.

En principio, si se quiere diseñar un sistema de elegibilidad y graduación solvente, las reglas a aplicar deben ser claras y transparentes para todos los países y la decisión debe asentarse en criterios sólidos. Entre las características que debieran tener esos criterios figuran las cinco siguientes:

1. que se basen en una información clara, accesible, transparente, fácil de interpretar y suficientemente actualizada de los países afectados;
2. que su estimación responda a criterios estadísticos sólidos, que susciten acuerdo y sean homologados, para permitir comparaciones temporales y entre países;
3. que esos indicadores transmitan, de manera veraz y comprehensiva, las capacidades y carencias más centrales y caracterizadoras de los países analizados;

4. que la aplicación de los criterios establecidos no genere efectos indeseados o consecuencias negativas sobre el desarrollo de los países o sobre la consolidación de sus logros; y
5. que conduzcan a un tratamiento relativamente simétrico y equitativo a países que se encuentren en similares circunstancias.

Además, en el caso de la graduación es importante también que se defina una secuencia que facilite la adaptación del país a los cambios y minimice los costes o incertidumbres que pueda generar. Ello milita a favor de un proceso de graduación lo más gradual posible, para facilitar la adaptación del país a la retirada de la ayuda, que lleve aparejados mecanismos de apoyo alternativo, para facilitar la consolidación de los logros de desarrollo, y que establezca los procedimientos de seguimiento y alerta temprana para minimizar los riesgos de regresión o de crisis de los países afectados.

Si se toma en cuenta lo señalado en los párrafos anteriores, se confirma, en primer lugar, que el criterio (único) de elegibilidad (y graduación) establecido por el CAD cumple aceptablemente los dos primeros criterios, de los cinco antes enunciados, pero responde de manera muy imperfecta y parcial a los otros tres: la información que el PNB per cápita proporciona es parcial; su exclusiva aplicación puede incubar riesgos para los países implicados; y no es claro que países con similar PNB per cápita tengan capacidad equivalente para enfrentarse a los diversos desafíos que comporta el desarrollo sostenible. A su vez, el diseño del proceso de graduación es ajeno a los criterios de prudencia que se han evocado como propios de una transición sin costes. La reforma reciente que ha promovido el CAD anticipando a los países la decisión de la graduación ha atenuado algo esta debilidad, pero no la ha corregido plenamente.

Así pues, el sistema se revela imperfecto y susceptible de amplia mejora. En concreto, se cuestiona: que ambos procesos, elegibilidad y graduación, descansen sobre una única dimensión, la económica, desconsiderando otras del proceso de desarrollo; que se haya elegido como indicador el PNB per cápita, que deja fuera del radar importantes aspectos que son claves para el diagnóstico de desarrollo; y que se diseñe una graduación demasiado abrupta, que fuerza a los países a enfrentarse a un cambio dramático, sin paliativos (o todo o nada), sin contemplar medidas de apoyo claras alternativas durante la transición y sin arbitrar un adecuado monitoreo de ese proceso.

Esta crítica se ha acentuado en los últimos años como consecuencia de la ampliación del número de países de renta media que están llamados a enfrentar procesos de graduación en un horizonte temporal próximo. El caso más notable por su incidencia en la geopolítica de la ayuda será la inminente graduación de China que, previsiblemente, alcanzará en 2026 el umbral requerido para ello y hará que la graduación se consume en 2029. Junto a ello, otros países —como Guyana, Panamá o Nauru— están a la espera de una inminente graduación.

Más allá de los argumentos técnicos que se han manejado en esta sección, hay un aspecto de economía política que debiera ser tenido en cuenta. En toda clasificación, de personas o países, hay un ejercicio de autoridad y de poder por parte de quien clasifica, que es el que tiene la capacidad de establecer los

miembros que son admitidos y aquellos que son rechazados (Farias, 2024). Acorde con la naturaleza jerárquica y unilateral de la ayuda, el CAD definió sus criterios sin audiencia ni participación de los países en desarrollo, que son los afectados por esas decisiones. Por ello, en la crítica al sistema de elegibilidad y graduación hay también un cuestionamiento de esta estructura de relaciones verticales que ha venido caracterizando al sistema de ayuda; y está implícita la demanda de que cualesquiera que sean los cambios que se introduzcan en ese sistema de elegibilidad y graduación se dialogue y acuerde con los países en desarrollo.

¿Es conveniente que haya elegibilidad?

Aunque existen motivos para cuestionar el proceso de graduación del CAD, a veces la crítica ha ido más allá de lo razonable y se ha orientado a impugnar la propia existencia de la elegibilidad, y graduación, por parte del CAD. Se sugiere que, dado que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es universal, los recursos internacionales orientados a hacerla posible, como es el caso de la AOD, sean igualmente universales; o, al menos, sean accesibles para todo país con déficit estructurales básicos, cualquiera que sea su nivel de renta per cápita.

Es esta una posición difícil de justificar. Por su finalidad y naturaleza, los recursos de la AOD son obligadamente escasos y, por lo mismo, su aplicación debe ser selectiva. Digamos que, desde la perspectiva del desarrollo, son recursos de “elevada calidad”, un rasgo que deriva de: i) su origen público —ya que son aportados por la ciudadanía de los países donantes a través de sus contribuciones fiscales—; ii) su propósito explícito y especializado de desarrollo —aun cuando este objetivo se defina por exclusión—; y iii) su bajo coste, al gozar de un elevado grado de concesionalidad —lo que quiere decir que es elevado el componente de donación que encierran—. Son, pues, recursos escasos y más generosos que los que proporcionaría el mercado, caso de que esta opción estuviera disponible. Por ello, es razonable que se definan de manera estricta las condiciones que deben reunir quienes acceden a esos fondos, de modo que se garantice que se emplean en los países que más los necesitan y en donde pueden ser más apropiados.

No es una petición extemporánea: este mismo procedimiento se emplea cuando en un país se diseña un programa de protección social. También en estos casos la asignación de recursos descansa en reglas específicas de elegibilidad, con una definición precisa de las condiciones que deben reunir las personas o familias potencialmente beneficiarias del programa. La AOD traslada este proceder a escala internacional, si bien con una importante precisión. Nada impide que un país haga a otro una donación, aunque el receptor incumpla los criterios de elegibilidad antes señalados: lo único que se está afirmando es que, en ese caso, la transferencia aludida no va a computar como AOD. Es decir, los criterios de elegibilidad y graduación son pertinentes para el cómputo internacional de la AOD, pero no condicionan lo que los países hagan en el ejercicio de su autonomía, dentro del marco que imponen las reglas internacionales.

La discusión, por tanto, no debería estar en si existe o no elegibilidad o graduación para la AOD, sino en la pertinencia de los criterios, las formas a través de las que se aplica este procedimiento y el modo en que se deciden unos y otras (aspectos en los que nos detendremos en los dos próximos epígrafes).

Diferencia entre la AOD y TOSSD

Como se apunta más arriba, la pertinencia de las reglas de elegibilidad descansa en la gestión racionada de unos recursos que son escasos por su elevada concesionalidad: por ello, no es tan claro que similar regla pueda aplicarse de manera mecánica a la financiación del desarrollo que emplea recursos no concesionales, como, por ejemplo, es el caso de parte de TOSSD. Para la aplicación de esta métrica habría razones con las que respaldar cualquiera de las opciones. Se podría eludir la elegibilidad, aludiendo a que una parte importante de los recursos, aunque no todos, son de baja o nula concesionalidad, lo que quiere decir que se conceden en condiciones próximas a las de mercado. Pero, también podría defenderse la posición contraria, definiendo reglas de elegibilidad, no solo porque parte de los recursos son concesionales —los equivalentes a AOD—, sino también porque, al ser recursos públicos, su asignación se hace a través de procedimientos en buena medida discrecionales, que expresan las preferencias del donante.

Esta ambigüedad se refleja en los procedimientos que se establecen en el Manual de Registro de TOSSD. Ahí se establece que para que una partida compute como TOSSD se requiere, en primer lugar, que los fondos contribuyan “de forma directa al menos a una de las metas de los ODS”, añadiéndose como condición complementaria que de su aplicación no se deriven efectos negativos “en una o más de estas metas”. Pero, además, se establece como requisito que el país receptor deba formar parte de la lista de elegibles para TOSSD²⁰.

A su vez, para la conformación de esta lista se recurre, como en el caso de la AOD, al PNB per cápita que elabora el Banco Mundial, y se exige que el país pertenezca a los grupos de renta media o baja. Pero, ese criterio se acompaña de otros que relajan la restricción, pues se admiten, también, como miembros de la lista a aquellos países que, si bien superan el umbral del PNB per cápita —son, por tanto, países de renta alta—, satisfacen alguno de los tres siguientes criterios: i) que su Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D) esté por debajo del umbral que define el grupo de nivel “muy alto”; ii) que el índice de la Iniciativa de Adaptación Global de Notre Dame (ND-GAIN) referido a la vulnerabilidad del país frente a perturbaciones climáticas supere la mediana de la distribución internacional y, a cambio, esté por debajo de esa mediana en el caso de la preparación para la adaptación al cambio climático; y iii) que el Índice de Vulnerabilidad Multidimensional de las Naciones Unidas (IVMNU) del país supere la media propia de los países en desarrollo. Por último, y más allá de estos criterios, se establece un mecanismo complementario de *opt-in* (y, lógicamente, también de *opt-out*), de modo que un país puede solicitar la inclusión en la lista de elegibles,

²⁰ https://www.tossd.org/content/dam/tossd/en/methodology-pdfs/reporting_instructions.pdf

aunque no cumpla ninguno de los criterios anteriormente señalados, siempre que se argumenten adecuadamente las razones de esa solicitud

La formulación de tantas opciones y alternativas para la inclusión de los países hace que, finalmente, apenas existan reglas de elegibilidad en el caso de TOSSD o que estas sean muy laxas. Hasta el punto de obligar al Manual a formular una cláusula de cautela, señalando que se espera que ningún donante tradicional pueda beneficiarse de esta flexibilidad y se postule como potencial receptor de TOSSD. En correspondencia con una definición tan tenue de los criterios de elegibilidad, la métrica TOSSD carece de procedimientos reglados para la graduación, al menos, por el momento.

¿Debe haber simetría entre elegibilidad y graduación?

Hasta ahora nos hemos referido a la elegibilidad y a la graduación como si se tratase de dos procesos simétricos, aunque de signo inverso. Tal es lo que sucede con la AOD: el mismo criterio que fija la elegibilidad es el que determina, por su incumplimiento, la graduación, únicamente con el añadido de que el acceso del país al estatus de renta alta sea confirmado por tres años consecutivos. Pero, no en todos los casos de elegibilidad y graduación se procede de este modo. Un ejemplo útil al respecto es el que proporciona el grupo de PMA. Consciente de que la graduación puede comportar para los países un proceso desafiante, los criterios aplicados a este proceso son más garantistas que los relativos a la elegibilidad.

De forma más precisa, de acuerdo con los criterios vigentes, definidos en la revisión de 2023, tanto para la elegibilidad como para la graduación de los PMA, se emplea un panel de 15 indicadores, que son agrupados en tres grandes dimensiones: el PNB per cápita, el *Human Assets Index* (seis indicadores) y el *Economic and Environmental Vulnerability Index* (ocho indicadores). A su vez, se fija un umbral máximo en esos indicadores para que un país pueda ser parte de los PMA; y todos los países que estén por debajo de ese umbral en las dos primeras dimensiones y por encima en la tercera pueden acceder a la condición de PMA. A su vez, para la graduación se fija también un umbral en esos mismos indicadores, pero más exigente que el de elegibilidad, y aquellos países que superen dos de estos tres umbrales se supone que están en condiciones de graduarse²¹. Es decir, los umbrales de graduación son más estrictos que los de elegibilidad —esto quiere decir que un país PMA cercano a la graduación podría no haber sido elegible para esa categoría en caso de no ser miembro del grupo—. Esta asimetría entre los umbrales de elegibilidad y graduación es deliberada: pretende asegurar que el país que va a afrontar la graduación haya alcanzado logros suficientes en, al menos, dos de las tres dimensiones consideradas para afrontar la transición.

²¹ Hay también una posibilidad excepcional de graduarse con un solo criterio, por ejemplo, si un país triplica el umbral correspondiente al PNB per cápita.

De forma complementaria, hay una diferencia también en la duración de los procesos. La inclusión de un país en la lista de los elegibles es un proceso inmediato: una vez que se confirma que el país está por debajo de los umbrales correspondientes a la revisión anual, y se aprueba la propuesta en el *Committee for Development Policy* (CDP) y en ECOSOC de Naciones Unidas, se invita al país a incorporarse a la lista de PMA, haciendo efectiva su inclusión desde ese mismo año, siempre que el país exprese su voluntad favorable a esa inclusión—ha habido países que han declinado esa invitación, en ocasiones de forma reiterada—. Por su parte la graduación requiere que el país supere los umbrales en dos de las tres dimensiones consideradas a lo largo de dos procesos consecutivos de revisión trienal, es decir, a lo largo de seis años, y en el último trienio se diseña con el país una transición suave (*smooth transition*), con apoyos definidos, que pueden proyectarse a lo largo de un período más o menos largo (5 o 6 años), durante el cual el país es monitorizado por el CDP y ECOSOC, para asegurarse que la transición es adecuada. Es un proceso, pues, mucho más gradual y acompañado de lo que brinda el CAD a los países que se gradúan de la AOD (Recuadro 4.1).

Recuadro 4.1. Criterios de inclusión y graduación de los PMA

Para los procesos de inclusión y graduación se emplean tres dimensiones, dos de las cuales se miden a través de un índice sintético de distintos indicadores. Se trata de:

- El PNB per cápita, estimado de acuerdo con el método Atlas del Banco Mundial.
- El *Human Asses Index* (HAI), que es un indicador sintético sobre el capital humano e integra seis indicadores.
- El *Economic Vulnerability Index* (EVI), que es un indicador sintético sobre la vulnerabilidad económica y ambiental, que está compuesto por ocho indicadores.

El proceso de inclusión exige que el país esté por debajo del umbral señalado en los tres indicadores. Criterios de inclusión (en 2024):

- Estar el PNB por debajo de 1.088 dólares.
- Estar el HAI por debajo de 60.
- Estar el EVI por encima de 36.

El proceso de inclusión es relativamente rápido. El CDP identifica en enero que el país cumple los criterios de integración y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de las Naciones Unidas se lo comunica al país. Mientras tanto el CDP prepara una nota de evaluación y el país prepara una respuesta respecto a la inclusión. En marzo el CDP confirma la elegibilidad del país, DESA formaliza la invitación y el CDP eleva la propuesta a ECOSOC. Tras que ECOSOC avale la invitación, el país formalmente expresa a la Secretaría General la aceptación y la Asamblea General toma nota de la recomendación del CDP. A partir de ese momento, el país pasa a ser miembro del grupo.

El proceso de graduación es más lento y exige que el país supere al menos dos de los tres siguientes umbrales:

- El PNB per cápita esté por encima del 20% del criterio de inclusión: es decir, debe superar los 1.306 dólares per cápita —(se podría graduar solo con el criterio de la renta si su PNB per cápita es superior a 3.918 dólares—.
- El HAI esté por encima del 10% del umbral de inclusión: es decir, supere el valor de 66.
- El EVI esté por debajo del 10% del umbral de inclusión: es decir, esté por debajo de 32.

El *proceso de graduación* se desenvuelve en varias etapas:

1. Año 0: el CDP identifica que el país cumple los criterios de graduación, lo traslada a DESA para que se lo comunique al país.
2. Del año 0 al 3: UNCTAD prepara una nota sobre la vulnerabilidad del país y DESA otra sobre el impacto de la graduación: ambas notas son consolidadas en el CDP. Al tiempo, el país debe prepararse para la graduación y entrar en consultas con los socios y con las entidades de Naciones Unidas
3. Año 3: El CDP confirma las condiciones de graduación y realiza recomendaciones al país para el trienio consecutivo. ECOSOC respalda la recomendación y la Asamblea General también toma nota
4. Del año 3 al 6: el país elabora una estrategia de transición y el CDP prepara una nota sobre esa estrategia; la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas (UNRCO en inglés) respalda esa tarea; Naciones Unidas brinda asistencia técnica al país, si es necesario; los socios internacionales participan en el mecanismo de consultas que articula Naciones Unidas; y el CDP monitorea el proceso.
5. Año 6: la graduación se hace efectiva
6. Tras el año 6: el país implementa la estrategia de transición, los socios brindan el apoyo acordado y el CDP monitorea el proceso, al menos durante los tres primeros años²².

4.2. PROBLEMAS ASOCIADOS A LOS CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD Y GRADUACIÓN ADOPTADOS POR EL CAD

Aun que son muy diversas las críticas que se podrían realizar al modo en que el CAD ha definido los procesos de elegibilidad y graduación de los países, aquí nos centraremos en las cuatro más importantes, sabiendo que el juicio crítico servirá, al tiempo, para fundamentar las propuestas que se realizan en el último subepígrafe.

²² <https://policy.desa.un.org/publications/category/LDC%20Handbook>

4.2.1. Una perspectiva unidimensional

El desarrollo es un proceso de cambio que se despliega, de manera no necesariamente armónica ni lineal, en múltiples dimensiones de la vida social. No implica solo crecimiento económico, sino también un cambio en las estructuras productivas y en el grado de solidez de las instituciones, en las pautas de comportamiento de las sociedades y en los niveles de bienestar colectivo, en la configuración de la vida política y en el tono de los valores sociales dominantes. Es, pues, un proceso de cambio complejo, que tiene carácter multidimensional.

Aunque existen vínculos y complementariedades entre las diferentes dimensiones sociales, cada una de ellas tiene su propia lógica de transformación, que requiere ser activada a través de políticas específicas. No ha soportado bien la prueba del tiempo el supuesto de la teoría de la modernización que predica la armonía en la secuencia de cambios de las diversas dimensiones sociales y atribuye al crecimiento económico el papel de motor del cambio. No existe nada parecido a una dimensión dominante del desarrollo, que exima a un país de la necesidad de impulsar cambios en el resto de las dimensiones sociales. Un país puede alcanzar logros en una determinada dimensión y revelar profundas carencias o desajustes en muchas otras; y estas carencias, a su vez, pueden terminar por convertirse en obstáculos que bloqueen ulteriores cambios sociales.

Estas asimetrías se producen no solo en las etapas iniciales del desarrollo, como fruto de las desiguales carencias de la que parte un país: el propio proceso de desarrollo también genera, de forma endógena, asimetrías de ese tipo, como consecuencia de las interrelaciones existentes entre los diversos ámbitos de la vida social y la diferente dinámica a la que están sometidos los cambios en cada una de ellas. Como bien había apuntado Hirschman (1958), el desarrollo es, en esencia, una secuencia de desequilibrios encadenados y sucesivos. Los logros alcanzados en un campo pueden demandar alteraciones en otros que, sin embargo, no siempre se producen al ritmo requerido. Se generan así estrangulamientos que no son fruto de las carencias absolutas, sino de los desajustes entre los procesos de cambio en cada una de las dimensiones. A esta dinámica responden, por ejemplo, las “trampas del progreso”, también llamadas trampas de renta media, que dificultan la consolidación de los logros de desarrollo en países que han superado las etapas más agudas de pobreza.

Estos problemas solo se pueden identificar si se adopta una visión multidimensional del desarrollo: es decir, si el diagnóstico y las políticas atienden, de una manera específica y diferenciada, a cada una de las dimensiones –económica, social, política, ambiental y cultural– de la vida colectiva. Pretender encerrar todas estas dimensiones en un único indicador que alude a solo una de ellas no solo es simplificador, sino también fuente de decisiones erróneas, porque deja el análisis ciego a los obstáculos que pueden condicionar la continuidad de los cambios.

A esta conclusión accedió en su día la *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (CMEPSP), que coordinaron Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi. En su informe *Mis-measuring our lives* señalan: “There is no single indicator that can capture something as complex as our society. Trying to capture what is going on by using a set of numbers that is too small

can be grossly misleading” (Stiglitz et al., 2010; xxv). También así lo ha entendido la comunidad internacional al diseñar las metas a las que orientar, de manera concertada, los esfuerzos de desarrollo, por ejemplo, la Agenda 2030: no se trató de definir un simple objetivo agregado para los países, sino que se definieron metas en muy diversas dimensiones sociales, confiando en que sólo con avances en todas ellas se podía asentar un proceso genuino de desarrollo.

Dado el consenso que existe acerca de esta visión, sorprende que el CAD haya mantenido por tanto tiempo un procedimiento de elegibilidad y graduación que descansa en una variable agregada —el PNB per cápita— que, si bien es sólida y relativamente homogénea, remite muy centralmente a una única dimensión, la económica, de la vida social y deja fuera de cobertura perspectivas y ámbitos de análisis muy relevantes para el proceso de desarrollo.

La crítica ha de hacerse, en todo caso, de manera matizada. El PNB es, por su configuración, un indicador sintético, que expresa el valor agregado del conjunto de bienes y servicios finales generados por los factores productivos y sectores de actividad de un país, durante un período determinado de tiempo. No es, por tanto, acertado señalar —como a veces se hace— que al recurrir al PNB se están marginando del escrutinio dimensiones clave del desarrollo, como la educación o la salud, por solo citar dos casos. Ciertamente estas actividades, y otras muchas, forman parte de la medición del PNB. El problema no deriva tanto del espectro de actividades contempladas —que es amplio, aunque con importantes carencias, como veremos—, sino de la perspectiva, que es única, con la que esas actividades se identifican y valoran, que es mediante el valor de mercado de las transacciones que generan. Dicho de otro modo, se contempla la educación, pero la perspectiva que el PNB adopta no es la de medir su efecto sobre las capacidades humanas, sino su impacto en el valor monetario derivado de las transacciones que genera su oferta.

Es decir, la perspectiva que se asume en el PNB es esencialmente económica, porque es el criterio del mercado el que rige tanto la selección de las actividades reportadas como el valor con el que aquellas actividades se computan. Asociar el PNB per cápita como una métrica del bienestar agregado de una sociedad supone asumir el supuesto de que, en una economía con mercados perfectos, los precios trasladan de forma adecuada las preferencias sociales. Este supuesto es, sin embargo, insostenible en la medida en que se admita que en toda sociedad la mayoría de los mercados son imperfectos o, simplemente, como en el caso de muchas actividades ambientales, ni siquiera existen. En estas condiciones, haríamos bien en adoptar una perspectiva más compleja y multidimensional, que sin abandonar la aportación informativa que provee el PNB per cápita, permita configurar un panel más amplio de variables que proporcionen información sobre ámbitos relevantes para el desarrollo, que difícilmente son traducibles al mercado y que deben ser evaluados con métricas distintas a las que los mercados proveen.

Como la propia CMEPSP señalaba: “ (...) we should expect that a revised GDP measure will continue to be used as a measure of market activity; but it will be supplemented by measures that reflect more broadly what is happening to most citizens (measures of median income), what is happening to the poor (measures of poverty), what is happening to the environment (measurements of resources depletion and environmental degradation) and what is happening to economic sustainability (measurements of debt).” (Stiglitz et al., 2010; xxvi).

4.2.2. Lagunas e insuficiencias del PNB per cápita como métrica de desarrollo

El PNB, antes se ha apuntado, expresa el valor agregado en el mercado del conjunto de los bienes y servicios finales que se derivan de las actividades desplegadas por los factores productivos —tierra, capital y trabajo— de un determinado país, a lo largo de un período de tiempo dado —el más característico es un año—. Por su propia configuración, el PNB es incapaz de ofrecer información sobre algunos ámbitos que, sin embargo, son cruciales en el diagnóstico del desarrollo de un país. La atención la centraremos en seis grandes carencias:

La ausencia de preferencia normativa

El PNB se construye a partir de la suma de los valores de mercados de las producciones de bienes y servicios de una sociedad. La construcción de esa magnitud no tiene la posibilidad de integrar más ponderación que la que refleja el sistema de precios. Una vez que se acepta que ese sistema es incapaz de reflejar de manera correcta las preferencias sociales —por la acumulación de fallos de mercado que rigen en cualquier sociedad—, el agregado resultante queda huérfano de toda preferencia normativa. Por ejemplo, será similar el efecto que sobre el PNB tenga la inversión de un millón de euros en educación que la de una magnitud equivalente en armamento. Sin embargo, ni para la población, ni para el futuro desarrollo de los países pueden considerarse esas dos inversiones como equivalentes. Si queremos resaltar la preferencia normativa que queremos atribuir a ciertas actividades (como educación, salud o nutrición, por ejemplo) tendrá que ser incorporando variables que las identifiquen y nos permitan diagnosticarlas, más allá de que se subsuman en el agregado del PNB.

La exclusión de las actividades no mercantiles

El PNB registra todas las transacciones de mercado sobre bienes y servicios, pero no toma en cuenta aquellas actividades que se realizan por canales ajenos al mercado. Por ejemplo, deja fuera de foco todas las actividades relacionadas con la economía familiar y con el uso del tiempo que hacen los individuos en actividades ajenas al ámbito profesional. Dentro de este capítulo destacan por su relevancia las actividades asociadas al trabajo reproductivo y a las tareas de cuidados, que normalmente descansan de manera desproporcionada sobre las mujeres y que tienen un papel clave en la determinación de los niveles de bienestar de los individuos. En términos cuantitativos, a esas actividades dedican una parte importante de su vida las personas, pero no queda reflejado adecuadamente en el PNB. Una estimación de la OCDE sugiere que el tiempo dedicado a actividades no pagadas es similar al dedicado al trabajo pagado —algo superior en Alemania e Italia, un poco menor en Finlandia y Estados Unidos, y virtualmente similar en Reino Unido y Francia—, pero, pese a ello, esta actividad no queda debidamente reflejada en la determinación del PNB.

La desconsideración de los riesgos asociados

El progreso de los países no suele ser lineal, antes bien comporta cambios que, en ocasiones, son fuente de potenciales riesgos futuros, que se pueden desplegar en los ámbitos económico, social o ambiental. La COVID, con su poderoso impacto negativo sobre las condiciones de vida de muchos países, evidencia el efecto que este tipo de riesgos —en este caso, para la salud y la renta de las personas— pueden tener cuando no se anticipan adecuadamente. El PNB per cápita se basa en la valoración agregada de la oferta, pero no repara en los riesgos que puede encerrar para el futuro el modo en que ese agregado se ha alcanzado. Para complementar esa carencia, es necesario corregir el PNB con alguna medición adecuada y comprensiva de la vulnerabilidad de los países. Por tal se entiende la susceptibilidad que los grupos humanos tienen a ser dañados en sus logros y niveles de bienestar por eventos adversos de baja probabilidad o de ocurrencia más o menos azarosa.

La incapacidad para integrar la dimensión intertemporal

El PNB se concibe como una “variable flujo”: mide las rentas generadas a lo largo de un determinado período, pero es incapaz de captar cómo evolucionan las llamadas “variables fondo”, es decir, aquellas que se acumulan en tiempo y determinan la configuración del patrimonio. Para ilustrar esta deficiencia podría pensarse en dos países que parten de similar PNB per cápita: el primero hace una demanda prudente de financiación internacional para alentar su crecimiento, con el objetivo de moderar su nivel de endeudamiento; el segundo, sin embargo, procede a activar una intensa campaña de endeudamiento, con el objetivo de ampliar la disponibilidad de recursos. Es muy probable que este segundo país alcance, en el corto o medio plazo, niveles superiores del PNB, pero a costa de poner en riesgo su senda de crecimiento futura, condicionada por la acumulación de pasivos frente al exterior. Esta vulnerabilidad asociada a la evolución de una variable stock —la deuda— queda fuera del radar del PNB.

La exclusión de la sostenibilidad

El PNB es incapaz de ofrecer una imagen cabal de los problemas relacionados con la sostenibilidad ambiental, por al menos dos motivos complementarios: en primer lugar, porque son actividades para las que no existen propiamente mercados —o estos son notablemente imperfectos—, donde los precios o no existen o no reflejan adecuadamente las preferencias sociales; y, en segundo lugar, porque el tratamiento de la sostenibilidad requiere de una dimensión temporal que el PNB no integra, como se acaba de señalar. De nuevo, un ejemplo puede ayudar a identificar esta carencia. Supongamos dos países con similar PNB per cápita; mientras el primero hace una gestión adecuada de sus recursos ambientales, el segundo pone en marcha una intensa estrategia extractivista, avanzando en el agotamiento de los recursos. Con alta probabilidad, el PNB per cápita de este segundo país

crecerá a corto plazo más que el del primero, pero solo a costa de una degradación de su patrimonio ambiental que puede comprometer su desarrollo futuro. El PNB per cápita no solo es incapaz de captar este proceso, sino también puede emitir señales equivocadas, porque estimula el primero de los comportamientos. Para apreciar la paradoja basta con señalar que una catástrofe ambiental como la generada por el hundimiento frente a las costas españolas del carguero *Prestige*, si bien generó un daño para el entorno ambiental y la sostenibilidad de los recursos naturales de las costas gallegas, supuso un incremento del PNB de España (al hilo de las tareas de limpieza).

Se ignora la distribución y, con ello, la situación de la mayor parte de la ciudadanía

Para el desarrollo no es solo importante conocer cuánto se produce para atender las necesidades de la población, sino también cómo se distribuye aquello que está disponible. Es dudoso que se pueda acreditar como desarrollo un proceso de crecimiento de las rentas que beneficie exclusivamente a una élite exclusiva —el 1% más rico, por ejemplo—, mientras el resto de la población se mantiene excluida del progreso. Sin embargo, el PNB per cápita no informa sobre este aspecto, ya que simplemente ofrece una métrica de carácter agregado para el conjunto del país. Para corregir esta carencia no sólo es conveniente incluir variables referidas a los niveles de desigualdad, sino también hacer transversal este aspecto a otras dimensiones y logros como la educación, la salud o la voz, entre otros.

Los problemas señalados no agotan la relación de carencias que presenta el PNB per cápita como indicador del nivel de desarrollo de un país, pero son suficientes para justificar que otras perspectivas, dimensiones e indicadores deben considerarse si se quiere tener un diagnóstico más fidedigno de la situación de desarrollo de los países.

4.2.3. Un proceso de graduación deficiente

El tercer grupo de problemas que afectan a los criterios instituidos por el CAD se refiere al deficiente diseño del sistema de graduación de la AOD. En principio, se espera que un país interprete como una buena noticia su graduación, ya que comporta un aval a los logros alcanzados. Así ha sucedido, con frecuencia, en el pasado. Pero ese proceso también puede verse como un desafío para el país afectado, que percibe que con la graduación se le ciegan fuentes ventajosas de financiación y apoyo técnico y se le achican los espacios para el diálogo político internacional. La sensación de riesgo por parte del país se acentúa si considera que los logros que justifican su graduación son frágiles o los desafíos que enfrenta su desarrollo exceden a sus eventuales capacidades. Estas percepciones son las que están detrás de las críticas al proceso de graduación del CAD. No importa que el país sobredimensione las amenazas de la graduación, porque basta con que esta percepción exista para que las resistencias al proceso se amplifiquen.

Para evitar estos problemas es necesario diseñar la graduación de modo que se minimicen los riesgos asociados al proceso. Entre los criterios que podrían contribuir a ello están: i) establecer un diagnóstico

previo de la situación del país, que anticipe los potenciales efectos de la graduación, antes de que esta se produzca; ii) dotar al proceso de una dimensión temporal suficiente como para permitir que los países puedan adaptarse secuencialmente a los cambios, haciendo un monitoreo del proceso; iii) establecer alguna cláusula formal de reversión, en caso de que el país padezca un riesgo de entidad; y iv) definir una estrategia de transición acordada con el país afectado, en el que se le brinden apoyos alternativos que suavicen, durante un período transitorio, la retirada de la AOD.

Ninguno de los criterios que se acaban de evocar está en el diseño originario del proceso de graduación del CAD. No se contempla más período de transición que los tres años que se requieren para confirmar el acceso del país al grupo de renta alta; aunque ha habido en el pasado algún caso de reversión, no existe cláusula alguna que la regule; y no está regulada tampoco en su origen la exigencia de una estrategia de transición monitorizada. El propio CAD es consciente de estas limitaciones y, dentro del proceso de revisión de este proceso, ha decidido adelantar el anuncio de la graduación para ampliar el período que media entre el inicio del proceso y el momento de retirada del país como receptor de la ayuda; y, de igual forma, sugiere la posibilidad de que los donantes ofrezcan apoyos alternativos para favorecer una *smooth transition*, si bien por el momento no hay concreción acerca de esos apoyos. En, en su Comunicado del *high level meeting*, noviembre de 2023, anticipaba esta preocupación, pero lo hacía en términos muy vagos e imprecisos: “anticiparemos a los países en transición otras fuentes de financiación doméstica y, donde sea aplicable, de financiación externa y exploraremos junto con los países socios continuar la cooperación a través de otras vías”²³.

4.2.4. La disminución del colectivo de países pobres

Además de las deficiencias señaladas en los puntos anteriores, que se haga descansar la elegibilidad y graduación en el PNB per cápita ha tenido otra consecuencia, que es extensible a la propia clasificación de países que elabora el Banco Mundial: la mengua progresiva del grupo de países de baja renta en beneficio de los de rentas superiores.

Este efecto deriva de la forma en que se definen los umbrales que dan origen a los grupos de países. Se trata, en esencia, de umbrales absolutos, definidos por el PNB per cápita, que solo se corrigen a través del descuento de la inflación internacional. En un contexto de crecimiento generalizado, esto comporta que los países vayan superando los umbrales de los grupos, en una suerte de marea al alza que eleva los parámetros de todos los países. Como consecuencia, se produce un corrimiento de países desde el grupo de baja renta hacia los grupos de renta media; y de estos hacia el grupo de renta alta.

Los datos son inequívocos: mientras, en 1996, 72 países y territorios poblaban los grupos de PMA y el de otros países de bajo ingreso, en 2025, esa cifra era de apenas 47 (y de ellos 44 eran PMA, que siguen un criterio de elegibilidad que, como hemos visto, es distinto al del Banco Mundial). Del resto

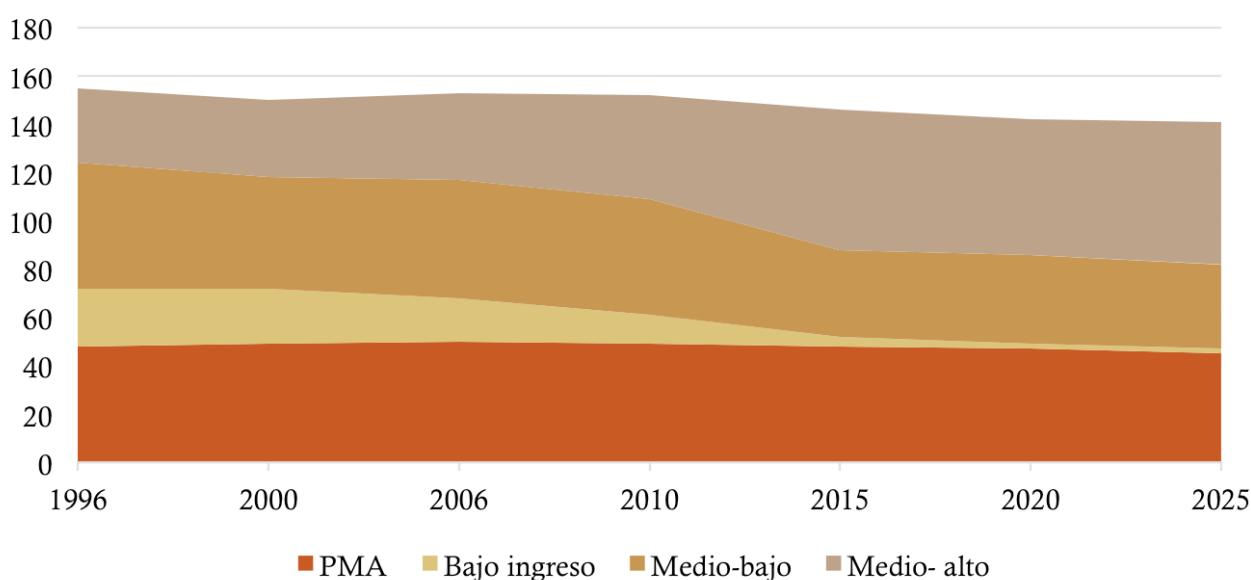
²³ [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2025\)18/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2025)18/en/pdf)

de los grupos, los únicos que revelan un proceso inequívoco de expansión son el de ingreso medio alto y el de altos ingresos. La traducción de esta clasificación en la lista de países elegibles, a través de las revisiones trienales que hace el CAD, ofrece una imagen nítida de ese proceso de vaciamiento de los estratos más bajos, en beneficio de los de renta superior (Gráfico 4.1).

Este proceso plantea un primer problema: de seguir este proceso, cada vez serán menos los países elegibles para la ayuda; además, estos países se ubicarán en los estratos de renta media, en los que resulta menos sencillo apelar a los componentes más generosos de la concesionalidad (normalmente reservados para los países más pobres). De hecho, si solo nos atuviésemos al PNB per cápita, el grupo de los países más pobres sobre los que debiera concentrarse la ayuda apenas alcanzan a 25, pero ello supondría dejar fuera de foco a, cuando menos, otros 35 países que, sin ser de bajo ingreso, padecen debilidades estructurales serias (considerando entre ellos los LDCs, SIDs, LLDCs y países en situación de alta o extrema fragilidad). Dicho de otro modo, el PNB per cápita es incapaz de captar ni siquiera la mitad del núcleo de los países que debieran nutrir las preferencias en la asignación de la AOD.

El problema es que el indicador empleado no solo oculta parte de la realidad, sino también confunde el diagnóstico, ya que pareciera que la secuencia de vaciamiento de los estratos inferiores de renta es un exponente del éxito de esos países y una justificación para reducir la ayuda. Pero, esa conclusión es fruto de un espejismo estadístico: se reduce el número de países pobres simplemente porque hemos definido ese colectivo de acuerdo con un umbral absoluto y, hasta cierto punto, inamovible; y a través de un indicador que deja fuera de foco una parte importante de los obstáculos y vulnerabilidades que han de superar los países para asentar su desarrollo,

Gráfico 4.1: Evolución del número de países elegibles por el CAD para recibir AOD, de acuerdo a su grupo de renta



Fuente: DAC

4.3. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

A la luz de los comentarios realizados, parece apropiado someter a profunda revisión los procesos de elegibilidad y graduación para la AOD hasta ahora vigentes. El CAD se ha comprometido a ello, aunque se desconoce el alcance y la ambición de lo que se vaya a sugerir. Desde una perspectiva analítica, dos son las vías a través de las que debe transitar esa reforma: i) mediante una definición más rica y multidimensional de los criterios elegidos para la elegibilidad y la graduación de los países; y ii) a través de un rediseño del proceso de graduación, para consolidar los logros —y atenuar los riesgos— de los países. Y ambas vías requieren de un esfuerzo de diálogo, explicación y acuerdo, no sólo entre los países miembros del CAD, sino también de estos con sus socios. Analizaremos estos componentes, tomando en consideración los ámbitos que implican y las alternativas que caben en cada caso.

4.3.1. Un enfoque multidimensional de los criterios de elegibilidad

Si se quiere ser consistente con la concepción del desarrollo hoy dominante y con la que asume la Agenda 2030, el CAD debe transitar desde un sistema de elegibilidad y graduación basado en el PNB per cápita a otro más complejo, que sea más acorde con el carácter multidimensional del desarrollo. No se trata necesariamente de que se elimine el PNB per cápita, sino de que esta variable se complemente con otras expresivas de otras dimensiones de desarrollo. Avanzar en esta línea comporta, cuando menos, dar respuesta a tres preguntas relacionadas: i) ¿qué dimensiones y, en correspondencia, qué variables e indicadores se deberían considerar?; ii) esas dimensiones ¿deberían integrarse en un único criterio (un indicador sintético) o deberían mantener su autonomía, configurando una suerte de panel para la decisión (*dashboard*)? ; y iii) en este último caso, ¿cómo diseñar la elegibilidad y la graduación, sabiendo que existe una pluralidad de criterios a considerar que pueden ser no totalmente homogéneos?

Dimensiones a considerar

La crítica formulada a las deficiencias del PNB per cápita ya sugiere algunas de las dimensiones más centrales que son parte del proceso de desarrollo y que no quedan adecuadamente recogidas a través del PNB per cápita. Son estas dimensiones las que pueden considerarse como potenciales componentes a incorporar en los criterios de elegibilidad y graduación de los países. No es el momento todavía de identificar las variables o indicadores a través de los cuales se aproxima cada una de estas dimensiones; ni siquiera procede ahora discutir si cada una de estas dimensiones se debe considerar de forma autónoma o si debe integrarse con otras en un indicador sintético (ambos aspectos se discuten más adelante). Ahora lo que se trata es de identificar las dimensiones más centrales que

deben considerarse. Una visión comprehensiva apuntaría, como mínimo, a las siguientes cinco dimensiones:

- *Capacidad productiva del país*: aun cuando se critique el recurso exclusivo al PNB per cápita como métrica del desarrollo, es claro que el nivel productivo de un país, su capacidad para generar bienes y servicios para la sociedad y elevar, con ello, el bienestar de la población forma parte de las dimensiones a considerar cuando se evalúa la situación de un país.
- *Bienes sociales preferentes*: más allá del valor agregado de lo producido, interesa conocer cómo se atienden las necesidades sociales básicas de la población y, con especial atención a aquellas que están relacionadas con las capacidades humanas más centrales. En este ámbito se encontrarían los logros alcanzados en materia de salud, educación y nutrición, muy especialmente.
- *Distribución de los logros*: si lo que interesa es conocer los logros de bienestar de las poblaciones, no basta con manejar variables agregadas: es necesario contemplar, también, cómo esas variables se distribuyen entre los distintos grupos sociales. La consideración de los niveles de pobreza y los patrones de desigualdad son, al respecto, relevantes. Lo ideal sería que la consideración de desigualdad se integrase en la medición de cada uno de los logros —o, al menos, de los más centrales—.
- *Desafíos para la sostenibilidad*: la sostenibilidad constituye una dimensión obligada del proceso de desarrollo. A ello apunta no sólo el sentido de responsabilidad que cada generación debe tener con respecto a la gestión del patrimonio natural que hace sostenible la vida, sino también por la aplicación de un principio básico de equidad intergeneracional, que apunta a la necesidad de que las siguientes generaciones tengan similares oportunidades de desarrollo. En esta dimensión, más que medir los impactos ambientales negativos que genera el desarrollo de un país, se trata de contemplar los desafíos que el país debe afrontar para garantizar la sostenibilidad ambiental.
- *Vulnerabilidad del país*: para diagnosticar a un país no basta con conocer sus logros: también es necesario evaluar el grado en que su población es susceptible de ser seriamente afectada por un evento negativo inesperado, en los ámbitos económico, social o ambiental. Tal es lo que se expresa en la medición de la vulnerabilidad.

Criterios para seleccionar indicadores y potenciales propuestas

Las dimensiones antes enunciadas deben traducirse en variables e indicadores que puedan ser finalmente incorporadas a la medición. En un marco analítico, estas variables e indicadores deberían responder a unos criterios normativos que cabe explicitar:

- *Sencillos*: si bien es necesario edificar un sistema multidimensional de indicadores para caracterizar a los países, debe evitarse la complejidad innecesaria, buscando la estructura más simple posible que permita una visión comprehensiva de la situación del país.

- *Sustantivos*: los indicadores deben remitir a los aspectos más cruciales de la realidad social, aquellos que determinan las posibilidades de desarrollo de un país: un criterio que se opone a la incorporación de aspectos circunstanciales o menores en el diagnóstico del desarrollo.
- *Disponibles*: debe tratarse de indicadores que estén fácilmente disponibles, que respondan a criterios sólidos de construcción analítica y aporten información actualizada, que pueda verse modificada de acuerdo con las cambiantes situaciones de los países.
- *Universales*: deben ser indicadores que proporcionen información sobre la inmensa generalidad de los países en desarrollo, para permitir comparaciones entre países y a lo largo del tiempo, de modo que no se generen en su aplicación agravios comparativos.
- *Limitadamente endógenos*: deben ser variables que no respondan directamente a la acción de los gobiernos, para que la ayuda no se convierta en un premio para los gobiernos más indolentes o irresponsables.
- *Transparentes e interpretables*: por último, los indicadores deben proporcionar una información clara, seguir procedimientos de cálculo transparentes y permitir una lectura inequívoca de la información que proveen.

El grado en que los indicadores elegidos cumplan con estos criterios puede ser variable, pero se trata, en todo caso, de anticipar el ideal al que deberán aspirar los indicadores que finalmente se seleccionen. Algunas de las dimensiones enunciadas pueden quedar bien captadas a través de un indicador inequívoco, que reúna buena parte de las cualidades antes enunciadas. Pero, este no suele ser el caso general: para todas las dimensiones hay más de un indicador que se podría proponer como candidato; y la mayor parte de los posibles reúnen, en mayor o menor medida, debilidades o limitaciones que deben ser convenientemente ponderadas. Por ello, la identificación de los indicadores para formar parte del panel de elegibilidad y graduación debe ser objeto de un debate, no solo entre los técnicos en estadística, sino también entre los representantes de los países donantes y sus socios.

No se pretende aquí sustituir ese proceso, sino solo ofrecer una propuesta argumentada para adelantar posibles candidatos, que sean objeto de posterior debate y negociación (Tabla 4.2).

Economía

La dimensión económica queda bien recogida a través del *PNB per cápita*. Esta variable expresa el nivel de recursos de que dispone el país y permite una comparación sencilla de su capacidad productiva con la de otros países que se posicionan igualmente como potenciales receptores de ayuda. El PNB es una macromagnitud similar al PIB, con la diferencia de que incorpora las rentas primarias de los factores nacionales en el extranjero y descuenta las rentas primarias de los factores extranjeros en el país. Es una variable ampliamente disponible y que sigue en su cálculo procedimientos relativamente

homologados a escala internacional. Lo ideal sería recurrir a mediciones del PNB per cápita en términos de paridad del poder adquisitivo, pero dada la fragilidad de su estimación, resulta aceptable el recurso a una medición en dólares a precios constantes —como hace el método Atlas del Banco Mundial—.

Tabla 4.2. Propuesta de indicadores

Dimensión	Aspecto que se quiere medir	Posible indicador	Alternativa posible
Económica	Capacidades productivas para generar bienes y servicios a la sociedad	PNB per cápita	
Bienes Sociales Preferentes (Capacidades humanas)	Nivel de salud y nutrición de la población Nivel de educación de la población	Human Assets Index (HAI). Compuesto por tres indicadores referidos a la educación y otros tres referidos a la salud y a la nutrición	Índice de Desarrollo Humano (IDH) Compuesto por tres componentes, relacionados con la capacidad económica, la salud y la educación
Desigualdad	Pobreza Desigualdad	Corrección del HAI por la desigualdad	Corrección del IDH por la desigualdad
Sostenibilidad	Adaptación al cambio climático Protección de la biodiversidad	ND-GAIN	
Vulnerabilidad	Vulnerabilidad económica Vulnerabilidad social Vulnerabilidad ambiental	Multidimensional Vulnerability Index (MVI)	Economic and Vulnerability Index (EVI)

Fuente: Elaboración propia

Bienes sociales preferentes

La dimensión que alude a los bienes sociales preferentes remite a aquellos que más centralmente condicionan el desarrollo de las capacidades de las personas: la salud, la educación y la nutrición. Existen diversos indicadores que podrían dar cuenta de estos aspectos, pero DESA elabora un indicador sintético que integra estos aspectos y que es utilizado para la elegibilidad y la graduación de los PMA: se trata del *Human Assets Index*. Este indicador es una media simple de los valores normalizados de tres indicadores referidos a la salud y otros tres referidos a la educación (Tabla 4.3). El hecho de que se emplee también en la elegibilidad y graduación de los PMA es una razón más para acudir a este indicador, de modo que se homogeneicen procedimientos entre distintos organismos en el campo de la ayuda. Alternativamente, se podría utilizar el *Indicador de Desarrollo Humano*, pero este indicador es más agregado e incluye una dimensión, la económica, que ya ha sido contemplada.

Tabla 4.3: Composición del Human Assets Index

Ámbito	Indicador
Educación	Tasa de finalización de la enseñanza secundaria inferior
	Tasa de alfabetización de adultos
	Paridad de género en la finalización de la enseñanza secundaria inferior
Salud	Tasa de mortalidad de menores de cinco años
	Prevalencia de bajo crecimiento en menores de cinco años
	Tasa de mortalidad materna

Fuente: UNDESA

Desigualdad

La dimensión de la desigualdad y la pobreza trata de captar los problemas que el país tiene para hacer llegar a los segmentos más desfavorecidos los logros del desarrollo. Es una dimensión compleja, porque en la mayor parte de los casos los indicadores posibles, especialmente los referidos a la desigualdad, vulneran el criterio de exogeneidad antes definido. Esto no es un mero problema técnico, sino que afecta al marco de incentivos a los que se asocia la ayuda internacional. Sería poco aceptable que la ayuda —que es ahorro forzoso de las clases medias de los países ricos— fuese empleada en compensar la falta de compromiso distributivo de los gobiernos y las élites pudientes del país socio. La ayuda no puede premiar la resistencia a la acción redistributiva en beneficio de los menos aventajados.

La métrica de TOSSD ha tratado de incorporar esta dimensión como una variable complementaria en la elegibilidad de los países; y lo ha hecho a través del Índice de Desarrollo Humano corregido por la Desigualdad (HDI-I), un indicador que elabora el PNUD desde 2011. No obstante, esta opción presenta el problema de que hace que la información de las diversas dimensiones sea redundante, ya que el PNB per cápita aparece como criterio propio, pero también como componente del Índice de Desarrollo Humano corregido por la Desigualdad.

Desde nuestra perspectiva la opción más razonable para superar este problema es incorporar en el *Human Assets Index* un corrector de los indicadores que lo componen de acuerdo con la desigualdad en cada uno de los logros. Es decir, se transversaliza la desigualdad y se la contempla como un factor que aminora los logros que el país ha obtenido en materia de desarrollo de las capacidades humanas —esencialmente, salud y educación—. Se podría utilizar para ello el mismo procedimiento técnico que utiliza el PNUD para corregir los componentes del IDH: es decir, apelar al índice de desigualdad de Atkinson, presuponiendo una aversión a la desigualdad equivalente a ²⁴. Si para medir las

²⁴ El índice de desigualdad vendría dado por $A = 1 - (g/m)$, donde g es la media geométrica del valor del indicador en los distintos estratos de la población y m el valor de la media aritmética de ese mismo indicador. A su vez, en el valor agregado se multiplica el valor original por el complementario del índice de la desigualdad, es decir: $I = I(1-A)$.

capacidades se hubiese optado por el IDH, entonces lo razonable sería que ese fuese el indicador a corregir, pero esta se contempla como una opción menos apropiada.

Sostenibilidad

La cuarta dimensión se refiere a la sostenibilidad: es esta una dimensión que parece obligada en la caracterización de los países y que no queda recogida en ninguna otra de las dimensiones hasta ahora consideradas —como veremos, en parte aparecerá de nuevo recogida en la medición de la vulnerabilidad—. No obstante, se trata de un ámbito en el que es difícil encontrar indicadores que resulten inequívocos y apropiados para el propósito perseguido. Más allá de que es un campo reciente en la medición estadística, hay dos aspectos que acentúan las dificultades. El primero es que, en muchas ocasiones, el problema que se trata de captar es global, pero los indicadores que hemos de manejar para la elegibilidad y la graduación deben ser necesariamente nacionales. Pensemos, por ejemplo, en el cambio climático: las emisiones de CO₂ de un país afectan al clima global, pero no son necesariamente buenos indicadores para capturar los desafíos nacionales en materia de sostenibilidad de un determinado país. El segundo problema tiene que ver con el hecho de que muchos de los indicadores disponibles o asumen un enfoque parcial —por ejemplo, la huella ecológica— o se centran en el impacto del país sobre el entorno, pero no captan propiamente los desafíos que el país tiene en materia de sostenibilidad.

Hay dos indicadores de creación relativamente reciente que pueden ser alternativas a estudiar. El primero de ellos se refiere, específicamente, a la adaptación frente al cambio climático: es el *Notre Dame Global Adaptation Index (ND-GAI)*²⁵. Se trata de un indicador que tiene dos componentes: uno primero que mide la vulnerabilidad, sensibilidad y capacidad adaptativa de un país frente al riesgo del cambio climático; el segundo se refiere a la capacidad que ese mismo país ha mostrado, en los ámbitos económico, social y de gobernanza, para enfrentar los efectos del cambio climático. En el primero de los componentes, referido a la vulnerabilidad, se emplean hasta 36 indicadores que remiten a seis sectores: salud, alimentación, ecosistemas, hábitat, agua e infraestructuras. Por su parte, el segundo componente emplea seis indicadores referidos a la inversión en la materia realizada en los ámbitos económico, social y de gobernanza. El indicador agregado resulta de normalizar todos los indicadores, hallar la media aritmética de cada sector y estimar la media agregada correspondiente a cada una de las dos dimensiones; una vez que se dispone de los dos componentes, el valor agregado resulta de deducir del índice de preparación (*readiness*) el índice resultante de vulnerabilidad (*vulnerability*, convirtiéndolo a una escala de 0 a 100. Es decir,

$$\text{ND-GAIN score} = (\text{Readiness score} - \text{Vulnerability score} + 1) \times 50$$

Cuanto mayor sea el *readiness score* en relación con el *vulnerability score*, mejor preparado estará el país para hacer frente a las consecuencias del cambio climático, presentando un ND-GAIN con un valor más cercano a 100. Así pues, para usar este indicador como criterio de elegibilidad de los países,

²⁵ <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>

deberían considerarse aquellos países con menores valores en su ND-GAIN. Parte de los componentes de este indicador se aproximan a algunos de los que integra el *Multidimensional Vulnerability Index*, que veremos a continuación, si bien en el caso de NG-GAIN la medición está más enfocada al ámbito del cambio climático.

El otro indicador de sostenibilidad que se ha creado recientemente tiene un enfoque más amplio: es el *Environment Performance Index (EPI)*²⁶. El EPI se compone de 58 indicadores, que se integran en 11 grandes sectores que, a su vez, responden a tres grandes objetivos: el cambio climático —muy centrado en la mitigación—, la salud ambiental —referida al agua o al aire— y la vitalidad de los ecosistemas —incluyendo la protección de la biodiversidad. El problema central de este indicador es que no es de uso abierto, por lo que es difícil que se pueda emplear para la elegibilidad y la graduación de la ayuda.

Vulnerabilidad

La última de las dimensiones a considerar es la que afecta a la vulnerabilidad de los países: es decir, a su propensión a ser afectado de forma negativa por factores de difícil previsión. La relevancia adquirida por esta dimensión de vulnerabilidad descansa en dos tendencias recientes. Por una parte, se ha producido una acentuación de los riesgos —económicos, climáticos, sanitarios o humanitarios—, como consecuencia de los cambios e inter dependencias internacionales que auspicia la globalización, en un contexto de frágil gobernanza global. Por otra, existe una conciencia cada vez más clara de que es necesario invertir más en la acción preventiva, para evitar los costes de las crisis, una vez que estas se producen. La vulnerabilidad trata de medir la probabilidad de que una determinada sociedad sea afectada por esas crisis, permitiendo una acción preventiva mejor enfocada.

Dada la diversa naturaleza de las potenciales crisis, un indicador de vulnerabilidad que se pretenda apropiado debe ser necesariamente multidimensional. Hasta hace poco tiempo no existía un indicador aceptado que reuniese esas características. No obstante, en los últimos años Naciones Unidas, apelando a indicadores solventes y públicos, ha desarrollado el *Multidimensional Vulnerability Index (MVI)*, que responde de manera bastante aceptable a los criterios antes señalados. El MVI se construye a partir de dos grandes dimensiones: una referida a la vulnerabilidad estructural, que mide la exposición del país a los riesgos económicos, ambientales y sociales; y otra relativa a la falta de resiliencia para afrontar los riesgos, en los mismos ámbitos económico, social y ambiental. A su vez, en cada una de estas dimensiones se consideran nueve criterios (tres por cada una de las dimensiones) y un total de 26 indicadores (13 referidos a la vulnerabilidad y otros 13 para la falta de resiliencia) (Tabla 4.4).

²⁶ El EPI ha sido elaborado por el *Yale Center for Environment, Law and Policy* (de la Universidad de Yale) y el *Center for International Earth Science Information Network* (de la Universidad de Columbia), con el apoyo de la *McCall MacBain Foundation*.

Tabla 4.4: Composición del Multidimensional Vulnerability Index

Dimensión	Ámbito	Criterio
Vulnerabilidad estructural	Económico	Exposición a las fluctuaciones del comercio y las finanzas internacionales
		Exposición a las fluctuaciones de las rentas de exportación
		Exposición a las fluctuaciones en los precios de las importaciones estratégicas
	Ambiental	Exposición a las catástrofes naturales
		Exposición a eventos climáticos extremos
		Exposición a la presión sobre los ecosistemas
	Social	Exposición a los shocks a la salud global
		Externalidades de la violencia en la región
		Estrés debido a la entrada de población internacional obligada a desplazamiento
Falta de resiliencia	Económico	Falta de capacidad de integración en los mercados internacionales
		Falta de economías de escala
		Baja capacidad económica doméstica
	Ambiental	Inadecuación de la oferta de agua
		Falta de resiliencia del sistema agrícola
		Falta de resiliencia a los shocks de calor
	Social	Presión demográfica
		Ineficaz provisión de servicios sociales
		Falta de equidad de género

Fuente: Elaboración propia

Aunque el MVI acoge un espectro de riesgos amplio, hay un ámbito que no aborda y que, sin embargo, condiciona las posibilidades de desarrollo del país: el nivel de endeudamiento externo acumulado por el país. Es este un factor indudable de riesgo, que ha generado crisis y retrocesos importantes en los niveles de desarrollo de un amplio número de países en el pasado. De acuerdo con lo que sugiere el informe del *High Level Panel of the MVI*, esa ausencia no deriva de la desconsideración de la importancia de este aspecto, sino de la imposibilidad de encontrar datos fiables y actualizados con los que componer un indicador referido a este aspecto.

¿Una métrica única o un dashboard?

Dado que la propuesta que se ha formulado incluye indicadores en diversos ámbitos de la realidad social, su integración en un marco unitario exige la transformación de las métricas respectivas a unidades que sean comparables. El recurso a un criterio de *max-min* para ese proceso está relativamente asentado

en el tratamiento de los indicadores (es el que utiliza el IDH, por ejemplo). A su vez, si es requerida la construcción de un indicador agregado que resulte de la consideración simultánea de varios sub-indicadores, la forma de proceder más habitual es acudir a la media (aritmética o geométrica, según los casos), sin ponderación de los diversos componentes. Esta opción es la más razonable, al carecer de criterio solvente para otorgar pesos diferentes a los distintos aspectos contenidos en indicadores complejos como los que se proponen. Por último, recurrir a la media aritmética o a la media geométrica depende del criterio que se tenga acerca de la complementariedad entre las diversas dimensiones y del deseo de hacer visible las desigualdades entre los valores respectivos. La media geométrica presupone una menor complementariedad y, por tanto, una mayor acentuación de las diferencias.

Si los procedimientos para la normalización y la agregación de los indicadores están relativamente convenidos por la práctica internacional, más discusión requiere la decisión de si para la elegibilidad y la graduación es preferible optar por un indicador sintético —que integre todas esas dimensiones— o preservar la autonomía de cada una de ellas. Las aparentes ventajas del indicador sintético son claras, en la medida en que simplifica la función de decisión: o el país está por debajo del umbral —en cuyo caso es elegible— o está por encima —en cuyo caso puede graduarse—. Esta opción es adecuada cuando se piensa que las dimensiones contempladas son altamente complementarias, de modo que las deficiencias en una de ellas pueden ser aceptablemente compensadas por los logros de otras. Esto, sin embargo, no parece que se produzca entre las dimensiones aquí consideradas.

Acudamos como ejemplo para ilustrar el problema al caso de Tuvalu, un pequeño país que ocupa un archipiélago del Pacífico. De acuerdo con los datos de Naciones Unidas, el PNB per cápita de ese país, en 2025, con algo más de 8.300 dólares, lo sitúa en el estrato de renta medio-alta, muy por encima del umbral de graduación de los PMA previsto para este criterio (que estaba situado en 1.300 dólares). No obstante, se trata de un país con un muy elevado índice de vulnerabilidad, de 55, en buena medida debido a que el 100% de la población reside en zonas que están por debajo de los dos metros sobre el nivel del mar, sugiriendo, por tanto, que pueden quedar sumergidas por los efectos del cambio climático. ¿Puede ser compensada esta vulnerabilidad con los logros que el país ha tenido en materia económica? Difícilmente. En esas circunstancias, cuando la complementariedad entre las dimensiones es reducida, lo mejor es preservar la autonomía de cada dimensión, fijando umbrales de elegibilidad y graduación en cada una de ellas. Tal es lo que hace el sistema de elegibilidad y graduación de los PMA, que si bien admite la apelación excepcional al criterio único del PNB per cápita para la graduación cuando este triplica el valor del umbral previsto, en el caso ordinario exige que el país supere los umbrales de al menos dos de las tres dimensiones.

Esta misma apuesta por un panel de diversas dimensiones diferenciadas, más que por un indicador sintético único, es la que sugiere el informe de la CMEPSP. En concreto, tras justificar la conveniencia de un enfoque más amplio que vaya más allá del GDP, el informe señala: “This means working towards the development of a statistical system that complements measures of market activity by measures centered on people’s well-being and by measures that capture sustainability”. Y continúa de manera muy expresiva: “Such a system must, of necessity, be plural –because no single measure can summarize something as complex as the well-being of the members of society, our system of

measurement must encompass a range of different measures” (Stiglitz et al., 2010; 11). Esta es, pues, también la opción que se defenderá aquí.

De acuerdo con lo argumentado, en nuestra propuesta se sugieren cinco dimensiones iniciales para construir la elegibilidad y la graduación. No obstante, ya se ha apuntado que una de las dimensiones (la referida a la desigualdad) podría incorporarse como elemento de corrección de otra de las señaladas (capacidades humanas). Así pues, en realidad se están manejando cuatro grandes grupos de indicadores. De manera complementaria, si se considera que todavía es elevado el número de dimensiones, cabría reducirlas a tres, si se considera que parte de los desafíos ambientales están ya contemplados en la dimensión correspondiente del *Multidimensional Vulnerability Index*. Esta opción se considera más controvertida, dada la relevancia que tiene —y está llamada a tener— la sostenibilidad en las estrategias de desarrollo. La existencia de esa dimensión constituye un incentivo para que se consideren esos aspectos en los procesos de asignación de la ayuda y, también, para que se siga trabajando en la mejora de los indicadores.

Cualesquiera que sean las dimensiones finalmente acordadas, desde el punto de vista de los procedimientos de elegibilidad y graduación, el recurso a un panel de variables comporta la necesidad de determinar para cada una de las dimensiones los umbrales respectivos; y que, al tiempo, se defina el procedimiento de decisión cuando los valores en las diferentes dimensiones sean discrepantes.

Por lo que se refiere a la definición de los umbrales, hay dos recomendaciones que debieran seguirse. La primera es que, si se quiere evitar que se produzca un vaciamiento del grupo de países con peores registros, los umbrales debieran definirse en términos relativos (y no absolutos): es decir, de acuerdo con la distribución de valores que presente el indicador entre los diferentes países —por ejemplo, convirtiendo en elegibles los países que se encuentran por debajo del 60% de la mediana o del promedio de los países en desarrollo—. De este modo el umbral se eleva a medida que el conjunto de los países mejora sus parámetros. Esto es lo que se hace, por ejemplo, en la aplicación de los indicadores HAI y EVI, en la inclusión y graduación de un país PMA. La segunda recomendación, sobre la que se volverá más adelante, es que constituye un buen procedimiento a replicar el fijar umbrales para la graduación superiores a los que se definan para la elegibilidad, de modo que se refuercen las cautelas a la hora de juzgar los logros previos a la graduación.

Además de fijar los umbrales, es necesario fijar también unas reglas precisas de decisión para los casos en que un país cumple lo requerido en alguna dimensión, pero no así en otras. No hay fórmula alguna que esté libre de objeciones: más bien de lo que se trata es de convenir un criterio que parezca razonable y suscite un aceptable consenso entre los donantes y los países socios. Un criterio que parece admisible podría ser, por ejemplo, exigir que el país esté por debajo del umbral requerido en, al menos, tres de los cuatro indicadores. Esta misma regla podría inspirar la graduación, aunque referida a los países que superen los umbrales de graduación en, al menos, tres dimensiones.

4.3.2. Rediseñar el proceso de graduación: una reforma pragmática

Más allá de las deficiencias que presenta la variable elegida, el propio diseño del proceso de graduación establecido por el CAD resulta notablemente deficiente. El CAD plantea la graduación como un problema puramente burocrático, que descansa en los supuestos de que: i) el nivel del PNB per cápita expresa adecuadamente la solidez de lo logrado en términos de desarrollo; ii) los logros al respecto son virtualmente irreversibles; y iii) la retirada de la ayuda apenas surtirá efectos sobre el país. Ninguno de estos supuestos se sostiene, y cada uno de ellos marca una línea de reforma de la graduación. Aquí se presentarán dos opciones, una más pragmática y otra más ambiciosa: se es consciente de que esta última requiere de un aliento reformador que probablemente no exista entre muchos de los miembros del CAD, pero aun así se formula para que se identifiquen sus ventajas. Dejaremos para el siguiente epígrafe esa opción más ambiciosa y ahora nos centraremos en la más pragmática.

Gradualidad y duración del proceso

Un primer aspecto de la reforma comporta ampliar el marco temporal de la graduación, de modo que el país pueda prever sus efectos y anticiparse a ello a través de un proceso gradual de adaptación a los cambios, para lo que necesariamente se requiere tiempo. En la actualidad, el plazo del que dispone el país es de apenas tres años, que es el período en el que debe confirmarse que su PNB per cápita supera el umbral constitutivo del grupo de países de renta alta. Al tercer año, la graduación se ejecuta y el país deja de ser elegible para la AOD. Ese período es demasiado breve y limita la capacidad del país para prepararse para el cambio: es difícil que un país prepare un cambio cuando ni siquiera sabe que vaya a producirse, dada la variabilidad posible del PNB per cápita.

Una alternativa razonable sería fijar tres años para confirmar la graduación, para lo cual se requiere que durante tres años el país cumpla los criterios de graduación establecidos. Una vez pasados esos tres años, se toma en firme la decisión de graduar al país, si bien no se debería ejecutar esa decisión hasta pasados otros tres años. Este segundo período sería el empleado para que el país prepare la graduación —una vez que ya sabe que la decisión es firme—, para lo cual se debería crear una comisión formada por el país, la OCDE y representantes de los donantes para que participe en el seguimiento del país y para que acuerden una estrategia de transición suave —*smooth transition*—, liderada por el propio país.

En el sexto año desde que el país alcanza los criterios de graduación, esta estrategia se haría efectiva, activándose los apoyos alternativos a la AOD que se hayan acordado. Es conveniente que durante el período de transición la comisión antes aludida mantenga un seguimiento cercano al país para garantizar que hay una respuesta temprana en caso de que se produzca un efecto adverso que ponga en riesgo los logros del país.

Cláusula de reversión

Para ofrecer un suelo de protección al país graduado podría ser interesante establecer una cláusula de reversión, que permita que el país pueda volver a integrarse entre los elegibles para recibir AOD si sufre un shock, interno o externo, que ponga en riesgo su proceso de desarrollo. La cláusula de reversión debería estar activa desde el inicio del segundo trienio —es decir, tras decidirse la graduación— y hasta el final de la estrategia de transición. El retorno del país a la condición de receptor de la ayuda debe ser automático y no debiera depender de un análisis del grado de cumplimiento de los criterios de elegibilidad.

Estrategia de transición suave

Es importante que la graduación vaya acompañada de la elaboración e implementación de una estrategia de transición suave, que anticipe los riesgos, diseñe las posibles respuestas y determine los apoyos internacionales que se ponen al servicio del país, una vez que agote el recurso a la AOD. Esa estrategia debe elaborarse una vez que se ha decidido que el país se gradúa, pero antes de que esa decisión se haga ejecutiva —es decir, en el cronograma que se manejó anteriormente, a lo largo del segundo trienio— y debe ser diseñada por el país, con la participación y apoyo de la OCDE y de los principales donantes, bilaterales y multilaterales, que han venido operando en el país.

Los contenidos precisos de las estrategias de transición suave variarán de acuerdo con las circunstancias de los países, pero hay tres grandes aspectos que debieran estar presente en todas ellas:

- En primer lugar, un análisis de los riesgos y desafíos que enfrenta el país para consolidar sus logros de desarrollo, mejorar su posición internacional y gestionar las tensiones y shocks que el proceso pueda comportar.
- En segundo lugar, un diseño de las reformas de política que se prevén más eficaces y viables para afrontar los desafíos detectados, identificando también su sentido de prioridad y los medios y condiciones que pueden hacerlas viables.
- Por último, un inventario de los apoyos internacionales que están a disposición del país durante de transición, para garantizar que la estrategia diseñada se pueda aplicar.

Es importante que la elaboración de la estrategia de transición suave esté pilotada por el propio país afectado, de modo que se garantice la apropiación de esa política por quien está llamado a ponerla en acción. Pero también es importante que los donantes colaboren activamente en su diseño y se comprometan a poner en acción medidas de apoyo que puedan compensar, en parte, la retirada de la ayuda.

Seguimiento y reporte

Por último, el cuarto componente de la graduación debería ser la puesta en marcha de un procedimiento exigente de monitoreo y reporte para seguir de cerca cómo evoluciona el país a lo largo tanto de los tres años del período preparatorio como del tramo temporal que dure la estrategia de transición. La idea es que cualquier dificultad sobrevenida pueda ser rápidamente identificada y permita una respuesta apropiada de la política doméstica y del respaldo internacional.

4.3.3. Graduación segregada: una propuesta más radical

La propuesta formulada en el epígrafe previo está orientada a aminorar los riesgos que aparecen asociados al proceso de graduación y a permitir que los países afronten ese tránsito con confianza y el máximo respaldo internacional. No obstante, incluso con las reformas sugeridas, hay dos aspectos que no se corrigen plenamente. El primero es el grado de autonomía de las dimensiones implicadas en el proceso de diagnóstico de los países. El hecho de que se emplee un panel de indicadores independientes y que se definan umbrales de elegibilidad y graduación en cada uno de ellos es una forma de responder al carácter profundamente multidimensional del desarrollo. Ahora bien, la decisión de inclusión o exclusión de un país en la lista de elegibles es única. Digamos que la multidimensionalidad de los indicadores colapsa en el momento de la decisión, que remite a un acto único. El otro problema deriva de este mismo hecho y alude a que, al proceder de este modo, la elegibilidad y la graduación se convierten en una decisión dilemática que hace que el país disfrute del respaldo de la AOD o que quede excluido de esa posibilidad (es decir, o se le considera apto para todo o se le excluye de todo).

Una forma de afrontar estos dos problemas es concebir un sistema de elegibilidad y graduación relativamente autónomo para cada una de las principales dimensiones del desarrollo: la económica, la social y la ambiental. Esto comporta que un país pueda graduarse en una de las dimensiones y, sin embargo, mantenga los apoyos en las otras dimensiones, si en ellas mantiene debilidades notorias y se encuentra por debajo del umbral de graduación.

En términos operativos esto supone, en primer lugar, fijar indicadores para cada una de las tres dimensiones señaladas. (Tabla 4.5). A partir de lo avanzado en páginas previas, una posible opción sería:

- *Economía*: PNB per cápita, corregido por los componentes económicos de la vulnerabilidad y la falta de resiliencia del MVI
- *Social*: El HAI, corregido por la desigualdad y por los componentes sociales de la vulnerabilidad y la falta de resiliencia del MVI.
- *Ambiental*: El ND-GAI, corregido por los componentes ambientales de la vulnerabilidad y la falta de resiliencia del MVI.

En cada una de estas dimensiones se fija un umbral por debajo del cual el país es elegible; y un umbral, relativamente superior al de elegibilidad, por encima del cual el país se graduaría para ese ámbito de la acción de desarrollo.

Tabla 4.5. Criterios de elegibilidad y graduación en caso de procesos segregados

Dimensión	Variables
Económica	PNB per capital Componente económico del MVI
Social	HAI Componente social del MVI
Ambiental	ND-GAI Componente ambiental del MVI

Fuente: Elaboración propia

Esta caracterización debería venir acompañada de una diferenciación de los recursos (y, en algún caso, de los instrumentos) de ayuda en función de las tres dimensiones. De este modo, habría fondos y acciones orientadas a potenciar el desarrollo económico y productivo del país, fondos y medidas dirigidas a reducir los déficits sociales y a mejorar el desarrollo de las capacidades humanas y fondos y acciones dirigidas a afrontar los desafíos ambientales del país. Es decir, la AOD mantendría tres ventanillas diferenciadas de fondos, algo que se sugiere en el capítulo 3 de este informe. De este modo, la graduación en una dimensión negaría el acceso del país a los fondos e instrumentos propios de esa dimensión, pero no impediría que siguiese recibiendo la ayuda correspondiente a las otras dos dimensiones.

Sin duda, este diseño de la graduación es más complejo que el propuesto anteriormente (denominado pragmático), pero tiene algunas ventajas indudables: i) reduce el dramatismo de los procesos de graduación (un país se gradúa de parte, pero no necesariamente de todo); ii) respeta de manera más plena la autonomía relativa de las diversas dimensiones del desarrollo; y iii) hace que el proceso de graduación sea más secuencial y adaptado a las condiciones de los países.

4.3.4. Un proceso abierto y dialogado

Finalmente, si se quiere avanzar hacia un sistema de ayuda crecientemente inclusivo y legitimado, los criterios sobre elegibilidad y graduación deben compartirse con los países socios. Ya se ha señalado, que la fijación de estos criterios de clasificación (quién está admitido y quién no) es uno de los exponentes más claros de la estructura vertical de voz y poder con la que se ha estructurado el sistema de ayuda internacional. Es razonable que los países socios interpreten como ajeno e impuesto ese sistema si ni siquiera son escuchados a la hora de decidir qué criterios deben considerarse para

ser receptor de AOD. Aun cuando esos criterios se dialoguen y compartan, los donantes seguirán manteniendo elevadas dosis de discrecionalidad para decidir los patrones efectivos de asignación de los recursos, pero al menos se habrán establecido criterios consensuados para determinar quiénes están en condiciones de ser atendidos a través de la AOD y cómo se pierde esa condición.

Es frecuente que el CAD recoja la opinión de los socios a través de procedimientos controlados de consulta, mediante invitaciones selectivas a algunos países para que asistan a reuniones de trabajo. Esa forma de trabajar es manifiestamente insatisfactoria, porque pareciera más una convalidación de lo decidido por el propio CAD que una discusión abierta y honesta sobre los criterios a asumir. Parece importante que en este tema se cambie de proceder y se vaya a un proceso realmente dialogado: lo que se pierda en tiempo para el mutuo convencimiento, probablemente se ganará en la legitimidad y sostenibilidad de lo acordado.

5.1. EL ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE LA COOPERACIÓN

A partir de la década de 1980, el sistema de cooperación ha seguido un proceso de creciente complejidad, debido a la presencia de nuevos proveedores oficiales de fondos, una mayor diversidad de agentes operando y mecanismos más plurales para canalizar los recursos. Ese proceso tiene una vertiente positiva, en la medida en que las nuevas incorporaciones trasladan nuevas visiones y prioridades, ensanchan el campo de la acción de desarrollo y favorecen la innovación, pero tiene también implicaciones negativas por su efecto sobre los niveles de fragmentación de la ayuda, en un contexto de baja coordinación entre actores y limitada previsibilidad de los fondos.

El incremento en el número de actores ha estado alimentado por tres factores que se refuerzan mutuamente. En primer término, la ampliación de la agenda de desarrollo ha propiciado que actores que operaban en ámbitos antes no suficientemente atendidos —como los ambientales, por ejemplo— se sientan en la actualidad convocados de forma más protagonista por el sistema de cooperación. En segundo lugar, el contraste entre una agenda expansiva y unos recursos más bien estabilizados ha hecho que los donantes busquen nuevas instituciones e instrumentos las oportunidades para movilizar recursos adicionales—generalmente procedentes del sector privado—. Por último, la búsqueda de respuestas directas y movilizadoras frente a problemas globales emergentes o desatendidos ha propiciado la creación de un amplio número de fondos que operan en el ámbito multilateral.

Además de nuevos actores, también se han incorporado al sistema nuevos proveedores oficiales de cooperación. En algunos casos, se trata de países de renta alta que han consolidado sus políticas de cooperación y se han incorporado recientemente al CAD: esto sucede especialmente con un grupo de países de Europa del Este que transitaron al sistema de economía de mercado y pasaron a formar parte de la Unión Europea. En otros casos, sin embargo, son países en desarrollo, en especial países de renta media y mercados emergentes, que han puesto en pie sus propios programas de cooperación Sur-Sur. Este último campo está especialmente poblado, con países que representan modelos y niveles de compromiso muy variados, dilatando así el espacio de la cooperación para el desarrollo.

Como ya se ha apuntado, esta ampliación en el número de los actores y financiadores del sistema ha enriquecido el campo de la cooperación para el desarrollo, pero a costa de enfrentarlo a nuevos desafíos. Por una parte, se ha acentuado el desajuste entre el sistema de ayuda y el de cooperación, ya que muchos de los nuevos actores y proveedores de fondos operan extramuros de lo que constituye la AOD. Hoy más que nunca, es impropio identificar el amplio sistema de cooperación con el más estrecho y definido territorio de la AOD. Este hecho obliga a reconsiderar tanto las métricas

de financiación del desarrollo (algo que hemos tratado en el capítulo 3) como la arquitectura de gobernanza del sistema (que trataremos en el capítulo 6).

Pero, junto a este efecto, la proliferación de actores, en un contexto de bajo crecimiento de los recursos, ha conducido a una creciente fragmentación de la financiación del desarrollo: más actividades, más transacciones y menor escala promedio de las operaciones. Además de los costes de transacción que esto comporta, puede también hacer más compleja la coordinación, limitar los niveles de previsibilidad de los fondos y dificultar la coherencia de políticas de desarrollo. Es lícito preguntarse entonces acerca de los efectos que ese proceso puede tener sobre la eficacia de la cooperación. A estos aspectos se dedica este capítulo.

5.2. PLURALIDAD DE ACTORES

5.2.1. Diversificación de la agenda, diversificación de los actores

Acorde con las prescripciones del pensamiento neoliberal entonces en boga, la concesión de ayuda en los años ochenta se condicionó a la aplicación por parte de los países receptores de unos planes de ajuste estructural acordados con el FMI y el Banco Mundial. El centro de atención de los programas de asistencia giraba entonces, en torno a la restauración de las condiciones del equilibrio macroeconómico, confiando en que el desarrollo fuese una consecuencia más o menos espontánea de esta terapia. El limitado éxito conseguido provocó que en la segunda mitad de la siguiente década la ayuda abandonase esos contenidos económicos y se orientase de modo preferente hacia propósitos sociales y ambientales, que escalaron puestos en las prioridades de los donantes. Ese cambio de rumbo fue animado por la creciente incidencia que estaban adquiriendo las organizaciones de la sociedad civil, muchas de ellas estructuradas en torno a sólidas redes internacionales, que denunciaban el agravamiento que las políticas neoliberales estaban generando sobre los déficits sociales acumulados por los países en desarrollo. También incidió en este cambio la influencia que sobre la opinión pública tuvieron las sucesivas conferencias internacionales que Naciones Unidas convocó en ese período, centradas todas ellas en las dimensiones sociales y de las que se derivaban programas de acción con efecto sobre la cooperación al desarrollo²⁷.

Como quiera que sea, la inflexión en las prioridades originó una ampliación de los ámbitos de trabajo de la cooperación, en consonancia con la diversidad de aspectos que encierran las dimensiones sociales y ambientales. Una muestra muy expresiva de este proceso la proporciona el tránsito desde la Agenda del Milenio, centrada en ocho grandes objetivos, a la más plural, comprehensiva y ambiciosa Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con sus 17 ODS. Al calor de esa dilatación de la agenda, actores relacionados con esos nuevos ámbitos de trabajo pasaron a ser parte del sistema

²⁷ En especial, la Conferencia Educación para Todos, de Jomtien, en 1990; la Conferencias de Río, sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en 1992; la Conferencia sobre Población y Desarrollo, de El Cairo, en 1994; la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, de Copenhague, en 1995; y la Conferencia sobre la Mujer, de Beijing, en 1995.

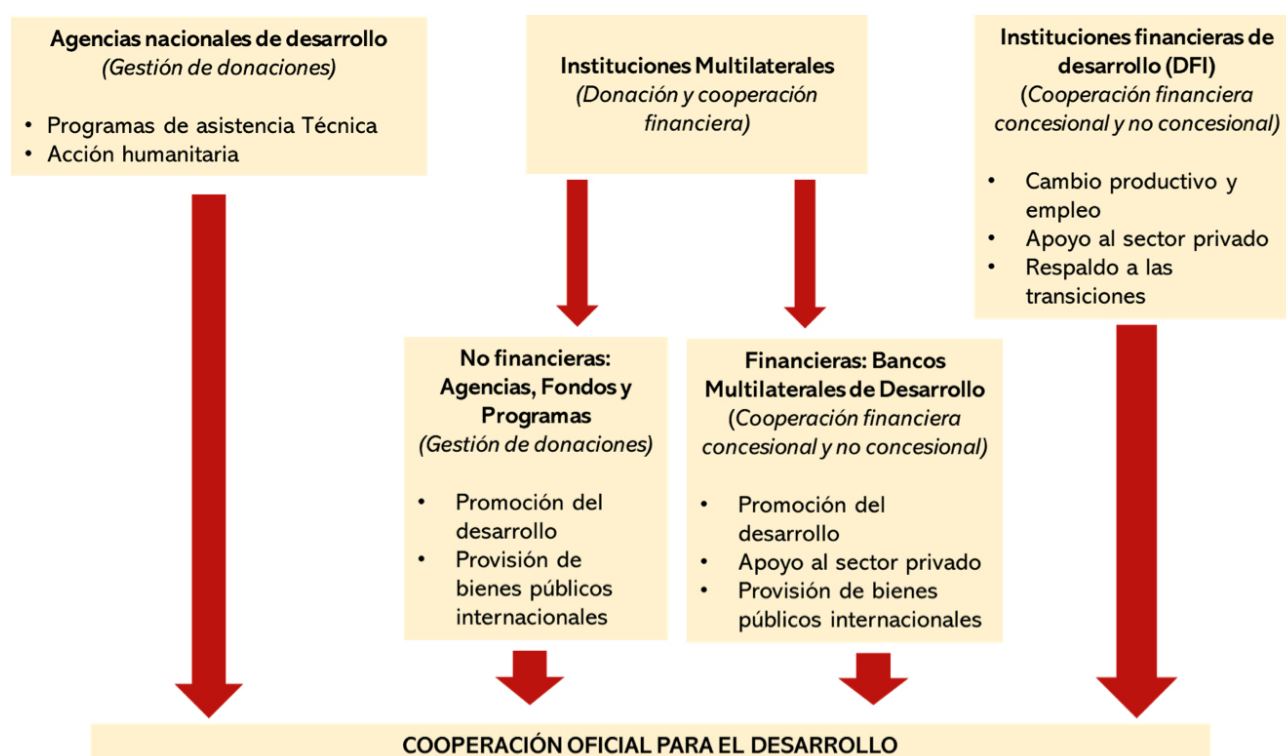
de cooperación. Este proceso no solo afectó a ONG especializadas en esos campos, sino también a fundaciones y a empresas consultoras y de ingeniería. El ámbito en el que ese proceso tuvo mayor entidad fue quizás en el ambiental, en el que operaban actores especializados que sólo marginalmente habían participado anteriormente en la acción internacional de desarrollo. A ese campo se ha unido, aunque más recientemente, el propio de las migraciones, donde también había una red de actores especializados (ONG y fundaciones) con limitada conexión con la cooperación para el desarrollo.

5.2.2. Implicación del sector privado

Otro factor que ha contribuido a la expansión del número de actores en el sistema de cooperación ha sido el manifiesto interés de los donantes por implicar al sector privado en la acción de desarrollo. Aunque esa demanda figuraba ya en el Consenso de Monterrey, resultado de la primera Conferencia Internacional de Financiación del Desarrollo, fue en la tercera Conferencia, en la Agenda de Acción de Addis Abeba, donde este tema se erigió en un aspecto central en la búsqueda de recursos para hacer realidad la ambiciosa Agenda 2030. Se trataba de habilitar instrumentos para lograr alinear la acción inversora del sector privado con los objetivos del desarrollo sostenible. En esa búsqueda se incluía el recurso a mecanismos muy diversos, como la cofinanciación, las alianzas público-privadas, la combinación de recursos concesionales y no concesionales, la promoción del capital-riesgo o la atenuación de los costes y riesgos de la inversión a cargo de los recursos públicos. Para poner en marcha estos resortes, los donantes fortalecieron —y, en algunos casos, crearon— instituciones financieras especializadas en la acción de desarrollo (*Development Finance Institution, DFI*), que se sumaron en su actividad a la desplegada por viejos y nuevos Bancos Multilaterales de Desarrollo.

Los cambios descritos han hecho que hoy el sistema de cooperación internacional para el desarrollo descansa en una pluralidad de pilares institucionales, con misiones diferenciadas (Gráfico 5.1). Siguen existiendo en muchos sistemas de cooperación las *agencias de desarrollo*, concebidas como instituciones especializadas para la gestión de donaciones y para el despliegue de los programas de asistencia técnica. En muchos casos estas agencias asumen también la gestión de la acción humanitaria. Esta respuesta institucional está, sin embargo, en retroceso entre los donantes tradicionales, dado que varios de ellos han cerrado sus agencias de desarrollo y trasladado las correspondientes competencias a uno o varios departamentos ministeriales. Mientras tanto, la dinámica inversa es la que domina entre los proveedores del Sur, donde son cada vez más los países que disponen de una agencia de desarrollo (entre otras, la poderosa Agencia China para el Desarrollo).

El otro gran pilar lo constituye el *sistema multilateral*, que a su vez presenta en su seno dos tipos de instituciones diferenciadas. Una buena parte de las *instituciones son de naturaleza no financiera* (por ejemplo, las agencias, fondos y programas de Naciones Unidas); estas operan fundamentalmente a través de la canalización de recursos de donación, basándose en las contribuciones obligatorias y voluntarias de los países socios. El ámbito de actuación preferente de estas instituciones es la acción humanitaria, la asistencia técnica y la provisión de bienes públicos internacionales.

Gráfico 5.1: Pilares institucionales de la cooperación oficial para el desarrollo

Fuente: Elaboración propia

El segundo subcomponente de la acción multilateral lo protagonizan los *Bancos Multilaterales de Desarrollo* (MDB, por sus siglas en inglés), cuya función se centra en la cooperación financiera, concesional o no, basada en sus dotaciones de capital y en la capacidad que tienen para captar recursos en los mercados internacionales de capital. Su actividad preferente se orienta a la inversión en infraestructura, la transformación productiva y el empleo y la provisión de bienes públicos internacionales. La banca multilateral de desarrollo está atravesando en la actualidad un muy demandado proceso de renovación de sus formas de gestión y de fortalecimiento de sus capacidades. A las instituciones tradicionales, como son el Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo más tradicionales —el Interamericano de Desarrollo, el Africano de Desarrollo y el Asiático de Desarrollo— se han ido sumando otros bancos regionales, algunos creados por los países desarrollados —entre ellos, el Banco Europeo de Inversiones o el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo—, pero otros promovidos por los propios países en desarrollo —como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, el Banco de Desarrollo de América Latina, el Nuevo Banco de Desarrollo o el Banco Islámico de Desarrollo—.

Por último, el tercer gran pilar es la red de *instituciones financieras de desarrollo* de los países, incluidos los bancos públicos nacionales, que se orientan a financiar la transformación productiva, la transición ecológica y el apoyo al sector privado, canalizando para ello recursos financieros, tanto concesionales como no concesionales. En la actualidad, buena parte de los donantes disponen de este tipo de

instituciones, algunas de ellas de naturaleza bancaria, que han alcanzado creciente protagonismo en los sistemas de cooperación para el desarrollo. La reciente decisión de la Administración Trump de demoler la agencia de desarrollo USAID y, a cambio, financiar generosamente la *US International Development Finance Corporation* es un ejemplo —sin duda, extremo— de este reequilibrio en los vectores de acción de la cooperación para el desarrollo. Con menor radicalidad en el cambio, es común a buena parte de los países que este tipo de instituciones se haya visto reforzado, para de este modo impulsar una más activa política de apoyo al sector privado. También en España se ha tratado de andar ese camino, si bien la fórmula adoptada —un fondo sin personalidad jurídica, Fondo Español para el Desarrollo Sostenible (FEDES)— está a distancia en capacidad operativa de lo existente en los donantes más activos en este campo.

A la relación de las DFI de los donantes se han unido los bancos públicos de los países en desarrollo que, además de operar en el ámbito doméstico, muchos de ellos promueven operaciones internacionales —por ejemplo, el poderoso Banco de Desarrollo de China, CDB, o el BNDES brasileño—. Y, con todavía mayor capacidad de movilización de recursos, se encuentra En conjunto, este entramado de instituciones constituye una poderosa red para la movilización de recursos oficiales y privados en respaldo del desarrollo sostenible y la provisión de bienes públicos internacionales; y entre esas tareas se encuentra el apoyo y la promoción del sector privado en los países en desarrollo.

5.2.3. Fondos Públicos Globales

La tercera vía a través de la que se produjo la expansión del número de actores de la cooperación tiene relación con el surgimiento de nuevas respuestas institucionales para gestionar la cooperación multilateral, vinculadas a la creación de fondos públicos globales que, con una geometría de miembros variable, captan recursos oficiales —y en algunos casos también privados— y los orientan a afrontar problemas emergentes o escasamente atendidos por la acción multilateral previa. El recurso a estos fondos se presenta como una vía expeditiva para dar visibilidad a un problema relevante y para poner en marcha un mecanismo institucional que le haga frente.

No cabe duda de que una buena parte de los fondos creados responde a estos criterios y ofrece una respuesta útil a un área de trabajo de relevancia que se encontraba sub-financiada. Pero este no es el caso general. Con frecuencia, los donantes crearon fondos animados por propósitos distintos, relacionados con su visibilidad y reputación en la escena internacional, con el deseo de aparentar ante la opinión pública nacional que está siendo activo en la solución de un problema de alta sensibilidad social, con el propósito de eludir la rocosa burocracia y los complejos procesos de decisión de las instituciones multilaterales o, simplemente, para preservar su autonomía o asentar su liderazgo internacional.

Esta forma de proceder por parte de los donantes, aunque en ocasiones justificada, tiene dos consecuencias negativas. La primera es que la creación de estos fondos puede debilitar a las instituciones del sistema multilateral, al que, en parte, sustituyen. Esto afecta especialmente a las

agencias de Naciones Unidas, ya que buena parte de los nuevos fondos se han creado en campos sobre los que se proyectan sus competencias; y, aunque en algunos casos la gestión del fondo se encarga a una institución multilateral, los recursos están vinculados a la actividad específica del fondo y no tanto a reforzar la autonomía estratégica de la institución gestora. Junto a ello, la proliferación de fondos ha alimentado el proceso de complejidad creciente del sistema de financiación del desarrollo, con instituciones con misiones superpuestas y limitados niveles de coordinación, lo que incrementa los costes de transacción del sistema y hace más difícil la coherencia y la eficiencia agregada.

Quizá el ámbito donde este fenómeno ha sido más sobresaliente es en el campo climático, donde se estima que están operando cerca de 80 fondos, de carácter multilateral, regional o bilateral, en algunos casos con misiones que se superponen y con socios que son en buena medida coincidentes. Ese proceso de expansión institucional no ha estado acompañado por un proceso paralelo de crecimiento de los recursos, de modo que la multiplicación de actores ha conducido a una creciente fragmentación de la ayuda.

5.3. NUEVOS PROVEEDORES OFICIALES

En el tramo más reciente de la historia de la cooperación no solo se ha producido un incremento en el número de los actores que promueven y gestionan las intervenciones, sino también en el de los que proveen recursos oficiales al sistema. Este proceso ha estado alimentado por un doble vector: el incremento de la membresía del CAD y la ampliación del número de proveedores del llamado Sur Global.

El primero de los procesos lo protagonizan un grupo de países de Europa Oriental que, tras haber culminado la transición hacia economías de mercado, decidieron insertarse más activamente en los mercados internacionales, y sumarse a la UE. Como parte de este último proceso decidieron erigir sus propias políticas de ayuda internacional, solicitando su integración en el CAD. En algunos casos, la cuantía de su ayuda es todavía reducida y está altamente asociada a su contribución a la Unión Europea y a los organismos multilaterales de los que son socios, pero son donantes que han ayudado a ampliar el grado de representatividad del CAD. De hecho, entre 2000 y la actualidad, el CAD amplió su membresía en 10 nuevos países, pasando de 24 a los 34 actuales, lo que supone una expansión del colectivo en un 41% de sus miembros: ese crecimiento es menor si lo que se consideran son las aportaciones financieras de los nuevos socios, que en 2024 apenas suponían el 3,2% del total de la AOD. Protagonizaron esas adhesiones: Corea, República Checa, Islandia, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Hungría, Estonia, Lituania y Letonia.

Es posible que en el más inmediato futuro se produzca alguna adhesión más al CAD, en la medida en que han pasado a ser miembros de la OCDE algunos países, como México, Chile, Costa Rica o Colombia, que tienen políticas activas de cooperación. Y hay otros países que han expresado su interés en adherirse a la OCDE y que están a la espera de la decisión final (por ejemplo, Brasil, Perú, Indonesia,

Tailandia y Argentina). No obstante, nada sugiere que estos países estén interesados en ser parte del CAD en el corto plazo. Una situación similar podría derivar de la eventual integración en la OCDE de países que son recientes miembros de la UE o que están en vías de serlo. En el primer grupo estarían Bulgaria, Croacia o Rumania, además de Malta o Chipre: de hecho, Rumania es ya país asociado y Croacia y Bulgaria son países participantes en las reuniones del CAD. En el segundo grupo estarían países como Albania, Bosnia-Herzegovina, Georgia, Moldavia, Montenegro, Macedonia, Serbia o Ucrania. No obstante, en la mayor parte de los casos son países que carecen de política de cooperación institucionalizada, por lo que su eventual incorporación al CAD estaría más lejana en el tiempo.

Además de la ampliación del CAD, también ha crecido el número de países ajenos a la OCDE que han decidido poner en marcha sus propias políticas de cooperación al desarrollo. Buena parte de estos países nutren lo que se ha denominado la cooperación Sur-Sur (Mawdsley, 2012 y 2019). La ausencia de sistemas convenidos de reporte impide conocer con precisión la dimensión de este tipo de cooperación, pero una estimación propia apunta, como mínimo, a una cuota de entre el 15% y el 20% del total de AOD. En todo caso, esa cifra es poco relevante porque buena parte de estos proveedores de cooperación consideran que su actividad no encaja en los parámetros de AOD. En muchos casos su cooperación se basa en el intercambio de experiencias y no tanto en la movilización de recursos financieros; pero, en aquellos casos donde este componente es relevante, las cifras confirman su pujanza. Por ejemplo, en el período 2010-2019, China concedió a los países en desarrollo créditos por un valor (243.000 millones de dólares) equivalente a los concedidos por Japón, Francia y Alemania juntas; y entre los diez principales países prestamistas al mundo en desarrollo, seis de ellos son proveedores emergentes —China, Rusia, India, South Arabia, Kuwait y Emiratos Árabes— (Banco Mundial, 2021).

Algunos de estos países reclaman para su cooperación rasgos distintos a los de la ayuda tradicional, enfatizando como señas de identidad la horizontalidad de las relaciones, la cercanía de las condiciones mutuas de desarrollo, la búsqueda de reciprocidad y el respeto a la soberanía de cada cual. No siempre la cooperación Sur-Sur responde a estos patrones de conducta; y, de hecho, en su seno existe una notable heterogeneidad, reproduciendo algunos de ellos los patrones de la ayuda tradicional (Santander y Alonso, 2017). Suele reprocharse a estos proveedores incumplir estándares acordados en el CAD —como, por ejemplo, la no vinculación de la ayuda—, pero en su defensa cabría decir que son estándares en cuya definición no han participado —además de que no siempre los donantes tradicionales los cumplen—.

Dentro de la heterogeneidad de la cooperación de los donantes que no son parte del CAD es posible distinguir hasta cuatro grupos diferentes. El primero lo conforman los Estados del Golfo Pérsico, que son países de alta renta y larga tradición de ayuda internacional, que han orientado sus recursos muy centralmente hacia aquellos países de su región y de África con amplias comunidades musulmanas. Son países que se sienten relativamente cercanos a buena parte de los criterios técnicos del CAD para el reporte de la ayuda y, de hecho, cuatro de ellos —Arabia Saudita, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos y Qatar— forman parte de la relación de países participantes en las reuniones y grupos de trabajo del CAD, aún sin ser miembros de la OCDE.

Un segundo grupo estaría conformado por una amplia relación de países de renta media que han desplegado una política de cooperación basada preferentemente en el intercambio de experiencias con otros países de su entorno regional. En este grupo estarían buena parte de los países de América Latina, si bien entre ellos se aprecian diferencias en el grado de asentamiento institucional y de solidez técnica de sus respectivas políticas de cooperación. La labor que viene realizando la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) como plataforma de diálogo y de reporte unificado de estas políticas ha facilitado un cierto proceso de convergencia entre los modelos existentes, al tiempo que ha vinculado la cooperación Sur-Sur con el proceso de integración de la región.

El tercer grupo lo conforman países que por su dimensión económica y demográfica aspiran a tener un cierto liderazgo internacional, cuando menos en su ámbito regional. Algunos, como Turquía, manejan políticas de cooperación con elevada capacidad de movilización de recursos, aun cuando en gran medida eso sea debido a su papel como país de contención de los flujos migratorios a Europa. En otros casos, como India, la movilización de recursos es menor en términos relativos, pero mantiene una actividad intensa de asociación con los países del entorno del Pacífico y de África Oriental. En este grupo se podría incluir también Rusia, con una cooperación al desarrollo muy debilitada en los últimos años; y también Brasil que, aunque parte de la cooperación Sur-Sur de América Latina, mantiene una actividad continuada en algunos países africanos (especialmente los pertenecientes al área lusófona).

Por último, por su dimensión y proyección global, China conforma por sí sola un caso singular. Amparada en su impresionante crecimiento económico, China ha ido consolidando en los últimos años el marco institucional para la gestión de su política de cooperación, a través de la creación de la Agencia China de Cooperación al Desarrollo (CIDCA, por sus siglas en inglés) y del Banco de Desarrollo de China (CDB). Al tiempo, ha asentado una política ambiciosa, articulada en torno a la iniciativa *Belt and Road*, y fundamentada en tres documentos estratégicos básicos: la Iniciativa Global de Desarrollo (GDI), la Iniciativa de Seguridad Global (GSI) y la Iniciativa de Civilización Global (GCI). En la primera de las iniciativas señaladas se define el modo de entender la cooperación por parte de China, que se supone va más allá de la estrecha racionalidad económica, buscando un compromiso “equilibrado entre la moralidad y el interés propio” (Xinhua Institute, 2023). Desde su lanzamiento y hasta 2024, la GDI ha movilizado cerca de 20.000 millones de dólares, promoviendo 1.1000 proyectos (Zhao, 2024)

Resulta interesante para confirmar la heterogeneidad propia de la cooperación Sur-Sur, reparar en la inclinación que los países proveedores han tenido para abrirse al sistema internacional de cooperación. Para medir este aspecto Calleja et al. (2023) construyen un indicador con cuatro componentes: i) la vinculación del país a acuerdos o foros internacionales —incluida Naciones Unidas—; ii) su disposición a proveer información sobre sus políticas a repositorios internacionales; iii) su participación en prácticas de cooperación triangular; y iv) sus contribuciones voluntarias a instituciones regionales o multilaterales de desarrollo. Pues bien, entre los modelos más abiertos de cooperación se encuentran los correspondientes a los países del Golfo Pérsico —Qatar, Emiratos, Kuwait o Arabia Saudita, además de Israel—, buena parte de los protagonizados por los países

latinoamericanos —Chile, Uruguay, Argentina, Perú, Brasil, Colombia, Costa Rica o México— y algunos de Norte de África —como Túnez, Egipto o Marruecos—. Con baja apertura internacional figuran algunos países de alta renta, pero reducida dimensión —como Singapur, Malta Chipre o Taiwán—, así como países de baja renta y que o bien son poco democráticos — como Cuba, Venezuela o Argelia— o han tenido episodios de inseguridad recientes —como Pakistán o Iraq—. En esta clasificación, India es un caso de apertura media y Rusia de muy baja apertura. Por su parte, China tiene un grado de apertura ligeramente inferior a la media.

Se trata, pues, de modelos distintos, con niveles de ambición y proyección internacional diferente, pero en conjunto conforman un campo muy dinámico que, más allá de los vaivenes históricos, está llamado a tener creciente relevancia en el futuro. Lo más relevante de su aportación no es tanto la contribución financiera, cuanto el enriquecimiento que producen del sistema de cooperación, al hacerlo más incluyente. La tendencia hacia la convergencia en los modelos de cooperación que alentaba el CAD en el pasado se ha transformado en el presente en un proceso de diversificación y competencia entre modelos distintos de cooperación, muchos de ellos protagonizados por los propios países en desarrollo. Como consecuencia, los receptores de la ayuda disponen de un panorama más diversificado de posibles socios y fuentes de financiación, aunque ello sea a costa de lidiar con un sistema de cooperación más fragmentado.

5.4. FRAGMENTACIÓN Y DISPERSIÓN DE LA AYUDA

La ampliación del número de los proveedores de fondos y de los actores que operan en su canalización, en un contexto de limitado crecimiento de los recursos y reducida coordinación, ha tenido como resultado un incremento en los niveles de dispersión y de fragmentación de la cooperación. Crecen las transacciones y la diversidad de exigencias procedimentales que cada una comporta, lo que dota al sistema de una innecesaria complejidad y desplaza la carga administrativa sobre los países en desarrollo que son los que han de responder ante los financiadores. Ahora bien, ¿cuál es el nivel de gravedad de este proceso y qué efectos tiene sobre la eficacia de la ayuda?

El Banco Mundial (World Bank, 2022) acometió un estudio detallado de los niveles de fragmentación propios de la financiación oficial de desarrollo de los países donantes del CAD. Sus resultados son expresivos de la severidad del problema. En el año estudiado (2019), la financiación oficial de los donantes se canalizaba en un 70% a través de la vía bilateral y en un 30% por la multilateral. La suma de estas dos vías de financiación —incluidos los recursos captados en el mercado por la banca multilateral de desarrollo y los procedentes de los reembolsos de operaciones precedentes— fueron gestionados por los gobiernos de los países receptores en un 25%, un 22% por ONG, un 17% por las agencias de los donantes, un 16% por organismos multilaterales, un 9% por el sector privado, un 5% por universidades y un 6% por otros actores.

A su vez, entre 2000 y 2019 el número de donantes bilaterales pasó de 25 a 43 y el número de donantes multilaterales ascendió de 22 a 27. Esta expansión del número de donantes no alteró la elevada concentración en el origen de los fondos: de hecho, el 60% del total de los fondos fue aportado por los 10 donantes más activos. Ahora bien, más expresivo que el número de donantes es la expansión de los agentes que canalizan o gestionan los recursos. En este caso se ha pasado de 191, en el quinquenio 2000-2004, a 502 en 2015-2019 (es decir, un incremento del 162%). En apenas tres lustros se incorporaron a la acción de desarrollo 266 nuevas entidades bilaterales y cerca de 45 nuevas de carácter multilateral. El proceso afectó a buena parte de los donantes, de modo que si en 2000-2004 solo un 12% de ellos tenían más de cinco instituciones para la gestión de la financiación oficial, en 2015-2019 ese rasgo era aplicable a cerca de la mitad (el 46%).

Este mismo proceso puede percibirse desde la perspectiva del receptor, considerando el número de agentes que operan en el país. Los datos confirman el carácter explosivo del proceso: mientras que, en 2009, solo 22 países tenían más de 80 entidades vinculadas a los donantes operando en su territorio, esa situación afecta a 92 países en desarrollo en 2019. Esta tendencia apunta a tres resultados preocupantes: en primer lugar, se ha acrecentado la complejidad del sistema, sin que ello comporte una mayor disponibilidad de fondos para los receptores; en segundo lugar, se ha producido una fragmentación de las transacciones (más actores con transacciones de menor tamaño); y, por último, se han amplificado las dificultades para la coordinación y para dar un cierto sentido de unidad al sistema.

El segundo de los rasgos mencionados merece una precisión. El número de transacciones registradas por el Banco Mundial, casi se multiplica por cuatro entre el inicio del siglo y el final de la primera década: pasa de 51.229 a 203.727, estabilizándose posteriormente la cifra por encima de las 200.000 a lo largo de la segunda década. Aunque el proceso es bastante generalizado, la mayor fragmentación se produce en el campo de las donaciones —más que en el de la cooperación reembolsable— y más en los sectores sociales que en el resto de los ámbitos de acción de la cooperación. Como consecuencia de este proceso, el tamaño de las intervenciones descendió de forma manifiesta en el período. Aunque esa tendencia es variable según los instrumentos y los ámbitos sectoriales que se consideren, la cifra promedio cayó desde 2,2 millones de dólares, en 2000, a 1,2 millones, en 2009, y se estabilizó en torno a esta última cifra en la segunda década del siglo.

Este panorama se cierra con la evidencia de que, durante el período considerado, no se ha producido incremento alguno en el peso relativo de aquellas modalidades de cooperación que podrían haber atenuado este proceso de fragmentación de la cooperación. No se ha producido incremento alguno en el recurso a los fondos comunes (*pooled funds* o *basket funds*), ni a los instrumentos de apoyo presupuestario (*budget support*), ni en la voluntad de operar a través de la vía multilateral con aportaciones *core*. En todos estos casos, la canalización de los fondos se realiza a través de vías que demandan coordinación de los donantes. Llama la atención que ese proceso de fragmentación y proliferación de las intervenciones se produzca al mismo tiempo que los donantes proclamaban su adhesión a la agenda de eficacia de la ayuda, que apuntaba justamente en la dirección contraria, persiguiendo una mayor armonización entre los donantes y un fortalecimiento de la apropiación por

parte de los receptores. Una muestra más del limitado efecto que la agenda de eficacia ha tenido sobre el comportamiento de los donantes, algo que también es constatado por los estudios empíricos (Fløgstad y Hagen, 2017).

La fragmentación de la ayuda no solo eleva los costes de transacción del sistema e incrementa la carga administrativa de los receptores, sino también dificulta la coordinación de los donantes y puede dañar la previsibilidad de los flujos. También por estas vías se puede afectar a la eficacia de la cooperación, reduciendo su impacto sobre el receptor, por eso es importante reparar en lo que nos dicen los estudios al respecto.

5.5. EFECTOS SOBRE LA EFICACIA DE LA COOPERACIÓN

5.5.1. Costes (y beneficios) de la fragmentación

En principio, cabría atribuir al proceso estudiado efectos de signo contrario sobre la eficacia de la ayuda. Por una parte, se espera que la proliferación de actores y la fragmentación de la cooperación —mayor número de acuerdos y de transacciones— tengan un impacto alcista en los costes de transacción del sistema, penalizando su eficiencia agregada. Esos costes, además, se distribuyen de forma asimétrica, afectando de manera especialmente aguda a los receptores, que son los que han de soportar la mayor carga administrativa que supone operar con una diversidad de donantes, cada uno con sus respectivos criterios de gestión. De forma complementaria, la proliferación de actividades dificulta las tareas de coordinación y liderazgo de los países receptores, dañando los procesos de apropiación, lo que también puede afectar a la eficacia de la cooperación.

Ahora bien, no todos los impactos son negativos: la proliferación de actores amplía el rango de opciones de financiación de los que dispone el país receptor, permitiéndole una mayor holgura en sus procesos de decisión estratégica. Esta situación puede ser especialmente útil cuando las prioridades del donante y las del receptor no están debidamente alineadas. Obviamente, la holgura estratégica se reduce si los donantes, cualquiera que sea su número, operan de modo coordinado, pero la propia elevación del número de los implicados hace más difícil esa coordinación. Junto a la diversidad de fuentes de financiación, hay otro potencial beneficio de la pluralidad de actores que está asociado a la mayor capacidad de innovación, competencia y emulación entre ellos, lo que puede hacer que la cooperación sea más rica y eficaz ¿Cuál es entonces el balance de estos factores de signo opuesto?

El estudio antes citado del Banco Mundial (World Bank, 2022) hace un ensayo simple de aproximación empírica y trata de relacionar la fragmentación con la evolución de los indicadores que resultan de las sucesivas rondas de evaluación del *Global Partnership for Effective Development Cooperation* (GPEDC) (en 2014, 2016 y 2018). Los resultados obtenidos son un tanto ambiguos: i) por una parte, el incremento de las transacciones aparece correlacionado con el uso que los donantes hacen de los sistemas del país receptor y con la proporción de recursos que se canalizan a través de

los presupuestos; ii) en dirección contraria, desciende el recurso de los donantes a utilizar los marcos nacionales de seguimiento y evaluación de resultados; y iii) por último, no hay evidencia de que se produzca un recurso más intensivo a los marcos de gestión pública del receptor (*Public Financial and Management*, PFM), ni mejora alguna en los niveles de previsibilidad de los recursos. Los resultados, pues, no abonan posiciones concluyentes. El alcance de estos resultados se ve afectado no solo por la debilidad de la metodología empleada, sino también por las deficiencias de las fuentes de información de las que se parte. Un reciente estudio confirma esta cautela y subraya la limitada consistencia que existe entre los indicadores diseñados por el GPEDC y las medidas de eficacia de la cooperación (Gisselquist et al., 2023).

La importancia del tema ha atraído la atención de los investigadores, que han aportado diversos estudios sobre el tema. Sus conclusiones apuntan a que: la pluralidad de actores que operan en un mismo sector y país generan un efecto alcista sobre los costes de transacción de la cooperación (Acharya et al., 2006), ese proceso tiene también un impacto sobre incremento de la carga administrativa de los receptores (Roodman, 2006), todo ello dificulta las posibilidades de coordinación de los donantes (Bigsten y Tengstam, 2013) y, además, termina por detraer recursos humanos especializados a las administraciones nacionales (Knack y Rahman, 2007). Todos estos efectos parciales negativos parecen avalar a quienes consideran probada la existencia de una relación adversa entre fragmentación y eficacia de la ayuda (Djankov et al., 2009; Kimura et al., 2012). Esta última proposición, sin embargo, va más lejos de lo que permiten las evidencias, que albergan muchas ambigüedades y son todavía limitadamente robustas.

La cautela antes señalada se alimenta de la propia opinión de los países recetores, que son mucho menos categóricos a la hora de juzgar los inconvenientes de la fragmentación de la ayuda (Greenhill et al., 2013). E igualmente se alinea con el balance de efectos de distinto signo que se deriva de algunos estudios de caso (Klingebiel et al., 2016). En suma, para confirmar el supuesto impacto negativo de la fragmentación se requieren más evidencias. No debería sorprender esta ambigüedad, ya que la propia estimación de la eficacia de la ayuda está sometida a numerosas indeterminaciones y arroja, con frecuencia, resultados dudosos (Doucouliagos, 2016).

La indeterminación señalada animó a los investigadores a considerar otras dimensiones relacionadas con el proceso de fragmentación, como, por ejemplo, la coordinación y armonización de los donantes (Bigsten y Tengstan, 2015). Uno de los estudios más detenidos sobre este aspecto confirma que el efecto positivo de la concentración de donantes opera solo en el caso de aquellos países que reciben una elevada cantidad de ayuda (Kimura et al., 2012). En los países con menores flujos, las ventajas de la concentración se compensan con el efecto negativo que el estrechamiento de las opciones tiene en términos de fuentes alternativas de financiación y mayor competencia entre los donantes. Y, de hecho, Gutting y Steinwand (2017) confirman que la presencia de múltiples donantes tiene un impacto positivo en los países con Estados frágiles, que normalmente reciben volúmenes reducidos de ayuda.

En un ambicioso estudio reciente, Gehring et al. (2017) han tratado de hacer balance de los efectos de la fragmentación sobre la eficacia de la ayuda. Entre las aportaciones más señaladas de este estudio está el

emplear distintos conceptos y medidas de fragmentación, con efectos potencialmente distintos entre ellas, tener en cuenta diversas dimensiones sobre las que medir el impacto —crecimiento económico, matriculación escolar y calidad de la burocracia— y considerar como factores condicionantes tanto los sectores de actividad como las características de los países implicados.

La inclusión de todas estas especificaciones es relevante para caracterizar el fenómeno. Por ejemplo, es crucial considerar el sector en el que se opera. Suele considerarse que es en los sectores sociales donde mayores son los niveles de fragmentación de la ayuda, pero ese resultado puede ser debido a que las intervenciones en esos sectores tienen una escala más reducida y está más consensuada la prioridad del sector, lo que hace que todos los donantes promuevan intervenciones en él. Sin embargo, esta misma coincidencia puede motivar que haya un mayor alineamiento entre los donantes o que los receptores hayan generado capacidades para la coordinación de los proveedores, con lo que el efecto negativo de la fragmentación podría verse reducido.

De igual forma es importante considerar las características del país receptor. La pluralidad de actores puede no ser un inconveniente si el país que los acoge tiene instituciones sólidas y elevada capacidad administrativa o si por atesorar alto valor geoestratégico para los donantes, el país tiene una elevada capacidad de negociación y liderazgo para orientar los flujos. Igualmente importa tomar en cuenta el modo de gestión de los donantes, más allá de su diversidad. Por ejemplo, si los donantes son proclives a la coordinación porque exista una tendencia a usar la ayuda programática o porque su presencia se canaliza a través de fondos compartidos (*pooled funds*), en ese caso es muy posible que los efectos negativos de la fragmentación puedan verse significativamente menguados.

Finalmente, también es relevante tener en cuenta las características del índice de fragmentación que se emplee. Algunos de los indicadores más habituales ponen especial atención en el número de los donantes, lo que puede venir definido por la elevada presencia de donantes marginales —que aportan cantidades mínimas—; otros, sin embargo, atienden más a captar el fenómeno inverso, la concentración de las operaciones, identificando cuánta proporción de ayuda proveen los donantes mayores. Este último aspecto es importante, porque el efecto negativo de la fragmentación puede verse atenuado si existe un donante líder o un grupo reducido de donantes que marcan las pautas al resto.

La relación de factores comentados no agota el conjunto de los relevantes, pero es suficiente para indicar que los efectos de la fragmentación están condicionados por una diversidad de circunstancias, lo que explica la ambigüedad de los resultados. En el caso del último estudio al que nos hemos referido esos resultados apuntan a un efecto negativo de la fragmentación sobre la dinámica de crecimiento económico del receptor, pero ese efecto se produce solo cuando no hay un donante líder —es decir, cuando es bajo el nivel de concentración de la ayuda—. El efecto se da, en todo caso, preferentemente intermediado por la ayuda y no tanto de forma directa: es decir, la fragmentación no afecta directamente al crecimiento, sino a través de la reducción en la eficacia de la ayuda.

Cuando se estudia el efecto de la fragmentación de la ayuda sobre los logros educativos se obtiene, sin embargo, un efecto positivo, que se expresa en la elevación de los niveles de matriculación escolar. Este

resultado puede ser indicio de que en este sector los donantes están más alineados y los receptores han generado suficiente experiencia como para adoptar un papel más activo en la coordinación de la ayuda. De esta forma, los efectos positivos de la fragmentación (más diversidad de donantes y fondos) compensan los negativos. Por último, no parece que exista efecto alguno de la fragmentación sobre la calidad de la burocracia.

En todas las relaciones exploradas es importante tener en cuenta la capacidad administrativa del receptor. En concreto, el efecto negativo de la fragmentación sobre la eficacia de la ayuda es mayor en el caso de los receptores de peor calidad burocrática (que suelen coincidir con los países más pobres). De hecho, el efecto positivo que se ha observado entre la fragmentación y la tasa de matriculación escolar se produce fundamentalmente a través de los países con alta capacidad administrativa, mientras que ese efecto sería negativo si solo se considerasen los países de baja capacidad.

Estos resultados no eliminan las ambigüedades, pero abundan en que se debería ser cuidadoso a la hora de prescribir que los países donantes concentren sus escenarios de actuación, reduciendo el número de los países socios o los ámbitos de trabajo en los que operan. Proponer una mayor selectividad en la identificación de los socios es algo que no está avalado por los estudios y, a cambio, puede tener altos costes si el donante ha establecido relaciones sólidas con el país y aporta un valor añadido del que carecen otros donantes. Similar argumento se podría dar si lo que se recomienda es transitar hacia modelos de cooperación más focalizados, abandonando ámbitos de trabajo en los que quizá haya una experiencia singular que ofrecer de la que carecen otros donantes. Lo que sí parece refrendado es el efecto positivo de la coordinación de los donantes y el efecto negativo que la fragmentación de la ayuda tiene en los países de menores capacidades.

5.5.2. Coordinación: plataformas nacionales

Como se ha mencionado, los costes asociados a la fragmentación de la ayuda se atenúan si existe suficiente coordinación entre los donantes. Esta convicción es la que impulsó que la agenda de París sobre Eficacia de la Ayuda contemplase como uno de sus principios la necesidad de avanzar en el alineamiento y en la armonización de los donantes. Se trataba de conseguir que los donantes subordinasen sus actuaciones a las prioridades, sistemas institucionales y procedimientos de gestión de los países receptores y que, al tiempo, se coordinasen entre ellos, avanzado en la división de tareas y en la simplificación y homogeneización de sus requerimientos administrativos. Estos dos aspectos quedaron más o menos recogidos en los dos principios de Busán, resultado del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Cooperación al Desarrollo, que aluden a la gestión por resultados y a las alianzas inclusivas.

En un principio, se ha asumido que avanzar en la coordinación es una responsabilidad que compete básicamente a los donantes. Son estos quienes definen las políticas, asignan los recursos y eligen las modalidades de ayuda; y son también los donantes quienes tienen la capacidad para dialogar con sus

pares, complementar esfuerzos, dividir las tareas y homogeneizar procedimientos entre ellos. Existen, además, resortes instrumentales para facilitar estos procesos, especialmente a través de las figuras de la ayuda presupuestaria (*budget support*) y el respaldo a fondos compartidos en el país (*pooled funds* o *basket funds*). La realidad, sin embargo, es que, como reflejan las evaluaciones sobre la agenda de eficacia de la cooperación, es poco lo que se ha avanzado en ese proceso. ¿Qué coste supone esa inercia frente al cambio?

Bigsten y Tenstam (2013), en un trabajo muy citado, acometieron una estimación tentativa de la reducción de costes administrativo que el donante podía conseguir a través de una aplicación más consecuente de la armonización. En concreto, consideraron dos procesos complementarios de armonización. El primero supondría una reducción del número de países en los que opera cada donante, lo que correlativamente supondría una caída en el número de actores presentes en el país receptor. En concreto, los autores suponen que se reduce el número de países socios promedio de los donantes (109) en una desviación estándar: pues bien, ese proceso daría lugar a una reducción de los costes del 14%. La segunda línea de acción comportaría transitar desde una cooperación basada en proyectos a una basada en programas: el objetivo sería que el peso de los programas ascendiese desde el 39% de la *Country Programmable Aid* (CPA) al 66%. En ese caso, la reducción de costes supondría el 24,3%. Es decir, la suma de ambos procesos comportaría solo para los donantes —no se estimó el ahorro de costes de los receptores— una caída de los costes cercana al 38%.

Mayores ganancias se producirían si, además, los donantes estuviesen dispuestos a coordinar sus asignaciones de ayuda, tomando en cuenta para ello la distribución de recursos que maximiza la reducción de pobreza. La aplicación consecuente de este criterio supondría una reasignación de algo más de la mitad de los recursos (el 53%) de la AOD: un dato que revela la inadecuación de los criterios que se siguen para la asignación de los fondos. El beneficio de este desplazamiento, desde los receptores privilegiados (*darling countries*) a los relativamente desatendidos (*orphan countries*) supondría un beneficio del 44,5% de los recursos. Si se considera que ese tránsito no siempre es posible porque algunos países beneficiarios del cambio pueden tener problemas de absorción de la ayuda y entre los perjudicados puede haber países con alta necesidad de ayuda —por estar, por ejemplo, en situación de postconflicto—, ese porcentaje descendería a un 23,2%, pero aun así se mantendría en una cuota elevada.

El hecho de que los donantes no hayan avanzado en estos procesos, aun a pesar de los beneficios potenciales que comportan, sugiere que existen restricciones de economía política que deberían ser tomadas en cuenta. Las dos más importantes son: i) en primer lugar, es muy difícil la coordinación que se requiere a escala global para que todos los donantes reduzcan los socios, se dividan las tareas o reasignen los recursos: los incentivos son limitados, el esfuerzo negociador es elevado y la posibilidad de incumplimiento, o de comportamiento oportunista, resulta igualmente alta; ii) en segundo lugar, es muy probable que los beneficios políticos que los países derivan de mantener su autonomía en la selección de socios y en la asignación de recursos sean mayores que los que se derivan de la reducción de costes motivados por la coordinación. Esto hace que de los tres mecanismos mencionados para mejorar la coordinación —reducir los países socios, concertar la asignación de recursos o apelar a

instrumentos compartidos—, es este último el de más fácil aplicación, descansando en un uso más intensivo de la ayuda programática (CPA). Ahora bien, ese cambio requiere una cierta transferencia de confianza desde el donante al receptor y un apoyo sincero al fortalecimiento de las capacidades institucionales de este último.

En todo caso, la experiencia sugiere que se puede avanzar de forma más expedita en la coordinación si se desciende en los niveles de decisión en los que esta tarea se propone: pasando *de lo global a lo local*. Es decir, si se abandona la pretensión de que los donantes procedan de manera concertada a una concentración en el número de socios o a una reasignación de los recursos a nivel global y se proponga, a cambio, una coordinación más intensa entre los donantes que operan en un mismo país. Este proceso así reformulado resulta más asequible, plantea una negociación más factible y es generador también de un ahorro de costes significativo —tanto para el donante como para el receptor—. El proceso descrito tiene además como ventaja adicional que establece un marco en el que es más fácil que el propio país receptor pueda liderar el proceso de coordinación, subordinando la ayuda recibida al marco de sus prioridades nacionales.

Tales lo que se propone la iniciativa *Integrated National Financing Framework* (INFF), que ha promovido el PNUD y que España apoya activamente. Se trata de una vía más realista y pragmática para avanzar en la coordinación sobre el terreno y para sentar las bases de un liderazgo más afianzado del país receptor, que es quien debe definir el marco de financiación en el que se integran las contribuciones de los donantes. Para que ese proceso pueda activarse es importante que los donantes inviertan en el fortalecimiento de las capacidades de los países y acompañen al país en su ejercicio de liderazgo. Es pronto para saber los resultados de esta iniciativa, pero constituye un camino prometedor, siempre que los donantes estén dispuestos a contribuir al proceso, sin actitudes impositivas ni condicionalidades sobreimpuestas.

5.5.3. Predictibilidad de los fondos

La fragmentación de la ayuda puede incidir también en otro aspecto que condiciona la eficacia de la ayuda: la predictibilidad de los fondos. Existen suficientes razones para pensar que los receptores, como los consumidores, en general, tienen preferencia por disponer de unos flujos de ingresos regulares, respecto a la alternativa de recibir el mismo promedio pero con oscilaciones temporales agudas. La previsibilidad de los fondos facilita que los receptores los incluyan de modo anticipado en sus programas de inversión, mejorando su impacto agregado; y, al contrario, flujos cambiantes e imprevisibles suelen motivar que los recursos se reorienten hacia el gasto de corto plazo, el consumo, con un impacto transformador menor sobre el receptor.

En el anterior párrafo se han manejado dos conceptos relacionados, pero diferentes. El primero es la *volatilidad* de la ayuda, que mide la variación de esa magnitud en el tiempo: es pues una medida *ex post* del cambio frecuente e intenso de los volúmenes de ayuda recibidos por un país. El segundo

es la *predictibilidad* de la ayuda, que indica hasta qué punto los receptores pueden confiar en una previsión de los recursos futuros: es, por tanto, un concepto *ex ante*. En principio, si existe una elevada volatilidad es esperable que los niveles de predictibilidad sean bajos, pero puede que esto no sea así. Por ejemplo, si la variación de la ayuda sigue patrones regulares, podría no afectar a la predictibilidad. No obstante, lo más habitual es que ambas variables estén correlacionadas.

Los estudios acerca del impacto negativo que la volatilidad y la imprevisibilidad de los recursos tienen sobre la eficacia de la ayuda son conclusivos y robustos. Han sido muchos los períodos contemplados y las metodologías empleadas y en todos los casos esa relación se confirma (Lesink y Morrissey, 2000; Easterly y Plutze, 2008; Rajan y Suramanian, 2005, entre otros). La variabilidad de los flujos penaliza de forma inequívoca el impacto de los fondos. La ayuda tendría mayor impacto transformador si los receptores pudiesen operar con certidumbre en unos marcos de programación de medio plazo.

Este hecho contrasta, sin embargo, con el limitado progreso que los donantes han tenido en transitar hacia una ayuda más programática y previsible. La forma más simple de comprobar este hecho es identificando el peso que tiene la ayuda programática (CPA) en el total de la ayuda bilateral de los países. Como ya hemos apuntado (capítulo 3), la cuota correspondiente a ese componente ha descendido desde los inicios de 2010 a las cifras más cercanas del 2024, pasando del 56% al 46%. Los resultados de la labor de seguimiento que realiza el GPEDC sobre el grado de aplicación de los principios de la agenda de eficacia de la cooperación confirma esta imagen. De acuerdo con el último informe, 2023-2026: “while predictability of funding is improving –over three quarters (77%) of countries reported high or very high annual predictability- medium-term predictability is limited with only a third (36%) development partners providing forward plans for the three years forward”.

Este resultado puede ser consecuencia de la volatilidad del entorno, que hace que los donantes sean reacios a comprometer recursos en el medio plazo sin un conocimiento preciso de las circunstancias en las que se puede encontrar su economía en ese momento. Pero, adicionalmente, la propia forma de gestionar la ayuda, basada en el recurso intensivo a proyectos y en el mantenimiento de una inocultable desconfianza en la capacidad institucional y de gestión de los receptores, dificulta el tránsito hacia aquellos instrumentos que operan en marcos temporales más dilatados. También en este campo el recurso a los INFF o a las plataformas nacionales en las que se integren los donantes puede ser un mecanismo útil para que las aportaciones aparezcan asociadas a marcos de programación más integrados y previsibles.

5.5.4. Coherencia de políticas

Hay un último aspecto que merece atención, porque incide sobre la eficacia de la cooperación y puede ser afectado por la fragmentación del sistema: la coherencia de políticas. Es este un tema complejo, que emergió a finales del siglo pasado y en el que apenas se han producido avances sustanciales desde entonces. Al aludir a la coherencia se apunta a la necesidad de que los gobiernos presten atención

a las interacciones entre sus políticas, tratando de reforzar las complementariedades y aliviar los costes o interferencias que se puedan producir entre ellas, con el objetivo de mejorar el impacto que se pretende. Dado que el desarrollo sostenible es el resultado de una colección amplia de políticas, es razonable que el tema de la coherencia haya surgido como un objetivo deseable. Al tiempo, la multiplicidad de actores y la fragmentación de la ayuda pueden hacer más laborioso el logro de ese objetivo.

La adecuada comprensión del tema requiere, no obstante, dos precisiones. La primera es que la coherencia no es un objetivo en sí mismo alcanzable, sino más bien una meta a la que acercarse sin que se logre nunca su plena realización. Ni el ser humano es consistente en sus decisiones, ni la política es un terreno que conduzca a decisiones apodícticas. Más bien, al contrario, la construcción de políticas obliga a una permanente transacción entre propósitos diferentes y, en ocasiones, encontrados, lo que dificulta la plena coherencia. El propósito debiera ser, por tanto, no tanto alcanzar la coherencia, algo imposible, sino reducir los niveles de incoherencia innecesarios de los que somos consciente.

La segunda precisión apunta a que la coherencia es una cualidad contingente, que está al servicio de un propósito, que es el que otorga contenido a esa cualidad. ¿Coherente con respecto a qué? Los actores del sistema de cooperación demandan que los donantes sean coherentes en sus políticas para lograr el mayor impacto posible sobre el desarrollo sostenible de los países de bajo ingreso, que es lo que inspira las políticas de cooperación. No les falta razón dado que, con frecuencia, lo que se dice pretender con la política de ayuda se niega, por ejemplo, con una política comercial poco favorable a los países en desarrollo o con unas exigencias en el tratamiento de crisis de deuda poco comprensivas con las circunstancias de esos países. Pero, lo cierto es que cuando se habla de coherencia de políticas, muchos gobiernos y buena parte de la ciudadanía asocian esa cualidad a la defensa de los intereses nacionales —más que a la promoción del desarrollo internacional—. Es decir, el impacto positivo sobre desarrollo sostenible es solo una parte de los propósitos de la acción de gobierno, lo que hace que haya distintos marcos de coherencia en conflicto.

Con estas indeterminaciones no es extraño que los estudios sobre este aspecto se hayan enfrentado a considerables dificultades para traducir el objetivo a términos cuantitativos y para desarrollar modelos analíticos sólidos que puedan suscitar consenso entre los especialistas. Más bien, se ha tendido a desplazar el análisis hacia la construcción de taxonomías cualitativas, hacia análisis descriptivos y hacia la acumulación de estudios de caso, en ocasiones contruidos con metodologías diferentes. Nada de ello facilita el logro de conclusiones sólidas. Pese a ello, hay algunas recomendaciones que parecen mejor asentadas en la experiencia. Señalaremos aquí tres:

1. Es difícil avanzar en la coherencia de políticas si las decisiones públicas no están debidamente informadas con el *análisis de impacto* de desarrollo que generan las diversas opciones. Es decir, para determinar qué grado de incoherencia se quiere asumir en este campo, es necesario que los responsables políticos tengan un buen conocimiento del impacto sobre los países en desarrollo de las políticas y decisiones a adoptar. Generar una cultura en el seno de la administración de

medición del impacto de desarrollo de las políticas parece un primer paso importante para avanzar en el campo de la coherencia.

2. Dada la realidad compartimentada de la mayor parte de las administraciones, es importante establecer *mecanismos de diálogo y coordinación* que sean horizontales e integren a la mayor parte de los departamentos responsables de política con mayor incidencia sobre los países en desarrollo. Esta misma respuesta se debería de arbitrar para favorecer el diálogo entre distintas administraciones (central, autonómica, local), cuando tengan competencias en este campo, como sucede en España. De hecho, para esa función, entre otras, se crearon la Comisión Interministerial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global y la Comisión Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, de acuerdo con lo establecido en la Ley de 20 de febrero de 2023.
3. Por último, la coherencia exige un mandato que se superpone al campo de acción específico de cada uno de los departamentos, por ello debe estar su promoción encargada a algún órgano que por su *nivel superior de jerarquía* o por su función coordinadora tenga autoridad sobre los diversos departamentos. Cómo se materialice esa función dependerá de los rasgos propios de cada cultura administrativa, pero cuanto más elevada sea la jerarquía implicada en el respaldo a la coherencia de políticas, mayor probabilidad existe de que el proceso no encalle en las disputas interministeriales.

Páginas atrás se ha defendido la necesidad de la localización de la acción de desarrollo y del avance en la coordinación de los proveedores de cooperación mediante la construcción de plataformas nacionales en las que se integren sus contribuciones. Si ese proceso prospera, ello querrá decir que, cada vez en mayor medida, una parte de las decisiones se tomarán en el seno de los propios países —y no en los cuarteles generales de las agencias de desarrollo. Es importante, por tanto, que en ese entorno más local existan también los mecanismos de coordinación interdepartamental —y entre proveedores— para asegurar suficientes niveles de coherencia. A nivel territorial es más fácil detectar las complementariedades y las interferencias de las diversas políticas, al contemplar su efecto sobre el país. Así pues, también estas plataformas pueden realizar una útil tarea de emitir señales para la toma de decisiones en los niveles de planificación, permitiendo una mejora de los niveles de coherencia.

5.6. COMBATIR LA FRAGMENTACIÓN Y LA IMPREVISIBILIDAD DE LOS FONDOS: PROPUESTAS

El desarrollo argumental del capítulo encierra algunas indeterminaciones, pero deja también ciertas conclusiones que semejan sólidas. Trataremos de sintetizarlas en ocho grandes puntos.

1. La diversificación de proveedores de la cooperación, de actores e instituciones especializadas y de instrumentos disponibles no puede *juzgarse sino como positiva*. En su conjunto, ha ayudado a enriquecer el sistema de cooperación, a diversificar los socios de los países en desarrollo y a

incrementar las holguras estratégicas de los países. El tono negativo con el que, con frecuencia, se presenta este fenómeno debería ser atemperado y balanceado con las aportaciones positivas que provoca. Por lo demás, en el futuro lo que habremos de esperar es un sistema aún más poblado de actores y de financiadores, en la medida en que nuevos países –como es deseable– se sumen a la cooperación. Vista en perspectiva, resulta acertada la caracterización que hicieron Severino y Ray (2009) de la cooperación para el desarrollo como un campo de acción hiper-colectiva a escala internacional: se trata de navegar en ese entorno complejo y plural.

2. Como todos los procesos de cambio, también el señalado requiere de medidas para asegurarse de que se gestiona adecuadamente la diversidad y se evitan o reducen los costes que genera. Es la *carencia de esas medidas –o su insuficiencia– lo que debe ser objeto de crítica* y no tanto la diversificación del sistema. La crítica debe ir dirigida a que los recursos no crezcan en similar proporción a las transacciones, a que los donantes no avancen en la previsibilidad de los compromisos, a que la ayuda no abra más espacio para los instrumentos programables, a que no se avance más en la coherencia de políticas o a que se haya hecho muy poco esfuerzo para avanzar en la coordinación local bajo el liderazgo de los receptores. Estas son las carencias que merecen corrección y no tanto la proliferación de actores del sistema.
3. No es claro que siempre y en toda condición la fragmentación de la ayuda deba considerarse un coste. La pluralidad de donantes y de actores operando en los países puede enriquecer el sistema de cooperación, al alentar una más activa innovación o ampliar las holguras negociadoras y estratégicas de los receptores. Todos ellos son factores positivos. Ahora bien, *el efecto negativo se acentúa cuando existen bajos niveles de coordinación de los donantes o ausencia de liderazgo entre ellos y cuando son bajas las capacidades institucionales y administrativas de los receptores*. La coincidencia de estos dos rasgos no es ocasional, especialmente en el caso de los países más pobres, lo que sugiere que es importante reducir los niveles de fragmentación especialmente en la ayuda dirigida a este tipo de países.
4. No parece razonable pretender que se reduzca la fragmentación a través de un ejercicio concertado entre los donantes de reducción de sus países socios, ni de coordinación en las asignaciones de recursos para maximizar una supuesta función agregada de reducción de la pobreza —que, por lo demás, tiene fundamentos teóricos débiles—. La vía más factible de avanzar en el proceso es a través de la *transición entre modalidades de cooperación*, tratando de otorgar mayor peso a aquellas opciones, como la ayuda programática o los fondos compartidos, que faciliten una actuación mejor conjuntada de los donantes.
5. Más allá de la transición entre modalidades de cooperación, es posible avanzar también en los niveles de coordinación entre los donantes, pero ese proceso para que sea efectivo no debe formularse tanto a escala global, cuanto a nivel local: es decir, promover la *coordinación sobre el territorio del país en el que se opera*. Los costes de negociación en este caso son mucho menores; y, a la inversa, mucho más elevadas las posibilidades de que el país receptor asuma un liderazgo efectivo en la coordinación de los donantes. Estas observaciones subrayan la pertinencia de los

procesos de localización de la ayuda y las iniciativas como los INFF que persiguen desde lo local combatir la fragmentación de la ayuda y fortalecer los procesos de apropiación de los países.

6. Además de mejorar la coordinación, es necesario avanzar también en los niveles de previsibilidad de la cooperación. También para avanzar en esta línea es necesario transitar hacia nuevas modalidades de cooperación que propicien compromisos que se definan para *marcos de tiempo más dilatados*. El crecimiento del peso de la ayuda programática en el total de las intervenciones parece, pues, un objetivo deseable. No obstante, para que esto se produzca es importante que los donantes apoyen las capacidades de los países y hagan un ejercicio más sincero de delegación de confianza en los receptores para la gestión de la cooperación.
7. Es importante también avanzar en los niveles de coherencia de políticas por parte de los proveedores de cooperación. Esto pasa, entre otras cosas, por generalizar y mejorar el *análisis de impacto de desarrollo sostenible* de las decisiones públicas y por establecer *mecanismos de diálogo* que operen a nivel transversal, con ese mandato, en el seno de las administraciones. La creciente localización de la acción de desarrollo puede ayudar a ese proceso, al acotar el marco en el que se evalúan los impactos, pero para ello es necesario que se habilite un canal fluido de información que vaya desde las unidades que operan en terreno hacia los centros de decisión estratégica de los proveedores, para que la evidencia nutra la toma de decisiones.
8. Por último, buena parte de estas propuestas están dirigidas a los donantes tradicionales, porque es el ámbito en el que se ha estudiado la fragmentación de la ayuda y en el que se ha definido predominantemente la ayuda programática (CPA), los fondos compartidos o las plataformas nacionales de coordinación. Pero nada impide que los nuevos proveedores de cooperación Sur-Sur participen de estos ejercicios y plataformas de coordinación. Que las prácticas y orientaciones de unos y otros no sean las mismas no quiere decir que no pueda sustentarse un diálogo y una colaboración más intensa al servicio de las prioridades del país y de su proceso de apropiación del desarrollo. Ese mismo diálogo más localizado puede ayudar a sentar las bases para una estructura más integrada e inclusiva del sistema de cooperación. Un aspecto al que dedicaremos el siguiente capítulo.

6.1. LAS SINGULARIDADES DE LA GOBERNANZA GLOBAL

Solo recientemente la gobernanza global ha merecido la atención de la investigación académica. Desde la perspectiva del derecho y de las relaciones internacionales se ha indagado en la genealogía del concepto y en los peculiares fundamentos de autoridad y legitimidad de esa “gobernanza sin gobierno” que es propia del espacio internacional (Rosenau y Czempiel, 1992; Weiss, 2013). Se trata de entender por qué entidades que son autónomas y soberanas, como los Estados, están dispuestas a dar credibilidad y seguir los dictados de un organismo que opera por encima de las fronteras y sin el apoyo de mecanismos efectivos de coerción.

A su vez, desde la economía se ha asumido otra perspectiva y se ha llegado al concepto de gobernanza global a través del estudio de las condiciones que demanda la provisión eficiente de bienes públicos internacionales (entre otros, Kaul et al, 1999, 2003 y 2006; Barret, 2007). Con un menor afán teórico, las organizaciones internacionales (como el Banco Mundial o el PNUD) se sumaron al empleo del término de una manera más descriptiva, para aludir a los mecanismos de coordinación internacional creados con el propósito de reducir los costes de la interdependencia, en un mundo crecientemente global.

Pese a todo este trabajo, lo cierto es que se está todavía lejos de disponer de un cuerpo teórico completo y consistente sobre el tema. Como reconocen dos especialistas en la materia: “global governance remains notoriously slippery” (Weiss y Wilkinson, 2014: 207). Un juicio que obliga a ser cautos en las propuestas conceptuales sobre el tema. Las realizadas por dos reconocidos autores nos pueden servir como punto de partida.

La primera asocia la gobernanza global con “the exercise of authority across national borders as well as consented norms and rules beyond the nation state, both of them justified with reference to common goods or transnational problems” (Zürn, 2018; 4). A su vez, de una manera quizá más abierta, Weiss (2013: 2) la define como “the sum of informal and formal values, norms, procedures, and institutions that help all actors –states, intergovernmental organizations (IGOs), civil society, transnational corporations (TNCs) and individuals- to identify, understand, and address trans-boundary problems”. Estas dos definiciones son suficientes para nuestro ejercicio de clarificación.

De la primera definición interesa resaltar tres aspectos. En primer lugar, que asociado a la gobernanza hay un necesario ejercicio de autoridad, que puede traducirse en la generación de normas y reglas que se aplican más allá de las fronteras. Es algo más, por tanto, que la mera coordinación entre países o el puntual ejercicio de una iniciativa de cooperación entre ellos. Conviene, en todo caso, advertir que no es solo función de este tipo de gobernanza producir regulaciones, sino también establecer

agendas, hacer seguimiento de lo acordado, adjudicar tareas y, en excepcionales ocasiones, exigir el cumplimiento de la norma (*enforcement*). En segundo lugar, el concepto remite tanto al espacio internacional como al de naturaleza transnacional. Quiere esto decir que es objeto de la gobernanza global tanto la responsabilidad de Naciones Unidas para activar una operación de paz como el ejercicio de una agencia de rating definiendo la prima de riesgo en los mercados de capital. No son solo, pues, los Estados los que nutren las estructuras de gobernanza. Por último, el ejercicio de autoridad y la capacidad normativa y reguladora que se asocian a la gobernanza global encuentran su justificación en la existencia de bienes y desafíos cuyos efectos trascienden las fronteras y para cuya gestión se requiere de un esfuerzo cooperativo que va más allá del ámbito de actuación de los Estados nacionales. La presencia de bienes públicos internacionales en este ámbito es, pues, crucial.

A su vez, de la segunda definición cabe entresacar dos aspectos que son igualmente clarificadores. El primero apunta a que el marco de la gobernanza global lo definen tanto las instituciones formales como las informales: es decir, forma parte de la gobernanza tanto una institución—como Naciones Unidas— o una norma expresa —como el Protocolo de Kyoto, por ejemplo— como una convención socialmente compartida, aunque no esté escrita —por ejemplo, que los países ricos deben otorgar ayuda internacional a los más pobres—. El segundo aspecto que se quiere subrayar es que —como se ha señalado— la gobernanza global no implica solo a los Estados, sino al conjunto de los actores internacionales, entre los que además están las empresas, la sociedad civil, la academia o las organizaciones internacionales, entre otros.

Como todo arreglo institucional, también la gobernanza restringe y habilita la actuación de los actores internacionales. Por una parte, las normas internacionales limitan necesariamente el espacio de actuación de los agentes al prescribir algunas conductas como censurables —pensemos, por ejemplo, en la Recomendación aprobada por el CAD en 2001 que limita el uso por parte de los donantes de la ayuda ligada—. De hecho, en el extremo podríamos apuntar que solo existe gobernanza si la autoridad limita de algún modo el espacio de actuación de los agentes; o por decirlo sensu contrario, no existiría gobernanza alguna si los actores hiciesen siempre y en todo momento aquello que desean. Pero, al tiempo, también la gobernanza habilita a los agentes a articular una acción política transformadora, que no se hubiese producido en ausencia de esa estructura de gobernanza —por ejemplo, sin Naciones Unidas es difícil concebir que los países hubiesen acordado la Agenda 2030—.

Se supone que es consustancial a una estructura de gobernanza adoptar decisiones que implican a los Estados y, por derivación, a las ciudadanías a las que esos Estados representan. Esto impone a las estructuras de gobernanza global un doble ejercicio de rendición de cuentas: frente a los Estados y frente a las ciudadanías. El bajo grado en que esta última actividad se realiza es, sin embargo, un motivo frecuente de crítica de la gobernanza global. En correspondencia con los destinatarios de la rendición de cuentas, también los Estados y las ciudadanías pueden ser fuente de la crítica que se hace a las estructuras de gobernanza cuando estas no responden a sus expectativas.

Tanto el ejercicio de autoridad que supone la definición de normas y reglas como la posterior actividad de rendición de cuentas de una institución de gobernanza global descansa en el supuesto de que existe

un bien común de carácter transnacional, a cuyo logro se subordina la actividad de esa institución. No importa que esa identificación del bien común sea frágil o rudimentaria: lo importante es que se conciba que, para su gestión, las capacidades de los actores operando de manera autónoma son insuficientes. Es esa convicción la que otorga el valor añadido, la justificación de existencia de una institución que opera en el espacio internacional.

El modo en el que la gobernanza global ejercita la autoridad tiene también singularidades, porque no descansa en la coerción o en el ejercicio de la imposición, sino en la aceptación, en el acatamiento voluntario por parte de los Estados o actores afectados (*deference*). En correspondencia, en la mayor parte de las instituciones, con puntuales excepciones, el ejercicio de la autoridad no se materializa en órdenes de obligado cumplimiento (*comands*), sino en recomendaciones o sugerencias (*request to*), que deben ser interpretadas para traducirse luego al comportamiento de los actores. De forma complementaria, a través del ejercicio de autoridad, las instituciones de gobernanza global despliegan también una actividad de carácter normativo, estableciendo aquello que debe hacerse porque es lo “correcto”.

Es relevante preguntarse por las razones por las cuales un Estado está dispuesto a obedecer y seguir, voluntariamente, las instrucciones y recomendaciones de una estructura de gobernanza global. Los motivos pueden ser de muy diversa naturaleza, desde el deseo de ganar reputación internacional al propósito de sumarse al comportamiento mayoritario o desde congraciarse con la potencia hegemónica a cultivar la afinidad con sus pares. Todas son posibles razones, pero el argumento más sustancial remite al reconocimiento de las limitaciones informativas u operativas que las partes tienen para afrontar con eficacia problemas especializados de naturaleza global. Esperan, por tanto, derivar un potencial beneficio de la existencia de una autoridad centralizada y experta en el tema a escala internacional.

El planteamiento anterior apunta a la singularidad de las fuentes de autoridad de la gobernanza global que, si bien tienen una dimensión política inextinguible, encuentran su justificación más visible en el ámbito epistémico; es decir, en el de la capacidad para el manejo de información y conocimiento experto para el diseño de repuestas en el ámbito en el que operan —pensemos en el FMI, en la Organización Mundial de Salud o en Panel Internacional de Expertos en el Cambio Climático, IPCC, por poner tres ejemplos—. Es ese manejo de conocimiento experto lo que propicia que los países asuman sus decisiones como guía para su acción, aun cuando no exista mecanismo ejecutivo alguno que obligue a ese proceder (Zurn, 2017).

Dado que el conocimiento especializado está siempre abierto a la crítica, toda autoridad global está sometida también a continuados procesos de cuestionamiento, que deben compensarse con una actividad igualmente continuada de justificación de su existencia y de sus prácticas. Eso no sucede en igual medida con los Estados, que descansan en una estructura de poder político más sólida y en una inequívoca legitimación que deriva de la voluntad popular expresada en las urnas. No existe un *demos* sobre el que descansa la legitimidad de una instancia de gobernanza global y esta no tiene un poder punitivo sobre el que hacer descansar su autoridad.

El peso que la información y el conocimiento experto tienen en el sustento de sus decisiones explica, también, uno de los problemas más habituales que aquejan a este tipo de estructuras: su sesgo tecnocrático. Es decir, su tendencia a interpretar que los problemas están vacíos de contenido político y que, por tanto, se solventan en el espacio, aparentemente neutral, del conocimiento técnico o del dominio de los resortes instrumentales.

Asociados al origen de la autoridad global están los criterios de legitimidad en los que descansa su existencia y actividad. Buena parte de las fuentes de legitimidad que maneja el poder político nacional no están disponibles para la gobernanza global, de modo que los criterios de legitimación de esta última descansan en una adaptación parcial de aquellas fuentes. Partiendo de la tríada que sugiere Max Weber, es en el ámbito de la autoridad racional²⁸ donde cabría localizar la fuente de legitimación de la gobernanza global.

En ese espacio de legitimación ocupa un papel crucial el principio de *imparcialidad* de las decisiones y procedimientos. Una imparcialidad que se le supone también a las fuentes—información y conocimiento experto— en que se fundamenta su proceder. Ello comporta, de forma adicional, una equilibrada audiencia a los diversos intereses en juego, y la igualmente equilibrada consideración de los beneficios y costes derivados de las decisiones. Sobre ese mismo criterio se deben asentar los procesos de decisión y la obligada aplicación generalizada, y no discriminatoria, de las reglas y normas que se acuerden.

No siempre esto sucede en la realidad. Hay instituciones internacionales que asientan sus procesos de decisión en tratamientos asimétricos, que otorgan preferencia a algunos de sus miembros —como el derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por ejemplo—, o que combinan la exigencia de mayorías cualificadas con una ponderación del voto que genera el mismo efecto —el FMI, por ejemplo—. Incluso, aunque a nivel formal el voto esté igualmente distribuido, los procesos informales de deliberación pueden hacer que una institución se aleje de ese criterio de imparcialidad —es lo que sucedía, por ejemplo, en el *salón verde* de la OMC durante la negociación de la Ronda de Doha—. La ausencia de imparcialidad es un factor que debilita de forma muy central la legitimidad de las instituciones de gobernanza global.

De manera complementaria a ese principio, hay otros criterios que son exigibles a una estructura de gobernanza que se considere óptima. Entre ellos destacan los cinco siguientes:

- *Inclusión*, para asegurar que la estructura de gobernanza no margina a los actores relevantes en el campo de acción que se considere.
- *Representatividad*, para garantizar que se ponderan adecuadamente todas las voces y visiones relevantes.
- *Eficacia*, para poder alcanzar los fines que conforman el mandato —siendo igualmente importante, la eficacia dinámica, que alude a la adaptabilidad al cambio futuro de la institución—.

²⁸ Max Weber distingue como fuentes de legitimidad del poder político la tradicional, carismática y racional-legal, a las que habría que añadir la democrática-representativa.

- *Transparencia*, para asegurar que los criterios y procesos de decisión son accesibles al conocimiento y reciben la adecuada publicidad.
- *Rendición de cuentas*, para que se justifiquen los resultados obtenidos, ante las dos fuentes básicas de autoridad a las que se deben: los Estados y las sociedades.

6.2. LA AYUDA: UNA GOBERNANZA EN CRISIS

El CAD, como organismo de gobernanza del sistema de ayuda, comparte buena parte de los rasgos que son propios de una estructura de gobernanza global: su subordinación a un propósito relacionado con el bien común global —mejorar las políticas orientadas a favorecer el desarrollo de los países de ingreso medio y bajo—, el carácter de recomendaciones que tienen sus reglas y decisiones, el protagonismo que el conocimiento experto tiene en el ejercicio de la autoridad y la pretensión de imparcialidad en su conducta. Más crítico se puede ser, sin embargo, con respecto al grado de cumplimiento de los criterios que son exigibles a una institución de gobernanza de calidad. El CAD ha demostrado operar con aceptable eficacia, pero en el resto de los criterios —inclusión, representatividad, transparencia y rendición de cuentas— arrastra deficiencias de diferente entidad. En buena medida, estas carencias derivan del propio origen y naturaleza del CAD, pero su gravedad se ha visto acentuada en el tiempo como consecuencia de los cambios habidos en el entorno internacional.

Dado que fueron las potencias occidentales las que crearon el sistema de ayuda, fueron estos mismos países los que diseñaron su institución de gobernanza, reproduciendo en ella los rasgos de exclusividad y unilateralidad que caracterizaban a aquella política. Es cierto que en las décadas de 1940 y 1950 hubo algunos intentos para hacer que la cooperación pivotase en torno al liderazgo de Naciones Unidas, pero las conveniencias estratégicas de la Guerra Fría hicieron que finalmente el centro de gravedad se desplazase hacia la acción bilateral, poniendo a los donantes a la cabeza del sistema. El despliegue de la OCDE, y su papel en la exitosa experiencia del Plan Marshall, brindó el marco institucional para albergar la gobernanza del sistema de ayuda, que finalmente cristalizó, a iniciativa de Estados Unidos, en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), creado en enero de 1961²⁹.

A lo largo de su ya prolongada existencia, el CAD ha facilitado un diálogo continuado de los donantes sobre sus políticas de ayuda internacional, alentando la convergencia entre los modelos institucionales y de política respectivos. Para promover ese proceso se definieron conceptos y métricas, se asumió el reporte homologado y sistemático de los datos, se difundieron buenas prácticas, se aprobaron estándares compartidos y se estableció un original proceso de evaluación entre pares para la mejora de las políticas respectivas. El balance de todo ello es muy positivo: el sistema de ayuda sería muy distinto, y con seguridad peor, si no hubiese existido el CAD. Ahora bien, nada de esto corrige el carácter excluyente del organismo, reservado de forma exclusiva para los donantes de la OCDE;

²⁹ Con antelación, en 1960, se había creado el Grupo de Acción de Desarrollo, que es el antecedente del CAD.

ni cuestiona el sentido vertical de las relaciones en que descansa, sin apenas espacio para la voz y representación de los países en desarrollo. Visto en perspectiva, resulta paradójico que se proclame la apropiación del desarrollo (*ownership*) como principio básico de actuación en un organismo, y un sistema, que se basa justamente en la exclusión de los países que deben protagonizar ese desarrollo.

La identificación del CAD como el eje de gobernanza del sistema de cooperación podía semejar razonable en el pasado, cuando aquella política virtualmente se identificaba con la AOD y cuando los únicos donantes de entidad eran miembros de la OCDE. No es esta la situación del presente. A pesar de su imprecisa frontera, la cooperación para el desarrollo define hoy un campo mucho más amplio y frondoso que el de la AOD. En su seno se acoge una variedad de proveedores de fondos, de actores e instituciones y de mecanismos de apoyo que solo en parte quedan subsumidos en la AOD. El resto opera más allá de los límites de esa métrica, aun cuando tenga como propósito contribuir igualmente al desarrollo sostenible de los países implicados.

Una mirada dotada de cierta perspectiva temporal conduce a pensar que esa parte de la cooperación que hoy queda extramuros de la AOD está llamada a tener creciente relevancia en el futuro, a medida que países hoy en desarrollo adquieran mayor peso y protagonismo internacional. La parcial retirada del apoyo de Estados Unidos a la AOD, unido al debilitamiento del respaldo que a esa política brindan otros países europeos, puede hacer que ese proceso se acelere. Y en esa misma dirección apunta la consolidación institucional y estratégica de las políticas de cooperación de China y de otras potencias medias, el despliegue de nuevas instituciones multilaterales de desarrollo creadas a iniciativa de los países del Sur y el fortalecimiento de alianzas —como los BRICS— que agrupan a nuevos poderes ajenos a la OCDE. Una parte importante y creciente de la cooperación para el desarrollo opera —y operará en el futuro— fuera del ámbito del CAD.

Este desajuste entre la institucionalidad heredada y la realidad emergente de la política de cooperación ha provocado que en las últimas décadas se creasen otras plataformas de diálogo y coordinación en el campo de la acción de desarrollo, con membresías más amplias que el CAD. Es el caso del *Development Cooperation Forum* (DCF), del *Global Partnership for Effective Development Cooperation* (GPEDC), del *International Forum on TOSSD* o de la *International Aid Transparency Initiative* (IATI). Ninguna de estas plataformas reúne las condiciones de una adecuada estructura de gobernanza que sea alternativa al CAD, pero su mera existencia revela que el ámbito del sistema trasciende el perímetro de la AOD.

Dada esta constatación, la pregunta relevante es si debe seguir siendo el CAD el referente central de la gobernanza del sistema en el futuro o si, alternativamente, debiera trabajarse por erigir una nueva gobernanza más comprehensiva e incluyente que dé orden a todas estas plataformas de diálogo y coordinación surgidas en el campo de la cooperación para el desarrollo. Si la segunda opción fuese la elegida, aun quedaría por resolver el papel que el CAD pudiera tener en esa nueva gobernanza ¿Deben construirse las nuevas instituciones a partir de una reforma del CAD o, más bien, debiera pensarse en un proceso más abierto, con la participación de países ajenos a la OCDE? Y, en este último caso, ¿qué papel se le encomienda al CAD?, ¿debe extinguirse o debe preservarse como mecanismo de coordinación de un grupo de importantes donantes a los que unen valores y propósitos compartidos? A contestar estos interrogantes se dedica este capítulo.

Para avanzar en esa indagación, es útil tener en cuenta las tendencias que se perciben en la configuración del marco geoestratégico global, tomando en cuenta los cambios habidos en las estructuras de poder en el espacio internacional. La respuesta de gobernanza no será la misma si se entiende que el mundo está abocado a una nueva confrontación bipolar que si se considera que se avanza hacia un orden más multipolar y fragmentado, con alianzas fluidas y cambiantes más allá de los tradicionales bloques. Y es igualmente obligado considerar los modelos de cooperación —y agendas de desarrollo— que podrían plantearse para el futuro, porque la estructura de gobernanza que se demande dependerá muy crucialmente del perímetro y orientación de esos modelos. A estos aspectos se refieren los dos epígrafes subsiguientes.

6.3. MARCO GEOESTRATÉGICO

6.3.1. Tendencias de cambio

Resulta difícil hacer una interpretación que resulte inequívoca de la realidad geoestratégica actual, dado el carácter incierto, confuso y cambiante del entorno. En todo caso, la realidad del momento actual es muy distinta a la existente al final del siglo precedente. Se han quebrado alianzas internacionales anteriormente tenidas por muy sólidas y se han debilitado las reglas y consensos heredados. En este complejo marco se perciben tres tendencias de cambio que parecen indiscutibles, y que ya fueron anticipadas en el capítulo 1: el declive continuado de Estados Unidos —y de Occidente, en general—, acentuado por las consecuencias de la crisis financiera de 2008; el ascenso a la condición de potencia global de China, con un modelo económico y político muy diferente al dominante en Occidente; y la emergencia de un espacio amplio y heterogéneo de potencias medias, que sientan las bases de un mundo más complejo y multipolar.

Un Occidente en regresión

La primera tendencia apunta a la incuestionable pérdida de peso económico y de influencia política del bloque Occidental. Aunque con raíces previas, ese proceso se ha visto acentuado tras la crisis de 2008 y acompañado de un desplazamiento hacia Asia de los centros de dinamismo económico global. La posición de Occidente se ha visto comprometida, ya más recientemente, por las tensiones generadas en el interior del bloque por el brusco giro dado por la política exterior estadounidense. El tono ásperamente nacionalista de la Administración Trump, su desprecio a las reglas y acuerdos internacionales, su recurso reiterado al unilateralismo, su desdén hacia las posiciones de sus aliados y su militante rechazo a objetivos —como la sostenibilidad ambiental— anteriormente compartidos ha distanciado a los dos polos económicos más relevantes del bloque —Europa y Estados Unidos—. Las heridas son suficientemente profundas como para hacer difícil que la confianza se reconstruya en el corto o mediano plazo. Al tiempo, en ese contexto se han profundizado las grietas que ya arrastraba la Unión Europea: un bloque que aparece inerte y paralizado, dividido internamente, incapaz de definir una posición estratégica propia en la escena internacional y con los países miembros moviéndose entre la sumisión y la impotencia.

La influencia de este bloque sobre la acción internacional de desarrollo sigue siendo importante, por su capacidad para definir la agenda, movilizar recursos y definir estándares, pero se trata de una influencia en claro retroceso. No sólo por su pérdida de peso económico y por la emergencia de poderes alternativos, sino también por el deterioro en la credibilidad de su compromiso con la agenda de desarrollo. A ello ha contribuido la acumulación de promesas incumplidas —la más longeva la referida al 0,7% del PNB en AOD—, el recurso frecuente a la condicionalidad expresa o tácita de la ayuda o su recurrente doble rasero en la política internacional. El desengaño se transformó en resentimiento durante la pandemia Covid-19, cuando los países de este bloque acumularon vacunas más allá de lo necesario, mientras el mundo en desarrollo se veía sin medios para inmunizar a su población. Las reiteradas reticencias para avanzar en aspectos claves de la agenda de financiación del desarrollo —como los mecanismos de resolución de crisis de deuda soberana o de coordinación fiscal internacional— o sus resistencias a una reforma más profunda de los sistemas de representación y voz en los organismos multilaterales abonan esa misma imagen crítica.

En este marco, las decisiones del gobierno de Estados Unidos de suprimir su agencia de desarrollo (USAID), reducir drásticamente su programa de ayuda y retirarse de agencias clave de Naciones Unidas han terminado por hacer de ese país un improbable referente para la acción internacional de desarrollo. Algo similar, aunque menos acentuado, podría suceder con otros países europeos, igualmente embarcados en un programa de reducción y reconversión de la ayuda internacional. Por lo demás, no ha contribuido al prestigio de la Unión Europea ante el Sur Global ni la humillante actitud adoptada frente a las exigencias de Trump, ni los vergonzosos silencios ante graves situaciones críticas que comprometen su liderazgo moral —como ante la guerra en Gaza—.

El ascenso de China a la condición de potencia global

El segundo vector importante de cambio es el ascendente peso e influencia en la escena internacional de China. Amparada en su dimensión demográfica y en su impresionante crecimiento económico, China se ha convertido en una potencia que rivaliza con los antiguos poderes de la tríada Estados Unidos-Europa-Japón y se conforma como referente y principal socio para un amplio grupo de países en desarrollo. El ascenso de China ha descansado en sus éxitos económicos y tecnológicos, sin traducción paralela en el campo militar; y se ha acompañado de un doble proceso: la utilización de los canales multilaterales heredados, por una parte, y la creación de nuevas instituciones multilaterales, por la otra.

Por lo que respecta a su liderazgo económico y tecnológico, los datos son reveladores. La dimensión de la economía China supera holgadamente a la de Estados Unidos y sus exportaciones al resto del mundo —alrededor del 15% del total mundial— duplican las propias de Estados Unidos o Alemania. China ha avanzado en su proceso de liberalización comercial tras su inclusión en la OMC, reduciendo sus aranceles y participando en una veintena de Tratados de Libre Comercio bilaterales y regionales. Ese activismo comercial ha ido acompañado de una sólida estrategia para acceder a recursos con los que alimentar su crecimiento, habiéndose convertido en el principal socio comercial de más de 140 países.

El impresionante crecimiento económico del país ha ido acompañado de una rápida escalada en el campo tecnológico. A pesar de su inicial desventaja, China rivaliza con Estados Unidos en el número de patentes solicitadas en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y lidera la innovación en algunos sectores considerados estratégicos, entre otros, los relacionados con la transición energética y el desarrollo de la electromovilidad. El esfuerzo realizado por el país en el ámbito de la transición energética ha sido notable, de modo que en estos momentos dispone de casi la mitad de la capacidad instalada a escala mundial en la producción de energía solar y de energía eólica (tanto *onshore* como *offshore*).

El país ha sido capaz, al tiempo, de promover una sólida estrategia de proyección internacional, en cuyo centro se sitúa la iniciativa *Belt and Road*, en la que se combina el comercio, la provisión de créditos, la inversión en infraestructuras, la cooperación tecnológica y la promoción del desarrollo. Esa estrategia se ha complementado con las tres grandes iniciativas globales promovidas en los campos del desarrollo (IGD), la seguridad (ISG) y la civilización (ICV). En su acción internacional China ha creado también diversos foros de diálogo y cooperación con los países en desarrollo — como el *Forum on China-Africa Cooperation* o la *Sanghai Cooperation Organisation*—, generando una densa red de acuerdos bilaterales y regionales y alguna alianza de alto valor estratégico global, como la generada en torno a los BRICS, a la que se aludirá más adelante.

Para escalar puestos en la escena internacional, China ha operado a través de dos vías complementarias, reforzando su posición en el sistema multilateral existente y promoviendo la creación, en su caso, de nuevas respuestas institucionales. El *Index of Countries' Support for UN-based Multilateralism*, del *SDG Transformation Center*, revela los avances en la primera de las líneas señaladas, situando a China en una posición ligeramente superior a la media mundial, aunque por debajo de la mediana, con notable ventaja sobre Estados Unidos³⁰. Y, así, mientras Estados Unidos, bajo Trump ha decidido retirar su apoyo a diversas agencias multilaterales, China ha resuelto, en 2024, promover tres nuevos fondos en Naciones Unidas³¹. Pero, al tiempo que opera en el sistema multilateral heredado, China ha respaldado el nacimiento de nuevas instituciones, sea por propia iniciativa — como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, AIIB por sus siglas en inglés—, sea en el marco de las alianzas en las que participa — como el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS—.

La emergencia de potencias medias

La tercera tendencia a señalar es el creciente papel que está llamado a jugar un heterogéneo y poblado grupo de potencias medias, muchas de ellas procedentes del Sur Global. En un contexto de crisis de hegemonía y de disolución de los bloques y alianzas previas, estas potencias adquieren mayor relevancia y disfrutan de una autonomía para la configuración de sus vínculos internacionales que quizá no tendrían

³⁰ <https://dashboards-unmi.sdgindex.org/explorer>

³¹ Se trata del *China-United Nations Peace and Development Fund*, del *Global Development and South-South Cooperation Fund* y del *Climate Change South-South Cooperation Fund*.

en otro contexto. Muchas de ellas se mueven en el espacio internacional conformando alianzas de geometrías diversas, que trascienden en muchos casos las fronteras que definen los bloques tradicionales o los nuevos alineamientos derivados de las pugnas Estados Unidos-China o Norte-Sur Global. La diversidad de los intereses que mueven a estos países impide atribuirles un propósito geoestratégico compartido, más allá del que comporta buscar espacios de autonomía respecto a las imposiciones de las potencias globales. Pero ese mismo hecho facilita la construcción de alianzas múltiples y diversas entre ellos para incidir sobre la realidad internacional a través de fórmulas flexibles —como las *coalition of the willing*— o de su peso en plataformas de coordinación ya existentes —como el G-20—.

Una buena parte de esas potencias medias provienen del mundo en desarrollo y persiguen reformar el sistema internacional, con el objetivo de mejorar su capacidad de voz y representación en las organizaciones internacionales y conseguir reglas globales más adaptadas a sus condiciones. Aunque son diversas las alianzas que responde a esos propósitos, la más importante de todas es la generada en torno a los BRICS. Aunque inicialmente constituida por cinco países —Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica—, en su XV Cumbre, de 2023, se decidió ampliar la membresía del grupo, produciéndose la inclusión de otros cinco miembros —Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Irán e Indonesia—, una vez que Argentina revertió su inicial decisión y Arabia Saudita optó por permanecer con estatus de observador. A todos ellos se añade una larga lista de países asociados y de candidatos que están a la espera de su inclusión. La apertura a nuevos miembros ha mejorado la representatividad del grupo y ha hecho más creíble su pretensión de constituirse en portavoz del Sur Global.

Entre las realizaciones más notables de este grupo está la creación de un conglomerado de instituciones financieras multilaterales orientadas a la promoción del desarrollo y a la preservación de la estabilidad financiera. Entre ellas está el *New Development Bank*, para proveer financiación de desarrollo, el *BRICS Cross-Border Payment Initiative*, para facilitar las transacciones mutuas en monedas locales o el *Contingent Reserve Arrangement*, para proveer liquidez de corto plazo. También han avanzado en algunos marcos de política compartida, como la que define el *Partnership on the New Industrial Revolution*, para impulsar la innovación y el desarrollo de la transición digital. Lo que caracteriza a este grupo de países es su proclamada voluntad de corregir el sesgo que el sistema multilateral exhibe en favor de los países desarrollados, que se manifiesta tanto en la configuración de las agendas como, sobre todo, en sus estructuras de voz y representación. Es un bloque, pues, de claro tono contra-hegemónico, que cuestiona el peso del bloque Occidental sobre el sistema internacional, apelando para ello al poder que le brinda su número, su población, su peso económico o su capacidad estratégica, pero tratando de actuar desde dentro del sistema internacional y con las organizaciones que le son propias, incluido las regionales.

6.3.2. Ejes de tensión

El panorama descrito se traduce en una realidad internacional atravesada por diversos ejes de tensión geoestratégica. Cuál de ellos sea el que un país destaque como preferente es lo que determina la

orientación que se le quiera dar a su acción internacional. Desde esta perspectiva, hay dos ejes que son los preferentemente postulados a escala internacional, si bien uno es predominantemente planteado por los países y analistas occidentales —la rivalidad entre Estados Unidos y China— y el otro lo evocan más frecuentemente los países, analistas y actores del mundo en desarrollo —la tensión entre el Norte y el Sur Global—.

El primer eje es el que define la tensión entre Estados Unidos, y sus aliados occidentales, y China y sus respectivas áreas afines. Esta *tensión bipolar* adopta la forma más visible de cruda competencia por el liderazgo global en el ámbito económico y tecnológico, y se manifiesta igualmente en la pugna por el control de los recursos estratégicos y en la conquista de mercados y áreas de influencia. Quienes elevan esta tensión a la condición de preferente, suelen proclamar que el mundo ha entrado en una *Nueva Guerra Fría*, en la que las dos potencias globales disputan su hegemonía y pugnan por atraer a sus respectivas órbitas a una parte del sistema internacional. Se discrepa acerca de dónde situar el origen de esta tensión, si ha sido promovida por Estados Unidos a partir de la decisión de la Administración de Obama de convertir a China en la principal amenaza estratégica (Foster, 2021), o si ha sido este último país quien la ha activado a través de sus aspiraciones de soberanía sobre el Mar del Sur y su proceso de control de mercados en África y América Latina.

Pero, se coincide en que esa tensión ha generado una escisión del escenario internacional que está llamada a profundizarse en el futuro. En el marco de esta tensión se entiende el reproche que los países de la OCDE formulan a China por tratar de presentarse, al tiempo, como una potencia global y como un país en desarrollo. Si este fuese el eje de tensión dominante, probablemente el valor geoestratégico de la cooperación para el desarrollo se verá reducido en el futuro, por su limitada incidencia sobre los campos —comercial y tecnológico— donde se libra la pugna.

El segundo eje es el que se define la tensión entre el *Norte* —conformado por las economías desarrolladas— y un, así llamado, *Sur Global* —el mundo en desarrollo—, en el que se integran a China e India. En este caso la pugna rememora la que motivó el nacimiento del G-77, en 1964, o la propuesta de Nuevo Orden Económico Internacional, en 1974. A través del sintagma del Sur Global se pretende ofrecer no solo los perfiles de una marca de identidad colectiva de alto contenido simbólico —más allá de las agudas diferencias entre países—, sino también un rótulo unitario que identifique una aspiración económica y geopolítica orientada al cambio del sistema internacional. En esta segunda faceta, el propósito que anima a este bloque es avanzar hacia un orden internacional más equilibrado, que dé mayor audiencia a los intereses de los países en desarrollo, asiente reglas más adaptadas a sus capacidades y propicie un mejor reparto de las oportunidades de progreso. Si es este el eje dominante lo esperable es que la cooperación para el desarrollo profundice su actual dualidad, generándose dos universos diferenciados entre la ayuda tradicional y la cooperación Sur-Sur.

Aunque con diferentes posiciones, los dos ejes mencionados comparten una caracterización dual del mundo, que obliga a los países a alinearse en torno a uno de los dos polos en conflicto. Sin negar estas dos tensiones, cabría interpretar la realidad de una manera distinta y otorgar un mayor peso a dos rasgos que igualmente caracterizan al sistema internacional. El primero es el carácter profundamente

fragmentado del orden global, donde las alianzas y bloques del pasado pierden consistencia y se generan fracturas allí donde antes existían vínculos sólidos. Como consecuencia, los márgenes de holgura para el diseño de alianzas transversales se han ampliado de forma considerable. El segundo rasgo es que, en ese entorno, se ha avanzado en el *grado de multipolaridad* del sistema, como consecuencia del ascenso del número y relevancia de un amplio grupo de potencias medias, con capacidades, visiones e intereses diferenciados, pero muchas de ellas incómodas con los alineamientos rígidos de un mundo bipolar.

Esta visión otorga valor a las posibilidades estratégicas para crear un espacio abierto a las alianzas e iniciativas internacionales, que operan transversalmente por encima de las dualidades anteriormente mencionadas, a la búsqueda de orden internacional más abierto y diverso, basado en normas y orientado al progreso colectivo. Ese propósito, sin embargo, se enfrenta a la presencia de un grupo amplio, y quizá creciente, de países con regímenes iliberales que pretenden subvertir el orden internacional. Son países que asumen una política de tono fuertemente nacionalista, con gobiernos poco respetuosos con los usos democráticos, que se desentienden de las normas y acuerdos internacionales, conciben las relaciones internacionales como un juego de suma cero, y recurren a la amenaza y a la agresión como vía para la imposición de sus propósitos estratégicos.

A la cabeza de este agregado se situaría, sin duda, Rusia, que ha protagonizado la invasión unilateral de Ucrania y proyectado su amenaza sobre el flanco oriental de Europa, además de estar incurso en una larga relación de episodios de injerencia en la vida política de muy diversos países. Adicionalmente, forman parte del grupo otros extraños compañeros de viaje, entre los que se encuentran Irán, Israel, Corea del Norte o Bielorrusia. Lo peculiar del momento es que los Estados Unidos de Trump parece haberse sumado a ese grupo, arrastrando con su influencia a otros países.

No se trata, en todo caso, de un bloque de perímetro definido, sino de un grupo heterogéneo de países vinculados por la afinidad de sus agendas y por la similar forma en que interpretan el sistema internacional. Amplifica el poder intimidatorio de este grupo el hecho de que su influencia haya penetrado en el interior de las democracias a través de fuerzas políticas afines, ubicadas en los espacios propios de la extrema derecha. El hecho de que estas fuerzas hayan construido sus propias alianzas internacionales hace que este fenómeno trascienda la realidad nacional y se convierta en una amenaza global para la sostenibilidad de un régimen internacional liberal, que es el que sustenta la cooperación para el desarrollo.

Así pues, el tercer eje de tensión relevante en la escena internacional, que es al que aquí se le quiere otorgar mayor relevancia, no lo marca la rivalidad entre las dos potencias globales, ni entre el Norte y Sur Global, sino entre los países y fuerzas que defienden la existencia de un orden liberal internacional basado en reglas y respetuoso con los derechos humanos y aquellos países y fuerzas políticas que pretenden subvertir ese orden e imponer un mundo dividido entre áreas de influencia, basado en el ejercicio desnudo del poder. La cooperación al desarrollo debería entenderse en este contexto como un exponente de ese orden liberal que se asienta en “una humanidad común unida por el respeto a los derechos humanos y unas normas legales y políticas mínimas” (Mishra 2025; 26).

6.3.3. Cooperación para el desarrollo y tensiones geoestratégicas

Aunque todos los países estén obligados a navegar por los tres ejes de tensión antes mencionados, la jerarquía que se le otorgue a cada uno de ellos condiciona el diseño de su respuesta estratégica y, de manera correlativa, influye en la concepción que se tenga sobre la funcionalidad de la política internacional de desarrollo (Tabla 6.1).

Quienes asumen que lo que caracteriza el momento actual es el despertar de una Nueva Guerra Fría, estarán proclives a interpretar la acción de desarrollo bien como una dimensión política de escasa relevancia, porque es en otros campos en donde se dirime la pugna, bien como un recurso instrumental, que debe ponerse al servicio del propósito estratégico que impone la competencia con China. No son dos concepciones que se excluyan y es frecuente que los donantes tradicionales se muevan entre ambas visiones.

Hay, en efecto, donantes que consideran que la ayuda internacional ha perdido buena parte de su interés geoestratégico y están dispuestos a dejar caer significativamente sus contribuciones, para atender otras prioridades —como la seguridad internacional, por ejemplo—. Son los países que apuestan por un escenario *declive progresivo* para la ayuda. Pero, también los hay que, con el mismo punto de partida, piensan que la ayuda internacional puede ser útil a la pugna bipolar, como lo fue durante la primera Guerra Fría, si bien a condición de proceder a una *reconversión profunda* de su enfoque y contenidos, poniéndola al servicio más directo de los intereses nacionales del donante y de la disputa de espacios de influencia con China. La reconversión aludida comportaría una dilatación de espacio de la ayuda, para acoger instrumentos y recursos movilizados del capital privado, y un desplazamiento de su propósito estratégico, para conectarlo más estrechamente con los intereses nacionales del donante. El objetivo es competir con China, apelando para ello al mismo tipo de medios que ese país asiático emplea en su política de cooperación, combinando ayuda, comercio e inversión y acogiendo en las agendas objetivos relacionados con el control de la migración, el acceso a recursos o a mercados y la seguridad internacional.

Esta misma podría ser la opción para quienes consideran que el eje geoestratégico más relevante es el que define la tensión entre el Norte y el Sur Global. En este caso, la cooperación al desarrollo adquiere una mayor relevancia estratégica, porque es parte del espacio en donde se dirime el conflicto. Acorde con esa relevancia, los donantes podrían tratar de *reconvertir* su ayuda, para competir con los mismos medios que buena parte de la cooperación Sur-Sur emplea, rompiendo los estrechos límites de la AOD a través de la combinación de instrumentos de diferente grado de concesionalidad, de un mayor recurso a instrumentos orientados al apoyo al sector privado y de la adopción de una lógica con mayor presencia de los motivos transaccionales. Esta opción, sin embargo, no está exenta de riesgos, ya que una reconversión de este tipo puede no ser entendida ni por la sociedad civil de los países donantes —que asocian la cooperación con una política solidaria—, ni por los países receptores —que demandan un apoyo que respete sus prioridades nacionales—.

Tabla 6.1. Opciones estratégicas: implicaciones para la cooperación

Escenario geoestratégico	Eje de conflicto	Implicación para la AOD	Modelo de cooperación
Nueva Guerra Fría	Bipolar: Estados Unidos-China	Declive	Retorno a lo básico
		Reconversión	Mutuo interés
Confrontación Norte-Sur Global	Países desarrollados- Países en desarrollo	Fortalecimiento	AOD Plus
		Integración	Bienes Públicos Internacionales Modelo compartido y diferenciado
Reconocimiento de la Multipolaridad	Regímenes liberales- Regímenes iliberales		

Fuente: Elaboración propia

Alternativamente, lo donantes podrían tratar de librar una batalla por la hegemonía intelectual y moral (en el sentido de Gramsci) en sus relaciones con el Sur Global, tratando de fortalecer las señas de identidad de sus propias prácticas, en lugar de asimilar las de proveedores del Sur. Esto supondría hacer girar la ayuda internacional sobre una *AOD reforzada*, quizá con el complemento de otra métrica, como TOSSD, de carácter más comprehensivo. El refuerzo al que se alude comportaría preservar los estándares de la política de ayuda, fortalecer su músculo financiero, facilitar la inclusión en las estructuras de gobernanza de otros donantes afines (*like-minded*) y mejorar los criterios de asignación de los recursos y de eficacia de las intervenciones. Parte de la reforma que ha emprendido el CAD parece perseguir este objetivo.

Esta misma opción estratégica estaría disponible para quienes piensan que estamos abocados a un mundo crecientemente multipolar, donde el riesgo más crucial es el que impone la emergencia de fuerzas y regímenes iliberales, que subvierten el orden internacional. A través de una AOD reforzada, Occidente no sólo estaría haciendo gala de los valores que tradicionalmente ha defendido, sino también daría muestras de las ventajas que para los países en desarrollo comporta preservar el orden liberal internacional en el que la cooperación se enmarca. A través de la ayuda —y de TOSSD—, además de promover el desarrollo, se estarían reforzando las alianzas entre aquellos países que quieren poner freno al ascenso de las fuerzas iliberales en la arena internacional.

Pero, cabría también una alternativa que parta de asumir que en un mundo multipolar es necesario construir regímenes internacionales que estén abiertos a la participación de todos los países con voluntad de implicarse, rompiendo con las dualidades Norte-Sur, donante-receptor. Se trataría, por tanto, de construir un sistema de cooperación con capacidad de integración de todos los países. Partiendo de estas bases, habría dos opciones posibles para el futuro de la cooperación para el desarrollo.

La primera sería transitar desde una cooperación para el desarrollo que está predominantemente centrada en el combate contra la desigualdad y la pobreza a otra que gravite sobre la *provisión de bienes públicos internacionales*. En este caso la cooperación se orienta a gestionar las interdependencias entre países

y a dar respuesta a los desafíos globales relacionados con el desarrollo sostenible. La responsabilidad compartida sería la piedra angular de esta opción, que debería estar abierta al concurso de todos los países, cada cual de acuerdo con sus capacidades. Operar en este campo es desplazarse mucho más allá de las fronteras de lo que define la AOD y, de igual modo, supone definir nuevas respuestas instrumentales y de gobernanza del sistema.

La segunda opción, igualmente integradora, pasa por concebir la cooperación como un sistema abierto al conjunto de los países en disposición de contribuir —del Norte y del Sur—; un sistema dotado de una agenda compleja, en virtud de la desigual situación de los países, pero que persigue el propósito común de corregir las asimetrías internacionales y afrontar los desafíos compartidos; y un sistema, en suma, que admite la convivencia de modos distintos de concebir la acción de desarrollo, al tiempo que trabaja por asentar algunas métricas y estándares mínimos compartidos. Esta opción sería compatible con fortalecer la AOD y preservar sus señas de identidad y sus estándares, acaso corrigiendo la estructura jerárquica de sus relaciones, pero concibiéndose esta política como parte de un sistema más amplio y complejo.

6.4. MODELOS DE DESARROLLO Y GOBERNANZA DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN

Las opciones estratégicas antes discutidas conectan, a su vez, con los modelos de cooperación, la agenda de desarrollo y los sistemas de gobernanza que se podrían sugerir para el futuro (que en parte se abordaron en el capítulo 2). Para indagar en esas conexiones, conviene apuntar hacia los cinco modelos referenciales a los que podría dirigirse el sistema de cooperación en el futuro (Alonso 2025) (Tabla 6.2).

Modelo focalizado y gobernanza asentada en el CAD

El primero de ellos se funda en el deseo de salvaguardar la esencia de la AOD, para proteger esa política ante tiempos difíciles, defendiéndola frente a la ofensiva neoconservadora y los recortes presupuestarios. De lo que se trata es de focalizar los recursos hacia los objetivos más cruciales: una especie de “retorno a lo básico” —*back to the basics*—. Ese modelo más focalizado demandaría una definición más selecta de los países beneficiarios y una acotación de la agenda para centrarla en la acción humanitaria y en el combate contra la pobreza y la vulnerabilidad extremas. La narrativa de este modelo descansaría en las obligaciones de protección y socorro —acción humanitaria— y en el principio básico de solidaridad —lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad— que han inspirado a la ayuda internacional. Las encuestas de opinión sugieren que estos son los propósitos mejor entendidos y más apoyados por las sociedades donantes (Kumar et al., 2025).

Este modelo es coherente con la percepción de pérdida del interés estratégico de la ayuda que se deriva del escenario de *declive de la ayuda* anteriormente considerado. En ese contexto podría ser razonable una estrategia orientada a salvar los componentes esenciales de la ayuda y a reorientar sus recursos

hacia donde más se necesitan; en su contra cabría decir que con esta opción la cooperación renuncia a una agenda de desarrollo más integral y transformadora. Avanzar en esta senda requiere limitadas reformas en las métricas, los estándares y la gobernanza de la AOD. El CAD, con muy ligeras mejoras, podría seguir cubriendo la función de ser la más importante estructura de gobernanza del sistema internacional de cooperación, porque es a los donantes tradicionales –los países más ricos– a los que corresponde la responsabilidad de financiar esa red de seguridad internacional —*global safety net*—.

Tabla 6.2: Cinco modelos y respuestas de gobernanza

	Focalizado (back to basics)	Interés nacional de los donantes	AOD Plus	Bienes públicos internacionales	Compartido y diferenciado
Objetivo central	• Lucha contra la pobreza absoluta y la fragilidad	• Alinear la acción de desarrollo y el interés nacional	• Lucha contra la pobreza y corregir las asimetrías internacionales	• Equitativa provisión de bienes públicos internacionales	• Acompañar el proceso de desarrollo y corregir asimetrías internacionales
Agenda principal	• Humanitaria • Bienestar social	• Desarrollo • Seguridad • Migraciones • Internacionalización	• Humanitaria • Bienestar social • BPI	• BPI	• Humanitaria • Bienestar social • BPI • Mutuo interés
Principio normativo más central	• Deber moral • Solidaridad	• Lógica transaccional y mutuo interés	• Deber moral • Solidaridad • Interés común	• Interés común • Solidaridad	• Deber moral • Solidaridad • Interés común • Mutuo interés
Estructura de gobernanza	• CAD (levemente reformado)	• CAD ampliado • Clubes de países	• CAD reforzado + Foro Internacional de TOSSD	• Una gobernanza basada en problemas	• Gobernanza global incluyente + CAD
Países preferentes	• Países más pobres y vulnerables (LDCs, LLDCs, SIDS)	• Mundo en desarrollo, con preferencia en países estratégicos	• Conjunto del mundo en desarrollo, con preferencia a los más pobres	• Conjunto del mundo en desarrollo	• Conjunto del mundo en desarrollo, con preferencia a los más pobres
Tipo de recursos preferentes	• Donación • Coherencia de políticas	• Donación • Financiación concesional y no concesional • Movilización capital privado • Coherencia de políticas	• Donación • Financiación concesional y no concesional • Coherencia de políticas	• Donación • Financiación concesional y no concesional • Coherencia de políticas	• Financiación concesional y no concesional • Intercambio de experiencias • Coherencia de políticas
Función preferente de los recursos	• Cubrir carencias básicas y salvar vidas	• Promover el desarrollo • Provisión de BPI • Promover el interés nacional del donante	• Promover el desarrollo • Provisión de BPI	• Promover actividades centrales (globales) y complementarias (localizadas) para la provisión de • BPI	• Cubrir carencias • Catalizar procesos de cambio • Corregir asimetrías distributivas

Fuente: Elaboración propia

Modelo basado en el interés nacional y con gobernanza basada en un CAD ampliado (o en club de países)

El segundo modelo persigue hacer de la cooperación para el desarrollo un instrumento útil para la promoción del interés nacional del donante. No se abandona necesariamente el propósito de desarrollo, pero se entiende que las intervenciones pueden tener otros objetivos adicionales, relacionados con los temas que conforman el interés estratégico del donante. Para operar en este campo puede ser útil trascender el campo de la AOD, emplear financiación no necesariamente concesional y prestar especial atención a aquellos instrumentos con alta capacidad para la movilización de recursos privados adicionales. Supone también este modelo relegar el principio de apropiación (*ownership*), que forma parte de la doctrina de la eficacia de la cooperación al desarrollo, y otorgar mayor peso a los intereses propios de los países proveedores. La narrativa de este modelo se centraría, por tanto, en argumentos de naturaleza transaccional —que justifican las contraprestaciones— o en el recurso al mutuo interés —coincidencia de propósitos entre las dos partes—.

Los defensores del tránsito hacia este modelo identifican como una de sus virtudes el logro de un mayor respaldo social a la cooperación, al conectar esta política con los temas que más directamente inquietan a la ciudadanía del país donante. Está por ver, sin embargo, si este supuesto tiene base, porque existen buenas razones para pensar que se puede producir el efecto contrario, si la población juzga que se está adulterando una política que tenía como objetivo brindar un apoyo solidario a las poblaciones más empobrecidas del mundo. Al tiempo, es seguro que suscitará la crítica de buena parte de la sociedad civil organizada —las ONG—, que tradicionalmente se han opuesto a esta instrumentación de la ayuda, lo que puede terminar por estrechar —más que ensanchar— sus bases sociales de apoyo.

Esta reconversión de la ayuda parece más propicia cuando el escenario estratégico preferente es el que define la pugna entre las dos potencias globales, porque es el que otorga mayor respaldo a un uso de la ayuda como instrumento para competir por espacios de influencia con China. Finalmente, la gobernanza de un sistema así concebido demandaría un CAD reforzado, con competencias sobre un campo más amplio de fuentes e instrumentos de financiación de los que hoy integran la AOD. Pero también es posible que este modelo conduzca a una estructura de gobernanza basada en clubes de países alineados, como pretende la Administración Trump con su iniciativa *trade over aid*. Podría ser igualmente útil la métrica de TOSSD y, por tanto, el IFT como plataforma de coordinación, si bien es dudoso que los países de esta plataforma coincidan en la visión estratégica en que descansa este modelo.

Modelo de AOD Plus

La tercera opción implica un fortalecimiento de la AOD, refinando sus componentes, pero manteniendo su naturaleza como un flujo de recursos de alta concesionalidad y de orientación expresa a los objetivos del desarrollo sostenible. El fortalecimiento vendría, por tanto, no como consecuencia de oscurecer el perímetro de la AOD, incorporando recursos de dudosa adscripción —como en el modelo anterior—, sino del apoyo financiero más activo a la AOD, y a TOSSD, y de una mejora de los niveles de eficacia en su gestión.

Esta opción es especialmente oportuna si lo que se pretende es moverse en los ejes de tensión bipolar antes mencionados —sea en relación con China, sea frente al Sur Global— haciendo gala de aquellas características de la AOD que la diferencian de otros modelos de cooperación más mercantilizados. Ello no implica renunciar al uso de palancas para la movilización del capital privado, pero subordinando su acción a aquellos criterios y estándares que aseguren su impacto de desarrollo.

La gobernanza del sistema de cooperación podría descansar en este caso en una versión ligeramente reformada del CAD, en donde se promueva una mayor representatividad de este organismo. A ello puede contribuir el proceso de ampliación de la OCDE, con la integración de nuevos candidatos procedentes del Sur Global —algunos ya en la lista de espera— y también la extensión de la membresía del CAD, acogiendo parte de estos nuevos candidatos a ser parte de la OCDE y ampliando la condición de asociados a otros que ni siquiera pertenecen a la OCDE, pero que tienen la voluntad de respetar los estándares que forman el acervo del CAD. Algo similar podría producirse con el IFT, a través de una ampliación de su membresía que corriese paralela a una creciente difusión de la métrica de TOSSD. Ha de reconocerse, sin embargo, que es difícil que ese proceso dote al CAD de una naturaleza plenamente incluyente, ya que existen bastantes países en el mundo en desarrollo que ni son, ni parece que vayan a querer ser en el futuro miembros de la OCDE o del CAD.

Modelo de bienes públicos internacionales y gobernanza descentralizada basada en problemas

La cuarta opción supone transitar hacia un modelo en el que la cooperación se centre en los desafíos compartidos, contribuyendo a la provisión de aquellos bienes públicos internacionales más cruciales para el desarrollo sostenible. Supone esto un cambio importante en la lógica del sistema de cooperación, que pasaría de una agenda basada en la redistribución a otra orientada en la corrección de las externalidades. Aunque la agenda es mejor entendida en la academia que en la opinión pública, la idea de promover el esfuerzo cooperativo para afrontar los desafíos comunes genera una narrativa sólida. Dado el ámbito de los BPI, el tránsito hacia este modelo exigiría sobrepasar el perímetro de la AOD, otorgando un mayor protagonismo a las instancias multilaterales, regionales o globales; a cambio, en el seno de los países pierden funcionalidad las agencias de desarrollo en beneficio de la pluralidad de departamentos ministeriales implicados. Entre los inconvenientes de esta opción está la relegación de los componentes distributivos, que son esenciales en la agenda de desarrollo y que no necesariamente quedan recogidos en una agenda de BPI.

Este modelo es acorde con un planteamiento estratégico donde se valore la multipolaridad del sistema y donde se considere que todos los países deben participar en el esfuerzo cooperativo para afrontar los problemas compartidos. Avanzar en este modelo comporta diseñar un modelo de gobernanza muy diferente al actualmente existente. El CAD proporciona una gobernanza centralizada, que toma como protagonistas a los países, mientras que la gestión de los BPI demanda una gobernanza descentralizada, que se articule en torno a cada uno de los problemas de manera especializada. Es decir, lo razonable es que exista un mecanismo de gobernanza de la cooperación para la defensa del

clima, otro diferente para la defensa de la salud global u otro para proteger la biodiversidad, por citar algunos ejemplos. A nivel global, podría haber una estructura supervisora del conjunto, pero esa posibilidad se ha demostrado en el pasado más bien quimérica —como demuestra la caída en el olvido de la propuesta realizada por la Comisión Stiglitz, 2010, de crear un Consejo de Coordinación Económica Global—. Así pues, en este caso estaríamos hablando de una total redefinición de la lógica y de la estructura de gobernanza.

Modelo compartido y diferenciado con gobernanza global incluyente

Por último, la quinta opción es igualmente integradora y requiere un esfuerzo reformador de calado, pero a cambio es la que ofrece a la cooperación un campo más amplio para su acción transformadora. Se asume que la función de la cooperación es acompañar a los países en sus procesos de transformación, teniendo en cuenta las necesidades dispares de cada cual. Ello obliga a gestionar la diversidad y a asumir, por tanto, una agenda compleja orientada hacia la transformación estructural de los países en el medio y largo plazo. Para respaldar esta agenda se requieren recursos que procedan de fuentes diversas —más o menos concesionales, según los casos— y una pluralidad de objetivos, que van desde cubrir carencias básicas, en los casos de mayor necesidad, a actuar como un elemento catalizador de los cambios, en los casos de mayor desarrollo, o promover la acción cooperativa en los casos de provisión de BPI. Para desplegar su función, el sistema debe abrirse a la aportación de todos los países, en la medida de sus capacidades, aunque no todos ellos vayan a ser potenciales receptores de los recursos. La AOD podría seguir existiendo como política específica de los donantes de la OCDE, pero acogida en un marco más amplio de acuerdos que compatibilice unos estándares mínimos compartidos, con reglas diferenciadas según las capacidades de los países.

Este modelo parece acorde con una identificación multipolar del sistema internacional, en el que la cooperación se pone al servicio de ampliar los espacios de colaboración entre países, en un marco de reconocimiento mutuo y de respeto a las reglas internacionales. La funcionalidad de este modelo exige otorgar al sistema multilateral un mayor protagonismo en la gestión de la cooperación, pero preservando una cuota significativa para la acción bilateral, para que los países expresen sus afinidades y transfieran sus experiencias. Se asume que la acción de desarrollo debe contemplar las cuatro agendas que hoy operan en la cooperación y reconocer los fundamentos éticos de cada una: deber moral, solidaridad, interés común y mutuo interés (Chatterjee, 2004).

Este sistema requiere una gobernanza inclusiva y representativa, que acoja al conjunto de los países, se asiente sobre acuerdos y estándares mínimos convenidos y sea compatible con la preservación de estructuras de ámbito más restringido —como el CAD— o que operen en un entorno regional —como la SEGIB—. Es decir, se trata de erigir una estructura envolvente, que propicie el diálogo y un acuerdo transversal de mínimos, que sea compatible con la subsistencia de las estructuras de gobernanza ya existentes. La única organización con esa capacidad de acogida y de definición normativa es Naciones Unidas, que es donde debería anclarse esa nueva estructura de gobernanza.

6.5. HACIA UN SISTEMA INCLUYENTE DE GOBERNANZA DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: UNA PROPUESTA

6.5.1. Propósito estratégico

En los apartados anteriores se han tratado de dilucidar, en primer término, las implicaciones que para la reforma de la gobernanza del sistema de cooperación tiene el marco actual de prioridades geoestratégicas, reparando en los ejes de tensión en el sistema internacional. El análisis realizado sugiere que, para un país como España, una potencia media comprometida con el multilateralismo, el eje de tensión internacional al que debería otorgar preferencia es al que enfrenta a los defensores del orden liberal internacional, comprometido con la defensa de los derechos humanos y un mundo basado en reglas, con aquellos regímenes y fuerzas políticas que niegan esos valores y atropellan el derecho internacional. Ello es compatible con que se defienda, además, una sustancial mejora de ese orden liberal, para hacerlo más equilibrado en las estructuras de voz y representación y más justo en la distribución de las oportunidades de progreso. Esta posición puede estar distante de la defendida por Estados Unidos —al menos, el Estados Unidos de Trump— y por algunos socios europeos, pero ello no debiera ser objeción para mantenerla, buscando alianzas de carácter transversal que vayan más allá de las divisiones tradicionales entre bloques o de la dualidad que imponen tanto quienes proclaman como eje estratégico central la rivalidad entre las dos potencias globales —Estados Unidos y China— como quienes consideran que el eje central lo proporciona la dualidad Norte-Sur Global. España, al igual que otras potencias medias, debería operar por encima de estas dualidades, desplegando alianzas más allá de los alineamientos tradicionales. El propósito de esas alianzas debería ser no solo impulsar la promoción del desarrollo sostenible y la provisión de bienes públicos internacionales, sino también afrontar el desafío que comporta la emergencia de regímenes y fuerzas iliberales que contradicen esos objetivos e impugnan el orden liberal internacional que los hace posibles.

El análisis de los modelos de cooperación antes realizado sugiere que hay tres modelos que parecen compatibles con esta caracterización. El primero de ellos, al que denominamos *AOD Plus*, persigue un reforzamiento del espacio propio de la AOD, manteniendo su naturaleza de política orientada hacia el combate contra la pobreza y la desigualdad internacional y financiada con recursos adaptados a las condiciones de los países con carencias y déficit estructurales. Si bien esta opción mejora el grado de inclusión y representatividad del CAD, es dudoso que ofrezca una respuesta satisfactoria a aquellos países que persiguen una profunda refundación del sistema de cooperación y contemplan con recelo el predominio en su seno de un organismo excluyente como la OCDE.

La segunda alternativa, denominada de *Bienes Públicos Internacionales*, permite una integración más equilibrada y universal de todos los países, pero tiene una doble limitación: i) requiere una transformación radical de la gobernanza de la cooperación —que pasaría de pivotar sobre países a hacerlo sobre problemas—; y ii) acoge solo una parte de la agenda de desarrollo, ya que muchos problemas derivados de la desigualdad y la pobreza no tienen naturaleza de bienes públicos. Para muchos países este potencial modelo de cooperación resulta insatisfactorio, en la medida en que canaliza recursos hacia propósitos que solo parcialmente afectan a sus condiciones de desarrollo.

El tercer modelo, denominado *Integrado y Diferenciado*, es el que proporciona una opción más plenamente alineada con el propósito estratégico definido, en la medida en que permite integrar, desde el reconocimiento de la diversidad, a todos los actores y países dispuestos a contribuir a la agenda de desarrollo sostenible y a la provisión de BPI. En este modelo se define el sistema de cooperación como una envolvente de prácticas y políticas diferenciadas, estableciendo un sistema de gobernanza ligero, capaz de definir unos mínimos estándares y métricas comunes. Para acceder a ese sistema se podría partir de lo existente, pero con la voluntad de acceder a una estructura más integral e incluyente, representativa del complejo mundo de la cooperación —y no solo de la ayuda—, que necesariamente debería estar anclada en Naciones Unidas.

6.5.2. Construir desde lo existente

Es difícil avanzar hacia esa gobernanza más integrada construyendo nuevas estructuras que se superpongan a las ya vigentes: más bien de lo que se trataría es de avanzar a partir de lo existente, tratando de redefinir el mandato y el alcance de algunas plataformas. Antes de abordar ese proceso, conviene revisar el panorama de instituciones de las que se parte.

En el centro de esa constelación de instituciones figura, como ya se ha señalado, el *Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)*. Creado en 1961, en el seno de la OCDE, la institución agrupa en la actualidad a 34 donantes —33 miembros, incluyendo la UE, y uno adicional considerado asociado, que es Rumania—. A lo largo de su ya larga trayectoria, el CAD ha demostrado ser un organismo notablemente eficaz en el desarrollo de sus funciones y con el tiempo ha ido mejorando el grado de transparencia de sus procesos y decisiones. No obstante, es un organismo exclusivo de los donantes de la OCDE: presenta, por tanto, manifiestos déficits de inclusión y representatividad con respecto al más amplio campo de la cooperación para el desarrollo, además de configurarse sobre una estructura vertical de decisión donde apenas se deja espacio a los países en desarrollo. Estos últimos rasgos son un lastre para que pueda desempeñar la función de gobernanza incluyente del sistema de cooperación.

Con una mayor representatividad nació el *Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC)*, fruto de los acuerdos suscritos en Busán. Ese organismo ha sido respaldado por 161 países, entre los que se encuentran donantes de la OCDE, receptores del mundo en desarrollo y países duales (que dan y reciben cooperación), además de instituciones multilaterales, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, parlamentarios y organizaciones del sector privado. El mandato de este organismo es, en todo caso, relativamente estrecho, en la medida en que se orienta hacia el seguimiento y mejora de la agenda de eficacia de la cooperación para el desarrollo. Además, el organismo ha sufrido las consecuencias del progresivo relegamiento de esa agenda por parte de los donantes, lo que ha minado el perfil del organismo y la calidad y significación de sus informes de seguimiento.

Con una naturaleza mucho más incluyente y representativa, nació en 2007 el *Development Cooperation Forum (DCF)*, con el objetivo de dar seguimiento a las tendencias de la cooperación para el desarrollo

y para debatir sobre el impacto de esas políticas y su relación con la financiación del desarrollo. El organismo depende de ECOSOC, en el seno de Naciones Unidas, y está bajo la responsabilidad del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA). Dada su naturaleza, el DCF está abierto a todos los países, cualquiera que sea su condición y convoca a representantes de la academia, las organizaciones de la sociedad civil, las fundaciones o las organizaciones del sector privado. El DCF es muy útil para suscitar debates, discutir agendas o dialogar sobre experiencias en el campo de la cooperación, pero su restrictivo mandato y su limitada dotación de recursos lo incapacitan para desplegar su actividad en los campos del registro de los flujos, el establecimiento de estándares o en el monitoreo de los acuerdos.

Derivado de la creación de la métrica de TOSSD nació el *International Forum on TOSSD (IFT)*. Creado en 2024, el IFT está compuesto en la actualidad por 28 países, muchos de ellos ajenos a la OCDE, y cuatro organismos internacionales, a los que se suman cuatro países más y tres organismos internacionales como observadores. Su mandato está relacionado con la mejora y difusión de la métrica de TOSSD. Pese a que hay países del CAD que no son miembros de este foro y que entre los miembros hay muchos que son ajenos a la OCDE, desde muchos sectores se identifica esta instancia como un producto de la actividad del CAD, al ser este último organismo el que dio origen a la métrica de TOSSD.

A estos organismos se suma la *International Aid Transparency Initiative (IATI)*, que es una iniciativa de adscripción voluntaria, en la que participan 70 miembros, entre donantes, receptores y actores del sistema de ayuda, y que está orientada a mejorar los sistemas de transparencia en el reporte y seguimiento de los flujos de ayuda y cooperación.

Del recorrido realizado se desprende un balance ambiguo. Por una parte, existen organizaciones que por su especialización y mandato podrían contribuir a las tareas propias de un sistema de gobernanza integrado. Por otra, ninguna de ellas reúne las condiciones de representatividad, inclusión y eficacia para ser consideradas como una estructura de gobernanza apropiada (Alonso, 2016). El CAD es notablemente efectivo para las tareas de reporte, fijación de estándares y monitoreo de las políticas, pero sus niveles de inclusión y representatividad son muy insatisfactorios; el DCF es mucho más representativo y resulta una plataforma eficaz para promover debates inclusivos, pero debido a su mandato y recursos tiene limitada capacidad para el reporte, la actividad normativa y el monitoreo de los acuerdos; el GPEDC tiene una amplia membresía, pero su mandato está claramente limitado al seguimiento de la agenda de eficacia de la cooperación; el IFT, a su vez, es de muy reciente creación, limitada membresía y mandato restringido a la métrica que le dio origen; por último, el IATI tiene una función importante, la promoción de la transparencia, pero puramente instrumental.

En estas condiciones, no parece que sea la mejor estrategia para configurar una nueva estructura de gobernanza la de crear una nueva institución que se superponga a las existentes. Más bien, se debería avanzar a partir de lo existente, buscando la complementariedad y convergencia entre las plataformas, redefiniendo en algunos casos los mandatos y las funciones con las que se crearon.

6.5.3. Senda de reforma

La senda de reforma para aquellos países que como España son donantes del CAD debería descansar sobre dos pilares complementarios. Por una parte, deberían dedicarse esfuerzos a reforzar y resignificar la AOD y su estructura de gobernanza (el CAD), para adaptarlas a una realidad compleja y al hecho de configurarse como parte —pero solo una parte— de un sistema de cooperación más amplio y diverso. Pero, al tiempo, es obligado también avanzar hacia una gobernanza más comprensiva e integrada, que tenga los niveles de inclusión y representatividad de los que el carece el CAD.

Fortalecimiento de la AOD y reforma del CAD

El primer pilar de la reforma debe orientarse a promover la adaptación de la AOD y el CAD a la nueva realidad de un mundo más complejo y cambiante, y de un sistema de cooperación más amplio, que trasciende el perímetro de la AOD.

Tal como se señaló en el capítulo 3, ese proceso de reforma debería ir dirigido a mejorar la definición de la AOD, pero reforzando sus señas de identidad como métrica orientada a captar recursos de alta calidad y orientación expresa a propósitos de desarrollo sostenible. No parece que sea apropiado, como sugieren algunos donantes, que por incrementar las magnitudes de la ayuda se contribuya a difuminar —más de lo que ya está— el perímetro de la AOD, para incluir fondos e instrumentos de baja o nula concesionalidad o de dudosa conexión con el desarrollo sostenible. Ese perímetro más amplio ya queda debidamente acogido en la métrica de TOSSD, por lo que procede defender la singularidad de la AOD, si bien reinterpretando ese flujo como un componente importante, pero acotado, de una realidad más amplia que es la cooperación para el desarrollo.

Mantener ese compromiso de defensa de la AOD debería ser compatible con revisar sus contenidos. En concreto, tal como se sugiere en el capítulo 3, debería procederse a:

- Revisar la asignación a la AOD de los gastos realizados en el seno del país donante.
- Mejorar la solidez del reporte de las actividades relacionadas con las prioridades transversales.
- Elevar la consistencia estadística y el reporte de la *Country Programmable Aid* (CPA).
- Incrementar la información sobre los recursos canalizados por actores que actualmente están indebidamente reportados, como las instituciones multilaterales y la ayuda promovida por los organismos subestatales.
- Incrementar la información sobre los recursos movilizados por actores o modalidades de cooperación hoy deficientemente reportados, como las ONG o la cooperación triangular.

- Segregar la ayuda en tres componentes diferenciados, que identifiquen los recursos orientados a las agendas humanitaria, de desarrollo sostenible y de bienes públicos internacionales.

Por su parte, el CAD debería también ser sometido a reforma, con el objetivo de paliar dos de sus deficiencias básicas: la limitada canalización de voz de los países en desarrollo y el restrictivo concepto de membresía del CAD, que está limitado a los miembros de la OCDE. A este respecto se propone:

- En primer lugar, que se apoye activamente el proceso de ampliación de la OCDE, agilizando la inclusión de aquellos países que se han postulado como candidatos. De manera adicional, se debería animar a los miembros de la OCDE que tienen políticas de cooperación a que se integren en el CAD, siempre que estén dispuestos a aceptar el acervo de estándares de ese organismo.
- En segundo lugar, que se promueva la aceptación como miembros asociados del CAD a países duales, emisores y receptores de cooperación, que no sean necesariamente miembros de la OCDE y que estén dispuestos a seguir los estándares del CAD, aunque presenten deficiencias en sus sistemas de reporte y monitoreo de la ayuda. La OCDE debería apoyar al fortalecimiento de las capacidades de esos países para superar esas deficiencias.
- Por último, los países en desarrollo que lo deseen deberían poder ser parte de los debates y de las reuniones tanto de los órganos subsidiarios (ya lo son de algunos, como el *Working Party on Development Finance Statistics*) como de las Comunidades de Desarrollo.

Es importante que estas reformas vayan acompañadas de una voluntad firme del CAD de instituir unas relaciones más equilibradas y dialogantes con los países socios. Al tiempo que debe mostrar su interés en participar en un proceso de diálogo para construir un sistema más abierto e integrado y una gobernanza más incluyente. Hoy no se aprecia en buena parte de los miembros del CAD el apetito por caminar a través de esa senda, lo que sugiere la necesidad de que España trabaje para buscar apoyos para hacer ese sistema posible en el medio y largo plazo.

Este espíritu de reforma debería trasladarse también a la métrica de TOSSD y al organismo que se encarga de su seguimiento, el IFT. Respecto a la métrica, un cierto sentido de prudencia aconseja esperar a que los sistemas de reporte se consoliden y el uso del concepto se extienda y aplique más intensamente durante algunos años, antes de proceder a su reforma. Aun así, se considera que es discutible considerar parte de una métrica de financiación oficial la suma de recursos privados movilizados con apoyo público. Aunque esos recursos deben ser medidos y reportados, no deberían sumarse en el total de TOSSD.

Al tiempo que se difunde la métrica de TOSSD, es necesario impulsar que se amplíe la membresía del IFT. La principal resistencia a esa ampliación procede de aquellos países que juzgan la iniciativa como un producto de la OCDE y querrían, por tanto, encontrar plataformas de diálogo menos marcadas en su origen. Esta crítica, aunque pertinente, se debilita si, al tiempo, se trabaja en la construcción de una gobernanza más incluyente del sistema de cooperación. Y, a cambio, y mientras no se disponga

de una métrica de cooperación concertada que vaya “más allá de la AOD”, TOSSD resulta la única alternativa disponible; y, aun a pesar de que arrastra algunas decisiones discutibles, es una métrica que ha sido construida con rigor y afán comprehensivo.

La construcción de una gobernanza más incluyente

El otro pilar del proceso de reforma debería ir orientado a alimentar un proceso, necesariamente dilatado, que finalmente conduzca a una gobernanza de la cooperación que sea: *más integrada*, aunque se reconozca la variedad de modelos existentes; *más inclusiva*, aunque compatible con la preservación de estructuras más acotadas de coordinación entre grupos de países; y *más eficaz*, por su capacidad de implicar a los diversos actores en las decisiones y dar seguimiento a los acuerdos. Dado la función normativa que está reservada a cualquier institución de gobernanza y el amplio espectro de actores e instrumentos que son parte de la cooperación al desarrollo, esa estructura debiera estar anclada en Naciones Unidas, que es el organismo al que se le ha atribuido la capacidad de representar a la comunidad internacional y elaborar normas que regulen su comportamiento. De las instituciones mencionadas solo el DCF está ubicado en Naciones Unidas, pero se trata de un organismo que, en sus condiciones actuales, está incapacitado para asumir buena parte de las competencias propias de una estructura de gobernanza, como reportar los flujos de cooperación, fijar estándares o monitorear los acuerdos. Al tiempo, como se ha visto, hay otras instituciones de diálogo y coordinación en el ámbito de la cooperación cuya tarea especializada podría ser útil para una estructura de gobernanza como la que se persigue. Así pues, es necesario que el proceso contemple la complementariedad y convergencia entre esas instituciones.

A partir de este planteamiento, se considera que el proceso de construcción de una gobernanza incluyente debería contemplar tres tipos de procesos: la reforma en profundidad del DCF, un proceso de convergencia entre instituciones y la coexistencia de estructuras de gobernanza a diversos niveles.

Por lo que se refiere al primer aspecto, entendemos que la *reforma del DCF* debería llevar aparejadas, cuando menos, las siguiente cuatro medidas:

- En primer lugar, es necesario proceder a una revisión en profundidad del mandato del DCF y un fortalecimiento de su dotación de recursos para permitir que asuma el reporte y seguimiento de los flujos de cooperación, la elaboración de propuestas sobre métricas y estándares mínimos compartidos —compatibles con estándares más exigentes para los países que así lo deseen para su propia cooperación—, que puedan ser elevada para su aprobación por ECOSOC, y la posibilidad de realizar un monitoreo de los acuerdos.
- Para asumir esas tareas sería necesario, en segundo lugar, que el DCF cambie su configuración, de modo que, junto a los foros bienales y a la Secretaría, se añadiese la creación de un *Steering Committee*, con cierta capacidad decisoria, en el que participe una representación de los distintos

tipos de países —proveedores, receptores y duales—, así como de los principales actores del sistema de cooperación —en el mismo sentido del comité homólogo del GPEDC—.

- En tercer lugar, es necesario fortalecer la Secretaría del DCF, implicando a unidades de DESA que son claves para las nuevas tareas que debe asumir el organismo, como es el caso, por ejemplo, de la *UN Statistical Division*, la *Division for Inclusive Social Development* o la *Division for Sustainable Development Goals*, además de la *Financing for International Development Office*. Eso dotaría a la Secretaría de unas capacidades y conocimiento experto del que ahora carece.
- Por último, sería conveniente crear un grupo inter-agencial en el seno de Naciones Unidas —o aprovechar alguno ya existente, como el de Financiación para el Desarrollo— para integrar al conjunto de las agencias del sistema con competencias en materia de cooperación para el desarrollo —como UNCTAD, PNUD, UNICEF, OCHA u OMS, entre otras—. Este grupo debería trabajar en los informes de seguimiento de la cooperación para el desarrollo y debería formular recomendaciones anuales para el *Steering Committee*.

En segundo lugar, sería importante avanzar en el *proceso de convergencia entre instituciones*. Aquí hay tres medidas que parecen necesarias:

- En primer lugar, el ámbito de actividad del DCF y el del GPEDC son en buena medida coincidentes. Sería razonable, por tanto, pensar en una fusión en el medio plazo de ambas instituciones. Así lo sugieren algunos analistas cercanos a la cooperación China, que plantean integrar ambas plataformas y crear como resultado un *Global Dashboard for Effective Development Cooperation*. Mientras esa decisión no se adopta, puede ser útil establecer un programa de trabajo conjunto entre las dos instituciones.
- En segundo lugar, debería haber un trabajo continuado entre el IFT y el DCF, a la búsqueda de una métrica que sea capaz de captar el conjunto de los recursos y capacidades que moviliza la cooperación para el desarrollo. Este programa de trabajo conjunto debería dar lugar a algunas reuniones anuales entre los respectivos *Steering Committees* de ambas instituciones.
- Por último, sería conveniente establecer un programa de trabajo conjunto entre la Secretaría reforzada del DCF, la *UN Statistical Division* y los equipos del CAD especializados en el reporte y seguimiento de la AOD. Los campos de acción de ambas organizaciones son distintos, pero es importante que el importante acervo técnico acumulado por el DAC esté disponible para la nueva estructura de gobernanza de la cooperación que se cree.

La tercera línea de trabajo es la que se propone establecer *lazos de confianza y complementariedad entre las estructuras de gobernanza más acotadas*, como las de naturaleza regional, con la nueva estructura que se establezca a nivel agregado. Un buen régimen de gobernanza debe estar densamente articulado y desplegado a diversos niveles —global y regional—. Así pues, la propuesta que se realiza debería ser compatible con la subsistencia del CAD y su labor de gobernanza de la AOD o con la existencia de

la SEGIB y su labor de coordinación y diálogo en el seno de la cooperación iberoamericana, por solo poner dos ejemplos.

Para que esta compatibilidad sea posible es importante que la estructura de gobernanza global sea ligera, que se asiente sobre métricas básicas y unos mínimos estándares y que sea compatible con la existencia de otras estructuras más exigentes —como el CAD— para aquellos países que así lo deseen: una suerte de *shallow multilateralism*, como lo define el historiador Martin Daunton (2023).

6.5.4. ¿Es posible avanzar hacia esa nueva estructura de gobernanza?

Dado el carácter voluntario de la cooperación para el desarrollo, son los Estados proveedores los que deciden los niveles de compromiso, las formas de actuación y los países que identifican como socios. Si esto es así, la pregunta relevante es para qué que se necesita de un organismo de gobernanza compartido.

La búsqueda de una estructura de gobernanza es más fácil de justificar cuando afecta a una política en la que existen importantes elementos de reciprocidad en los acuerdos entre países —por ejemplo, el comercio internacional—; o en aquellas otras políticas donde existen fuertes externalidades, lo que hace que una autoridad centralizada esté en mejores condiciones de perseguir el óptimo colectivo —es el caso, por ejemplo, del cambio climático—. Nada de esto sucede con la cooperación para el desarrollo, que podría ser un campo dejado a la acción bilateral de los países, con el complemento de la acción multilateral en los temas con mayores interdependencias. Así pues, ¿qué es lo que puede motivar que los países se sumen a la construcción de una gobernanza compartida?

Para encontrar la respuesta a ese interrogante quizá sea útil reparar en la historia e identificar la coincidencia de factores que explican la creación del CAD, a inicios de los años 1960. Contribuyó a esa decisión, en primer lugar, la existencia de un entorno geoestratégico hostil que propiciaba la alianza del bloque occidental, para afrontar con mayores garantías de éxito el conflicto con el bloque socialista y la gestión de los procesos de descolonización; en segundo lugar, existía también una mentalidad dominante en el período —el espíritu de la época— que resultaba favorable a la creación de un orden internacional cooperativo, conformada por el aprendizaje derivado de la dura experiencia previa del período de entreguerras; en tercer lugar, había un claro liderazgo por parte de la potencia hegemónica, Estados Unidos, que estaba dispuesta a erigir esa nueva estructura de gobernanza para asegurar el alineamiento del resto de países donantes; y, finalmente, la ayuda era una política novedosa —una de las principales innovaciones de la posguerra en opinión de Myrdal— en la que el diálogo y el intercambio de experiencias entre los donantes podía resultar útil.

De los elementos citados sólo el último parece seguir teniendo vigencia en estos momentos, si bien referido no solo a la AOD, sino al conjunto de la cooperación para el desarrollo. Se trata de una política permanentemente abierta a la novedad, que afronta desafíos cada vez más complejos, donde es muy necesario el aprendizaje colectivo y el intercambio de experiencia. Pero, en cambio, el espíritu

de la época parece situarse en el otro extremo del existente en la inmediata posguerra, crítico con el recurso a las propuestas de naturaleza multilateral y más favorable a las reacciones autónomas de los países. A su vez, el marco de las tensiones internacionales ha restado, aunque no ha extinguido, parte del valor geoestratégico de la cooperación, que hoy debe operar en un mundo más fragmentado y donde parece que los instrumentos de *soft power* han perdido parte de su atractivo. Y, en fin, no parece que la potencia tradicional dé muestras de interés en la creación de una nueva estructura de gobernanza de la cooperación. Más bien al contrario, lo que se evidencia es el desinterés creciente de Estados Unidos acerca de esta política, que en todo caso —de acuerdo con los planteamientos de Trump— se concibe como una mera proyección del interés estratégico y económico del país.

Curiosamente, la posición de la otra gran potencia global es, sin embargo, muy diferente, porque empeñada en preservar su liderazgo sobre el Sur Global y en el propósito de reformar el sistema internacional, es posible que se sumase al esfuerzo por construir una estructura de gobernanza del sistema más abierta e integradora. Entre otras cosas, porque probablemente esa opción le podría ofrecer un resorte adicional para consolidar su liderazgo en un campo que por el momento resulta altamente desestructurado. Esa misma convicción es la que retrae a algunos países del bloque Occidental a adentrarse por ese camino, temerosos de que conduzca a una nueva confirmación de la ascendente hegemonía de China.

Ahora bien, no es solo a China a quien puede interesar la creación de espacio de gobernanza global: buena parte de las potencias medias del mundo en desarrollo podrían estar interesadas en consolidar una estructura como la sugerida, que les otorgue más voz de la que ahora pueden tener en organismos excluyentes — como el CAD— o limitadamente efectivos —como el DCF o el GPEDC—. Esa misma estructura de gobernanza constituiría una plataforma para proyectar sus propias políticas de cooperación, sin tener que hacerlas orbitar obligadamente en torno a la AOD occidental o a la hegemonía indiscutible cooperación china.

Ese mismo interés podría ser compartido por aquellos países de la Unión Europea, como España, que anticipan los costes que una visión excesivamente eurocéntrica de la ayuda puede tener en un mundo crecientemente complejo y multipolar, especialmente cuando parte de los países homólogos de su bloque mutan hacia regímenes iliberales o ceden a la presión que impone el ascenso de las fuerzas de extrema derecha en sus propios electorados. La búsqueda de alianzas en favor de un orden liberal, comprometido con los derechos humanos y la promoción del desarrollo, será más fácil en un contexto de gobernanza incluyente, que integre al conjunto de los países que podrían sumarse a ese proyecto.

Es cierto que ese agregado de potencias medias no conforma un bloque en sí mismo, pero constituye un campo muy dilatado donde tejer alianzas y establecer complicidades. Su fortaleza descansa en su número y en el revalorizado peso estratégico que le otorga un orden fragmentado, en el que las alianzas tradicionales están sujetas a permanente revisión.

TERCERA PARTE.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1. EL CAMINO RECORRIDO

En la primera parte de este informe se ha presentado un panorama de los factores que influyen en la actual crisis de los sistemas de ayuda y de cooperación. Aunque la crisis incide sobre ambos sistemas, se ha apuntado que afecta muy especialmente al primero de ellos, a la AOD, por ser el que tiene contornos mejor definidos y unas bases más erosionadas por los cambios en el entorno internacional. La naturaleza y entidad de los factores en juego justifica que se tilde al momento actual como de auténtica *crisis constitutiva* del sistema de ayuda. Buena parte de los pilares sobre los que se erigió aquel sistema o bien ya no existen o bien presentan fracturas difíciles de subsanar. Ha cambiado también lo que los países en desarrollo demandan y el tipo de relaciones en las que reclaman participar. Alguno de esos países tiene, además, el peso y el propósito estratégico necesarios para alterar las estructuras de voz del sistema internacional y para promover nuevas formas de acción de desarrollo, distintas a las habituales de los donantes tradicionales del CAD. Es, pues, necesario revisar la configuración del sistema de ayuda, resignificar la AOD e interpretarla como parte de un campo más amplio, el de la cooperación para el desarrollo, que reclama un nuevo tipo de relaciones y una nueva estructura de gobernanza.

La emergencia de nuevos proveedores oficiales de fondos, de nuevos actores y de nuevos mecanismos de financiación ha hecho de la cooperación al desarrollo un territorio más vasto y poblado que la AOD; pero también, menos ordenado y predecible. En ese entorno debe construirse la alternativa de un régimen internacional —con propósitos, actores e instituciones— que se proponga alentar una distribución más equilibrada de las oportunidades de desarrollo y propicie una gestión de los desafíos comunes. El entorno internacional no ayuda a sembrar certidumbres. La crisis de la cooperación se produce en un momento en que el propio orden internacional que dominó la posguerra se revela incapaz de ofrecer unas coordenadas ciertas desde las que ofrecer respuestas a muchos de los problemas del presente, desde la desigualdad profunda en los niveles de bienestar entre países a la capacidad para afrontar el cambio climático, desde la protección frente a nuevas pandemias globales a la gestión ordenada de la movilidad humana o desde el acceso y regulación de las nuevas tecnologías a la preservación de la paz. En este entorno han surgido nuevos regímenes y fuerzas políticas autoritarias y populistas que propugnan un repliegue sobre las identidades nacionales, un rechazo a la acción multilateral y un cuestionamiento de las leyes internacionales. Ese proceso conduce inevitablemente a una quiebra de aquellos marcos políticos, institucionales y financieros que hicieron posible la cooperación para el desarrollo. Reformar la cooperación conlleva, por tanto, resistirse a esa tendencia nacional-populista ascendente y defender un mundo basado en reglas, defensor de los derechos humanos y proclive a la acción colectiva.

En la segunda parte del informe se analizaron alguno de los aspectos más importantes que forman parte del debate acerca de la futura reforma del sistema de cooperación para el desarrollo. Sin duda,

los temas elegidos no agotan los posibles, pero todos ellos son parte de esa conversación y están, en buena medida, relacionados, de modo que, en su conjunto, apuntan hacia un nuevo modelo que debería abrirse paso primero en la mente y en la voluntad de los decisores políticos y, después, en el territorio más complejo de las deliberaciones y decisiones internacionales.

En esta línea, se ha estudiado, en primer lugar, cómo afrontar la creciente complejidad de la *agenda de desarrollo* y evitar que se perciban sus componentes como propósitos rivales, en pugna por la captación de unos recursos escasos. Segregar las agendas en componentes diferenciados ayuda a entender mejor los propósitos y la lógica de cada campo de acción y facilita la fijación de compromisos públicos reconocibles en cada uno de ellos. De forma adicional, esa misma segregación permitiría que se definan unas *narrativas más apropiadas* a cada caso, que ayuden a trasladar la compleja realidad en mensajes accesibles a la opinión pública, que faciliten la comprensión y movilicen las emociones y la voluntad social en su apoyo. No existe una única narrativa de la cooperación, sino diversas narrativas de acuerdo con los ámbitos de trabajo respectivos. Aun así, es posible encontrar algunos principios comunes a todas y que deberían remitir a ideas sobre las que se fundamenta la cooperación, como la interdependencia, los valores comunes, el progreso compartido, la corrección de las asimetrías distributivas y la necesidad de las alianzas. No obstante, para que estas ideas sean efectivas es necesario que se encarnen en las necesidades y desafíos más concretos a los que se enfrentan los individuos.

Respecto al pasado, la acción del desarrollo se ha hecho mucho más compleja: son más los actores, los objetivos que se persiguen y el tipo de instrumentos disponibles. Buena parte de ese territorio queda fuera de los límites de la AOD: es importante, pues, revisar las *métricas del desarrollo*. La opción hasta ahora adoptada ha sido la de complementar la AOD con un concepto más amplio, incubado por la propia OCDE, que se ha presentado bajo el acrónimo de TOSSD. No obstante, el grado de acogida de esta nueva métrica ha sido por el momento insuficiente, especialmente entre los nuevos proveedores de cooperación. En este contexto existe la pulsión de algunos donantes por diluir el perímetro de la AOD, incluyendo en su seno flujos de baja concesionalidad o de dudosa vinculación con el desarrollo de los receptores —y más alineados, en cambio, con los intereses nacionales de quien los promueve—. Lo que se ha defendido en este Informe es una vía distinta: preservar la naturaleza de la AOD, con algunos refinamientos, y crear, en cambio, una nueva métrica más amplia en cuya génesis participen, en condiciones de paridad, los países en desarrollo. TOSSD puede ser una buena propuesta de partida en ese ejercicio, pero abierta a los cambios que suscite un diálogo más amplio que permita construir una métrica realmente compartida.

De forma paralela es necesario entender que los *estándares* definidos por el CAD son solo exigibles a los países que son miembros de ese organismo, que son quienes participaron en su aprobación. Si se quiere configurar un sistema de cooperación más abierto e integrado, debería pensarse en unos estándares acordados entre todos los países —donantes, nuevos proveedores y socios—, como fruto de un proceso de deliberación y de acuerdo transversal, sin exigencias ni imposiciones. Dada la heterogeneidad de los modelos de cooperación existentes, lo razonable es identificar unos estándares mínimos que puedan ser compartidos, compatibles con que cada grupo de países que así lo acuerden puedan definir otros más exigentes o adaptados a sus condiciones.

La creciente heterogeneidad del mundo en desarrollo y la complejidad de la agenda han hecho que los criterios que en su día definió el CAD para identificar a los países potencialmente receptores de AOD —*reglas de elegibilidad y graduación*— se perciban en la actualidad como inadecuados. Se parte en este informe de reconocer que cuando se alude a fondos escasos y altamente concesionales, como es la AOD, es necesario que existan ciertas reglas de acceso a los recursos, pero esos criterios deben ser coherentes con la naturaleza multidimensional del desarrollo y responder a la naturaleza plural de los obstáculos y vulnerabilidades que afrontan los países. En consecuencia, se propone: i) que se diferencien los umbrales empleados para la elegibilidad respecto a los que se definen para la graduación; ii) que se complemente el PNB per cápita con un panel de indicadores donde se contemplen dimensiones hoy no consideradas, relacionadas con las capacidades humanas, la desigualdad, la sostenibilidad y la vulnerabilidad de las sociedades; y iii) abrir la posibilidad de que la elegibilidad —y la graduación— se produzca no tanto a través de un índice sintético de las dimensiones antes reseñadas, sino del manejo de un set de indicadores alusivos a las diferentes dimensiones, con umbrales específicos para cada uno de ellos. De forma complementaria, se aboga por un proceso más prolongado, gradual y acompañado de graduación, donde se incluya la elaboración de una estrategia de transición suave —*smooth transition*— que sea respaldada por los donantes bilaterales y multilaterales. Aun cuando sea más complejo, como opción alternativa a la existencia de una única decisión de graduación, se sugiere la posibilidad de estudiar un procedimiento en el que un país se gradúe de manera diferenciada en cada una de las dimensiones del desarrollo —económica, social y ambiental—, permitiéndole que mantenga el acceso a los medios de financiación propios de aquellas otras en las que no se haya graduado. En todo caso, la responsabilidad de un país con las tareas de cooperación no debe agotarse cuando su socio se gradúa, más bien ese hecho debe suponer el diseño de nuevas formas e instrumentos de trabajo.

Una de las transformaciones que ha vivido el sistema de cooperación es la ampliación del número de proveedores y actores que operan en su seno. Eso ha dado lugar a una literatura especializada que ha tratado de presentar esa tendencia —de proliferación y fragmentación de la ayuda— bajo tonos notablemente críticos. En este informe se ha argumentado que, más allá de algunos excesos puntuales que deben corregirse, el proceso de incremento de financiadores y actores debe contemplarse como algo positivo, que enriquece la política de cooperación y amplía su respaldo social. Los estudios académicos, por lo demás, no permiten concluir que el efecto negativo de la fragmentación sobre la eficacia de la ayuda sea ni inequívoco, ni generalizado. Ha de pensarse, además, que probablemente en el futuro esta tendencia a la proliferación de actores tenderá a acentuarse en la medida en que nuevos países se sumen a la acción de desarrollo. El problema, pues, no es que se haya amplificado el número de actores, sino que ese proceso no ha venido acompañado de un incremento de los recursos disponibles, ni de un fortalecimiento de los sistemas de alineamiento y coordinación entre actores. Pretender que esa coordinación entre donantes se produzca a nivel agregado resulta poco plausible, de ahí que sea conveniente la búsqueda de otras vías alternativa para lograr ese resultado. La primera vía es otorgar mayor relevancia a la acción multilateral, operando a través de las instituciones existentes (en lugar de crear nuevos fondos) y, a poder ser, a través de contribuciones *core*; la segunda es facilitar la coordinación en los países, a través de plataformas nacionales, bajo la dirección del propio país, a las que contribuyan todos los donantes. Ejemplos de este proceder son las *Integrated National Financial Frameworks*, que ha promovido el PNUD y apoya activamente España. Para que esa vía tenga resultados es importante que

se dediquen esfuerzos a fortalecer las capacidades de los países para que puedan efectivamente asumir la dirección de los procesos de coordinación. Al tiempo, los proveedores de cooperación deben avanzar tanto en la *coherencia de políticas* para el desarrollo sostenible como en la *previsibilidad de los compromisos*, otorgando en el caso de la AOD un mayor peso a la ayuda programable (CPA).

La segunda parte del informe se cierra con una discusión sobre las alternativas de *gobernanza del sistema de cooperación*. Se parte de considerar que ninguna de las estructuras de diálogo y coordinación hoy existentes cumplen con los requisitos de una adecuada institución de gobernanza. El CAD es eficaz, pero poco incluyente y representativo; el DCF es más incluyente, pero con su actual mandato está incapacitado para definir estándares o monitorear flujos; el GPEDC tiene una membresía amplia, pero su mandato se reduce al seguimiento de la agenda de eficacia de la cooperación, que además se ha visto relegada en las prioridades de los donantes; y el IFT acoge, por el momento, a muy pocos países y sus competencias están limitadas a una métrica, que todavía tiene un grado de acogida limitado. En este contexto lo que se propone es avanzar en dos procesos simultáneos. Por una parte, se sugiere *fortalecer el CAD*, ampliando hasta donde sea posible no solo la membresía del organismo, sino también la participación de los países en desarrollo en los procesos de deliberación que ese organismo promueve. Se entiende, no obstante que el CAD agrupa a solo una parte de los proveedores de cooperación, por lo que, en segundo lugar, se propone avanzar hacia una *estructura de gobernanza más amplia e incluyente*, asentada en Naciones Unidas y que descansa en unos acuerdos transversales mínimos sobre métrica y estándares compartidos. Para avanzar hacia esa estructura se debería: i) redefinir el mandato del DCF, reconfigurar su estructura (con un *Steering Committee*), fortalecer su secretaría con la implicación de otras divisiones de DESA y apoyar los procesos de diálogo y seguimiento a través de un grupo inter-agencial sobre la materia en el seno de Naciones Unidas; y ii) iniciar programas de trabajo conjunto entre las plataformas existentes, para alentar un proceso de convergencia entre ellas: por ejemplo, entre el DCF y el GPEDC en materia de eficacia de la cooperación o entre el DCF y el IFT sobre la métrica de financiación del desarrollo; y iii) debería establecerse un programa de trabajo entre el DCF y el CAD en materia de reporte de los flujos, para integrar de forma coherente el seguimiento de la AOD con el resto de flujos de cooperación y de financiación al desarrollo.

A partir de las dos primeras partes de este informe, aquí resumidas, lo que nos proponemos en esta tercera parte es traducir las posiciones defendidas en *recomendaciones para la cooperación española*. No se trata de repetir los argumentos ofrecidos en los capítulos previos, sino de adoptar un tono más prescriptivo y sumario que apunte hacia las implicaciones para España del análisis realizado. Antes, no obstante, nos detendremos a señalar alguna de las especificidades de la cooperación española, que ayudarán a enmarcar las sugerencias formuladas.

7.2. CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

España opera en el marco internacional como una potencia media, cuya política exterior se asienta en torno a dos vectores estratégicos clave, que se asocian a su doble condición de país de la Unión Europea,

por una parte, y de miembro de la comunidad iberoamericana, por la otra. Su compromiso con estas dos comunidades define las coordenadas básicas sobre las que tradicionalmente se ha venido erigiendo la política exterior española desde el advenimiento de la democracia. A ellas se suman otras caracterizaciones complementarias, como son: su compromiso con los países del entorno atlántico, en estos momentos debilitado por el giro dado de la política exterior de Estados Unidos; su interés por África Occidental y el Sahel, de donde provienen buena parte de los inmigrantes que acceden a su territorio; y un compromiso con el flanco Sur del área mediterránea, incluyendo muy especialmente al Magreb.

Estas coordenadas han definido una política exterior que, más allá de los cambios en el color de los gobiernos, ha hecho gala de un permanente compromiso con la defensa de los derechos humanos y las normas internacionales, de implicación en la acción internacional de desarrollo y de contribución al fortalecimiento del multilateralismo y la acción cooperativa a escala internacional. Ahora bien, dada la profunda transformación que se demanda en el sistema de cooperación, conviene indagar acerca del grado en el que la cooperación española se encuentra equipada para promover los cambios que se sugieren. No se pretende hacer aquí un diagnóstico detenido de la ayuda española, sino simplemente enunciar algunos rasgos que la caracterizan para contextualizar las recomendaciones³². Se seguirá para ello la estructura tradicional de un análisis DAFO, que distingue entre las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades (Tabla 7.1.)

Tabla 7.1: Capacidad de adaptación de la cooperación española a la reforma del sistema internacional de cooperación: un análisis DAFO

Fortalezas	Debilidades
• Recomposición y reforma en curso del sistema de cooperación • Identificación con la agenda internacional de desarrollo • Firme compromiso con el sistema multilateral • Sistema altamente descentralizado • Sistema habituado a operar en países muy diversos • Actitud dialogante y respetuosa con sus socios	• Baja cuantía de los recursos canalizados • Limitado desarrollo de los instrumentos de la cooperación financiera • Limitada solidez técnica para fundamentar opciones estratégicas
Amenazas	Oportunidades
• Inestabilidad y riesgo de crisis económica internacional • Riesgo de alineamientos rígidos por una acentuación de la tensión entre potencias o de la existente entre el Norte y el Sur Global • Respaldo en el CAD a una ayuda convertida en instrumento al servicio del interés nacional	• Reputación internacional por las posiciones adoptadas ante los conflictos recientes • Generación de alianzas con países de renta media y países graduados para trabajar conjuntamente en la agenda de desarrollo • Vacíos en el liderazgo global y oportunidad para liderazgos alternativos

Fuente: Elaboración propia

³² Una evaluación más detenida sobre la Cooperación Española puede encontrarse en el último informe de pares del CAD, elaborado en 2022 (https://www.oecd.org/en/publications/oecd-development-co-operation-peer-reviews-spain-2022_eed71550-en.html), la evaluación a medio término de 2024 (<https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/AR%282024%293/6/en/pdf>) o el reciente ejercicio realizado por AIREF (https://www.airef.es/wp-content/uploads/2026/02/SpendingReview-2022-2026-fase-2/SR2226F2_AOD.pdf)

Fortalezas

Son varias las fortalezas que presenta la cooperación española, algunas, fruto de tendencias consolidadas en el tiempo, otras de creación más reciente. Entre ellas, se destacan las seis siguientes:

1. El primer elemento positivo que señalar es el notable esfuerzo de recomposición y reforma del sistema de cooperación llevado a efecto en estos últimos años y que tiene su expresión más medular en la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Cooperación Global, de febrero de 2023. A través de este proceso, la cooperación española ha revisado su arquitectura institucional, reformado algunos de sus instrumentos básicos y fortalecido sus equipos de gestión. No se puede dar todavía el proceso como acabado, pero los pasos dados permiten concluir que la cooperación española está hoy mucho mejor equipada que en el pasado para desplegar una política de entidad. Lamentablemente, por las dificultades en la aprobación de Presupuestos, ese proceso de reforma no ha ido acompañado de la debida secuencia de expansión de los recursos comprometidos. Pero, en todo caso, el nuevo marco legal e institucional capacitan a la cooperación española a enfrentarse mejor a los cambios y desafíos que comporte la reforma del sistema internacional.
2. La segunda fortaleza es el firme compromiso que España, y su cooperación, ha mostrado con la agenda internacional de desarrollo. Es este un rasgo que se percibe tanto en relación con la Agenda del Milenio, en su momento, como, ya más recientemente, con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En ambos casos, la agenda acordada internacionalmente ha sido asumida como propia por parte del gobierno, con independencia del partido en el poder, pasando a informar de manera muy central la política de cooperación para el desarrollo. Ese compromiso firme con los acuerdos internacionales revela el interés de España por fortalecer la acción colectiva a escala global y su lealtad a los compromisos suscritos. Pero, además, la asunción de una visión compleja y multidimensional del desarrollo, como la que sugiere la Agenda 2030, es un punto de partida positivo para un modelo de cooperación como el que se sugiere para el futuro, que parte de reconocer la diversidad de las contribuciones y pretende implicar a cuantos países y actores estén en condiciones de aportar a la acción de desarrollo.
3. En la misma línea, la tercera fortaleza alude al firme compromiso multilateral de la cooperación española: un compromiso que se expresa no tanto en la dimensión de las contribuciones a ese tipo de instituciones —que han sido modestas, aunque con un reciente crecimiento—, ni en el liderazgo asumido en la promoción de iniciativas en el espacio internacional —que ha sido tradicionalmente limitado—, sino más bien en el interés con el que se participa en los foros internacionales y en las organizaciones multilaterales y en la lealtad con la que se siguen los acuerdos. Aunque en estos últimos años el peso de la cooperación multilateral en el total de la AOD es en España superior al promedio del CAD, ese dato es poco indicativo del rasgo que se menciona, ya que es un resultado influido por el bajo peso de la ayuda bilateral. En los últimos tres años esa situación se ha tratado de corregir, incrementando las aportaciones a los organismos multilaterales más centrales, aun con las limitaciones que ha impuesto la ausencia de Presupuestos. Más allá de las cifras, España se ha venido comportando en la escena internacional como un socio interesado y fiable del sistema multilateral.

4. La cuarta fortaleza se refiere a un rasgo valioso de la cooperación española que es su carácter profundamente descentralizado. La promoción de la cooperación es una responsabilidad compartida por las administraciones públicas a todos los niveles de gobierno, desde los ayuntamientos a las diputaciones y cabildos insulares, y desde los gobiernos autónomos al gobierno de la nación. Esta configuración del sistema de cooperación facilita que los valores que la cooperación para el desarrollo promueve estén enraizados en el tejido social, al tiempo que dota a esa política de una mayor riqueza, al integrar visiones, estrategias y modelos de gestión diferenciados. Esa configuración del sistema español es útil para el modelo de cooperación que se sugiere para el futuro, que necesariamente debe configurarse como una estructura que opera a diversos niveles, capaz de gestionar la diversidad y de operar a través de un criterio de división de tareas.
5. Como quinta fortaleza podría aludirse al hecho de que España haya elegido como socios a países muy diversos, que se encuentran en diferentes regiones y en diferentes niveles de desarrollo, desde países PMA de África Subsahariana, como Mali o Níger, hasta países ya graduados, como Chile o Uruguay, con los que se han establecido acuerdos de cooperación al margen de la AOD. La heterogeneidad de los socios ha dotado a la cooperación española de una experiencia rica, que puede ser muy útil para un sistema que necesariamente debe saber gestionar la diversidad, como rasgo constitutivo del mundo en desarrollo. El hecho, además, de que buena parte de sus socios preferentes sean países de renta media, le ha acercado a las condiciones y demandas de unos actores que van a ser claves en la configuración del sistema de cooperación del futuro.
6. Por último, debe considerarse también como un activo el estilo dialogante y respetuoso que ha caracterizado a las relaciones de la cooperación española con sus socios, y que ha sido reconocido por estos como una diferencia con respecto a otros donantes. Quizá fruto de su debilidad técnica y de la cercanía histórica y cultural con sus socios latinoamericanos, la cooperación española ha sido siempre poco impositiva, muy abierta y cercana a las propuestas de sus socios y muy dialogante en la construcción de alternativas. Ese tono de las relaciones será exigible para un sistema de cooperación que se pretende menos jerárquico, más abierto, horizontal e incluyente.

Debilidades:

Tres son las debilidades de la Cooperación Española que parecen más notorias.

1. La primera apunta al bajo nivel de recursos en el que todavía se mueve la AOD española. La cuota que supone la AOD sobre el PNB (0,27% en 2025) sitúa a España en el puesto 16 entre los donantes del CAD, a un nivel próximo a la media de ese organismo (0,26%), pero alejada del promedio de la UE (0,42%). La baja contribución resta capacidad de influencia y potencial liderazgo a la cooperación española en la escena internacional. Esta debilidad se expresa también en buena parte del sistema multilateral —más en los organismos no financieros que en los Bancos

Multilaterales de Desarrollo—. De hecho, España es por las cifras de su aportación al sistema de Naciones Unidas el 17 donante del CAD, aportando en torno al 1,7% de los recursos; pero esa cuota se situaría cercana al 1% si se refiriese al conjunto de la comunidad internacional.

2. La segunda debilidad se refiere a la desequilibrada cartera instrumental de la Cooperación Española. Aunque están disponibles muy diversos instrumentos y modalidades, es muy bajo el nivel de desarrollo de su cooperación financiera, especialmente si se pone en relación con el peso que esa modalidad tiene en Estados Unidos, Reino Unido, Alemania o Francia. El grueso de la cooperación española es no reembolsable y de orientación preferente hacia los sectores sociales, lo que explica que la ayuda esté altamente fragmentada y se materialice en operaciones de limitada magnitud. El por ahora limitado despliegue de los instrumentos financieros constituye un inconveniente para una cooperación del futuro que demanda escala y capacidad de apalancamiento de recursos en las intervenciones, dada el grado de prioridad adquirido por campos —como las infraestructuras de conectividad, el cambio del modelo energético o la transición digital— que requiere suficiente músculo financiero por parte del proveedor.
3. Por último, puede computarse como debilidad la limitada capacidad técnica que tradicionalmente ha caracterizado a la Cooperación Española. Pese a ser una cooperación experimentada, buena parte de sus opciones estratégicas se han fundamentado en la intuición y en la experiencia, con limitado ejercicio de fundamentación teórica, de sistematización de las buenas prácticas y de evaluación de sus intervenciones. Los procesos de aprendizaje y de acumulación de conocimiento son todavía muy débiles y ello opera como un inconveniente en un momento en que la política de cooperación ha de abrir nuevos espacios a la búsqueda y al cambio, a la innovación y a la experimentación.

Oportunidades

Cuando se proyecta la mirada sobre el escenario internacional se constata que la cooperación española puede rentabilizar tres grades ventanas de oportunidad en el proceso de cambio que se sugiere:

1. La primera está asociada a la notable visibilidad y prestigio que España ha adquirido en estos últimos años entre diversos países, pero muy especialmente entre aquellos que son parte del Sur Global. El éxito de la Conferencia de Sevilla sobre Financiación para el Desarrollo, en un contexto internacional de notable dificultad, la posición comprometida a favor de los derechos del pueblo palestino y en contra de la agresión israelí a Gaza y Cisjordania, la formulación de unos objetivos propios, sin imposiciones caprichosas, en el crecimiento del presupuesto de seguridad en el marco de la OTAN o el rechazo firme a la guerra ilegal en Irán promovida por Estados Unidos e Israel son posiciones que han otorgado al presidente de gobierno, Pedro Sánchez, y al conjunto del país un notable prestigio. Un efecto que se ha visto reforzado por el excelente recorrido de la economía nacional en estos últimos años, que hace de España uno de los países con una dinámica

de crecimiento más intensa de la OCDE. Ese prestigio puede convertirse en una palanca para abrir puertas, alentar complicidades y construir alianzas en el ámbito internacional. Un proceso que es necesario tanto para promover una reforma del sistema de cooperación como para asentar el tipo de relaciones en las que ese sistema debería descansar en el futuro.

2. La segunda oportunidad la brinda la cercanía que España tiene a un área como la latinoamericana, experimentada en la promoción de la cooperación Sur-Sur y triangular, donde abundan los países de renta media y algunos recién graduados y que podrían interesarse en apoyar una reforma del sistema de cooperación como la que se sugiere. La propia cooperación de España con estos países, incluidos los ya graduados, a través de alianzas estratégicas y la cooperación triangular, puede ser un buen laboratorio en donde experimentar el tipo de relaciones complejas que se quieren promover, diluyendo la dualidad donante-receptor —y Norte-Sur—, en favor de estructuras más corresponsables de acción. Hay pocos países en el seno del CAD que tengan similar experiencia, quizá con la excepción de Japón, Alemania o Canadá.
3. Por último, el tercer factor que puede configurar una ventana de oportunidad es la otra cara de un hecho más bien adverso, que es el desentendimiento que la Administración Trump ha mostrado por esta política y el efecto de arrastre que esa decisión ha tenido sobre algunos otros donantes de la OCDE. Esas decisiones han generado un debilitamiento de los liderazgos tradicionales en el seno del grupo de donantes y han propiciado que otros países, como España, se muestren dispuestos a promover iniciativas y articular alianzas para una reforma del sistema de cooperación, convirtiéndose en referentes para otros países en su deseo de reforzar la cooperación.

Amenazas

Tres son también las amenazas más sobresalientes que derivan del entorno internacional:

1. La primera amenaza se refiere a la incertidumbre política y económica que domina el panorama internacional. A la continuada inestabilidad que deriva de las erráticas decisiones de Trump, se ha sumado en estas últimas semanas el efecto de la guerra en Irán, que tiene su traducción en el ámbito económico en forma de escalada de los precios de los combustibles y potencial caída de los ritmos de crecimiento de la economía mundial. Es claro que ese entorno no es el más apropiado para fijar la atención de los países en las necesidades que impone la agenda de desarrollo y la reforma del sistema de cooperación. Si la situación se agrava, es muy probable que los países desplacen su atención hacia el objetivo de atenuar los costes de la crisis en sus propias sociedades, con poco margen para erigir una política de desarrollo ambiciosa.
2. La segunda amenaza deriva del efecto que la rivalidad entre China y Estados Unidos puede tener a la hora de forzar alineamientos internacionales e impedir que se amplíe el espacio propio de las alianzas transversales entre países, del Norte y del Sur Global, que es una de las claves

necesarias para la reforma del sistema de cooperación. Este mismo hecho puede producirse si los alineamientos se provocan como consecuencia de un recrudecimiento de la tensión entre el Norte y el Sur Global, especialmente si los países del Norte no saben reconstruir sus relaciones con los países en desarrollo desde una posición de mayor respeto y audiencia a sus intereses.

3. Por último, existe en el seno del CAD un grupo de donantes que parecen animados en promover una reconversión de la política de ayuda, para convertirla en un instrumento más directamente subordinado a los intereses nacionales de los donantes y fundado en una lógica de tono más transaccional. Entre las razones que alegan para sustentar esa posición está el quimérico propósito de mantener a Estados Unidos —y a otros países reticentes— en el entorno de la acción internacional de desarrollo. Si esa opción se convirtiese en dominante, se achicaría el espacio para que España pudiese promover una reforma que condujese a un sistema de cooperación más abierto e incluyente, basado en la responsabilidad compartida y en unas relaciones más horizontales de socios.

7.3. RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA

Tras el recorrido realizado se formulan ahora, de forma sintética, las recomendaciones más centrales dirigidas a la cooperación española, con el objetivo de que nuestro país refuerce su capacidad propositiva y pueda tomar la iniciativa en el proceso de reforma del sistema de cooperación. Los mensajes principales se sintetizan en los diez siguientes:

1. Hacer compatible el compromiso con el CAD con el empeño de promover una reforma más amplia del sistema de cooperación

España debe saber avanzar en una estrategia que se conforme con dos vectores complementarios. Por una parte, debe promover la reforma del CAD, para abrir ese organismo, y la propia OCDE, a nuevos países, tanto proveedores como receptores de la AOD, y debe también impulsar una revisión de algunos estándares de la AOD, incluidos los criterios para reportar los flujos y definir los países que pueden recibir esos fondos —elegibilidad y graduación—. Pero, por otra, España debe tener un protagonismo destacado en el impulso de una reforma más amplia del sistema de cooperación, que vaya más allá del CAD y de la AOD. Este segundo aspecto es crucial —y lo será más en el futuro—, habida cuenta de que una parte creciente de la acción de desarrollo se despliega extramuros del CAD. El propósito es construir un sistema incluyente, abierto a cuantos países estén en condiciones de contribuir, que supere la dualidad donante-receptor—Norte-Sur— sobre el que se constituye la AOD y que opere con estándares mínimos, al servicio de una política comprehensiva de desarrollo. Mientras el primer vector implica trazar estrategias y alianzas con los países más comprometidos en el seno del CAD, el segundo obliga a España a actuar en los foros internacionales y a buscar estrategias y alianzas con los países del Sur Global, igualmente interesados en estos cambios.

2. España debe preservar la naturaleza de la AOD, para recuperar su legitimidad como métrica singular

España debe apoyar activamente el proceso de reforma de la AOD, pero no para diluir sus contornos con el ánimo de amplificar artificialmente las cifras agregadas, sino para reafirmar su naturaleza peculiar, como conjunto de recursos oficiales de alta calidad, elevado nivel de concesionalidad y con expresa orientación a objetivos de desarrollo. El propósito debería ser recuperar la legitimidad y pertinencia de la AOD, sabiendo que ello es compatible con que se definan métricas complementarias, más ambiciosas y comprehensivas, como TOSSD, para acoger ámbitos que la AOD no contempla. Ese propósito es compatible con: i) la revisión de la presencia de algunos componentes discutibles que hoy son parte de la AOD —como los gastos realizados en el propio país donante—; ii) la mejor medición de componentes hoy mal reportados, como las formas de cooperación multilateral o la cooperación propia de los entes subestatales; y iii) la mayor clarificación del reporte para los recursos movilizados por las ONG o la cooperación triangular. Además, debe mejorarse la solidez del reporte de las prioridades transversales y de la ayuda programática, en particular de la *Country Programmable Aid* (CPA), trabajándose además en una mejora de las capacidades de previsión en la evolución de los flujos.

3. España debe apoyar una reforma en profundidad de los criterios de elegibilidad y graduación de la AOD

Los criterios que la OCDE aplica para definir la elegibilidad y graduación de los países, que pivotan sobre el recurso al PNB per cápita, resultan abiertamente criticables. Es inconcebible que, en un mundo complejo, con países altamente heterogéneos y una agenda multidimensional, el CAD pretenda clasificar a los países con el mero recurso al PNB per cápita. Como parte de la reforma, España debería defender: i) que los umbrales de la graduación sean más exigentes que los de elegibilidad, para garantizar que el país graduado haya superado holgadamente los criterios que lo hacían elegible para la ayuda; ii) que el PNB per cápita se complemente con un panel de indicadores que se refieran a las dimensiones de capacidades humanas, desigualdad, sostenibilidad y vulnerabilidad (los indicadores posibles son el *Human Asset Index*, corregido por la desigualdad; el *ND Global Adaptation Index* y el *Multidimensional Vulnerability Index*); iii) para evitar el vaciamiento de los grupos con peores indicadores, puede ser apropiado que las reglas de elegibilidad y graduación se fijen a partir de indicadores normalizados y en términos relativos a la distribución —por ejemplo, que sean elegibles aquellos países que no lleguen al 60% de la mediana o equivalente—; y iv) que se evite el recurso a un indicador sintético y, a cambio, se mantengan las dimensiones de los indicadores de forma diferencial, siendo elegible —graduado—, por ejemplo, un país que esté por debajo (por encima) del umbral en un número predeterminado de ellas.

A su vez, el diseño del sistema de graduación admite dos formulaciones. La más ambiciosa comportaría un proceso segregado de graduación independiente para cada una de las dimensiones, de modo que un país deje de recibir ayuda para ciertos aspectos y la siga recibiendo para otros. Esta opción significa disponer de ventanillas de ayuda diferenciadas para cada dimensión. Alternativamente, se podría

acudir a un proceso único, contemplando si el país supera un mínimo de umbrales de graduación. En este segundo caso es importante que: i) el proceso de decisión sea prolongado en el tiempo, distinguiendo entre el momento de acceso al umbral, el momento de decisión y el momento en que esa decisión se ejecuta; ii) en ese último tramo temporal es importante que el país elabore una estrategia de transición, en donde se definan los apoyos que requeriría; y iii) esa estrategia debe activarse tras la graduación, con una clara identificación de los apoyos que los donantes han comprometido, una vez retirada la AOD. Es importante que estos, u otros, criterios de elegibilidad y graduación, previo a decidirse, sean dialogados entre el CAD y una representación amplia de los países en desarrollo.

4. España debe brindar apoyo a TOSSD, pero debe estar dispuesta a abrir la métrica a una reformulación que suscite más respaldo

España debe seguir dando su apoyo activo a la mejora y difusión de los sistemas de reporte asociados a TOSSD. Más allá de algunas decisiones discutibles en su cómputo, constituye esta la mejor métrica disponible para ir más allá de la AOD. El principal inconveniente que tiene esta propuesta es que un grupo amplio de países la considera un producto de la OCDE y, por tanto, no están dispuestos a asumir como propios sus criterios de reporte. Por esta razón España debe estar abierta a la posibilidad de activar un proceso más abierto e incluyente que permita reformular la métrica, para que acoja los diversos modelos de cooperación y los diversos flujos. Aun en ese caso, TOSSD sería un buen punto de partida para ese diálogo, que debería estar abierto a los cambios o transformaciones que se sugieran por parte de los países implicados.

5. Tanto la AOD como TOSSD deberían segregarse en componentes de acuerdo con las agendas, fijando para cada uno de ellos compromisos presupuestarios propios

España debe proponer una reforma en el modo de fijar compromisos y reportar los flujos tanto de AOD como de TOSSD, de modo que se reflejen de manera más precisa las diversas agendas que hoy conviven en el marco de la cooperación para el desarrollo. Se trata de agendas que tienen objetivos, lógicas de intervención, marcos temporales de realización y principios normativos diferentes, por lo que su fusión indiferenciada solo puede generar confusión. Al menos, cabría distinguir tres grades agendas; la de acción humanitaria, la de desarrollo sostenible y la de bienes públicos internacionales. Mezclar estas agendas bajo una única métrica impide conocer las lógicas que subyacen a la acción pública y contribuye a alimentar la creencia de que se trata de componentes rivales en pugna por los mismos recursos. Frente a ello, lo que se sugiere es que España defienda que esa segregación en tres componentes diferenciados se refleje no solo en el reporte de la AOD y de TOSSD, sino también en la programación de los recursos y en la definición anticipada de los compromisos presupuestarios por parte de los proveedores de cooperación.

6. Debería favorecerse la coherencia de políticas, la previsibilidad de los flujos y las plataformas nacionales de financiación

Una de las transformaciones experimentadas por el sistema internacional de cooperación alude a diversificación de financiadores, actores e instrumentos que se produjo en su seno. Ello ha generado una abundante literatura que pone el énfasis en las consecuencias negativas de ese proceso, aludiendo a los elevados niveles de proliferación de actores y de fragmentación de la ayuda y su efecto sobre los costes de transacción del sistema. Es posible que los procesos mencionados conduzcan a ese resultado, pero los estudios empíricos no permiten ser concluyentes. A cambio, ese incremento de actores tiene componentes positivos que también deberían ser tenidos en cuenta y que se expresan en una mayor riqueza del sistema, al acoger visiones e intereses diferenciados, y en una mayor holgura estratégica para los países en desarrollo, que disponen de más proveedores. Debe tenerse en cuenta, al tiempo, que ese proceso está llamado a ser acentuado en el tiempo, en la medida en que nuevos países se sumen, como sería esperable, a la acción internacional de desarrollo. El objetivo debería ser, pues, no tanto reducir los niveles de proliferación de actores o de fragmentación de las intervenciones, cuanto incrementar los recursos, alinear los esfuerzos, coordinar las tareas (allí donde se pueda) y hacer más previsibles los flujos. Esos propósitos llevan aparejados tres directrices básicas en el campo de la política de cooperación: i) *fortalecer los niveles de coherencia* de las políticas para el desarrollo sostenible, para que los impactos de las diversas intervenciones se refuercen y se complementen con los de otras políticas; ii) reforzar la localización de la cooperación y *mejorar la coordinación* de los donantes, especialmente operando a través de plataformas nacionales, dirigidas por el propio país receptor, como sucede, por ejemplo, con los *Integrated National Financial Frameworks* (INFF); y iii) mejorar la previsibilidad de los flujos, incrementando el peso de la *Country Programmable Aid* (CPA)

7. La responsabilidad del apoyo a un país no debería acabar con su graduación

En puntos anteriores se ha sugerido que España defienda el fortalecimiento de la AOD, preservando su naturaleza, y un cambio sustancial en los criterios de elegibilidad y graduación para el acceso a sus fondos. No obstante, hasta ahora en el CAD ha regido la discutible suposición de que la responsabilidad de los donantes para con un país se acaba en el momento mismo en el que este se gradúa. Se interpreta como si la graduación certificase un cambio crítico en las condiciones de los países, algo que no es real. Frente a ello es importante señalar que la cooperación para el desarrollo es más amplia que la AOD y que, en consecuencia, las responsabilidades de trabajar conjuntamente con los países para consolidar los logros de desarrollo y afrontar los desafíos globales no acaba con la graduación. Es importante que, más allá de las sendas de transición, se establezcan alianzas con los países recién graduados no solo para consolidar logros en esos países, sino también para implicarlos más activamente en la acción internacional de desarrollo (a través de operaciones de la cooperación triangular o de su contribución a los bienes públicos internacionales). España ya ha avanzado en esta senda a través de sus alianzas estratégicas con Chile o Uruguay, dos países de reciente graduación.

8. Financiación de desarrollo y movilización de recursos privados

La ampliación de la agenda de desarrollo y la incorporación en ella de importantes desafíos vinculados con la transición ecológica y digital han hecho que muchos donantes pongan creciente interés en lograr una escala suficiente en la financiación y en movilizar recursos privados adicionales alineados con los objetivos de desarrollo. El afán por lograr esos objetivos, por lo demás razonables, ha hecho que los donantes otorguen creciente importancia en el seno de la cooperación a aquellos instrumentos financieros —como la financiación *blending*, el capital riesgo, los créditos o las garantías— que incentivan la movilización de capital o reducen el riesgo de los inversores privados. Para la gestión de estos instrumentos se han creado, o se han fortalecido, instituciones especializadas: las *development finance institutions* (DFI). Esa tendencia es comprensible y puede tener efectos positivos sobre la cooperación, incrementando su capacidad operativa y transformadora en los países en los que opera,

Pero es importante señalar tres cautelas que deberían ser tomadas en cuenta: i) en primer lugar, debe definirse adecuadamente el impacto de desarrollo de las intervenciones —el objetivo primero no es movilizar recursos, sino lograr impactos transformadores en el país; ii) en segundo lugar, las operaciones deben responder a las prioridades de los países e integrarse debidamente en las estrategias de desarrollo correspondientes; y iii) en tercer lugar, debe movilizar recursos adicionales a los que el sector privado habría movilizado en ausencia del apoyo público. Con esos tres condicionantes, esta línea de trabajo debe plantearse como uno de los vectores estratégicos de la cooperación para el desarrollo.

9. Nuevas narrativas

La narrativa tradicional de la ayuda se asienta en la idea de que es el donante quien atesora los recursos, capacidades y saberes para hacer posible el desarrollo y que sus transferencias al país receptor responden a criterios altruistas. Esta narrativa no es creíble, ni movilizadora; y, con razón, provoca el rechazo de los países en desarrollo, a los que se otorga la condición de dependientes y subordinados respecto al apoyo externo. Es necesario, por tanto, erigir nuevas narrativas que se adecuen a la complejidad del mundo actual y que movilicen emociones y acopien voluntades en apoyo de una cooperación al desarrollo transformadora.

Esas narrativas deben descansar en algunas ideas básicas como: i) la *búsqueda de un progreso compartido*, porque buena parte de los problemas son compartidos y la sostenibilidad de los logros propios depende de los logros ajenos; ii) la *interdependencia*, que apunta a que todos somos miembros de una misma comunidad y responsables de cuanto nos afecta; iii) la *existencia de valores compartidos*, relacionados con los derechos humanos, la disposición a cooperar y el respeto a un orden basado en reglas; sabiendo que esos principios son compatibles con las formas particulares que cada país tiene de evaluar el progreso; iv) la *corrección de las asimetrías distributivas*, para asegurar que hay una razonable distribución de oportunidades a escala global; y v) la *promoción de alianzas*, para trabajar

juntos, como forma de gestionar un sistema internacional crecientemente fragmentado. Más allá de estos principios comunes, cada una de las agendas que componen la cooperación para el desarrollo tiene su propio principio normativo, sobre el que construir una narrativa propia: la responsabilidad moral y el socorro en el caso de la acción humanitaria, la solidaridad y el interés mutuo en la de desarrollo, el interés y la responsabilidad común en la de bienes públicos internacionales. No hay pues una única narrativa de la cooperación, sino varias porque son varias las agendas, aunque todas ellas compartan algunos principios comunes.

10. Iniciar la senda hacia una gobernanza incluyente del sistema de cooperación

Además de fortalecer el CAD, España debe respaldar un proceso que conduzca hacia una gobernanza más abierta e incluyente del sistema de cooperación. Debe partirse para ello de las plataformas ya existentes (CAD, DCF, GPEDC, IFT y IATI), sabiendo que ninguna de ellas reúne las características mínimas exigibles a una estructura apropiada de gobernanza —eficacia, representación, inclusión, transparencia y rendición de cuentas—. Dada la diversidad de países implicados, de instrumentos disponibles y de modalidades de acción, la nueva estructura de gobernanza debería estar anclada en Naciones Unidas, que es la única institución con capacidad de acoger al conjunto del sistema internacional y de definir criterios normativos para su funcionamiento. En consecuencia, debería tratar de construirse esa gobernanza a partir de una profunda remodelación del DCF, pero con la implicación activa del resto de las plataformas. Esa estructura de gobernanza más amplia e incluyente debería descansar en una métrica y en unos estándares básicos, como una suerte de *shallow multilateralism*, siendo compatible con que grupos de países —como los agrupados en el CAD— tengan sus propias estructuras de gobernanza y sus estándares, más allá de los compartidos por todos.

Para configurar esa estructura de gobernanza se sugiere avanzar en tres pasos. El primero de ellos sería el que se orienta a reformar en profundidad el DCF. En concreto, se trataría de: a) redefinir su mandato; b) reformar su estructura, de modo que además de la Asamblea exista un *Steering Committee* representativo de los actores implicados; c) fortalecer la Secretaría del DCF con la implicación de otras Divisiones de UNDESA; y d) crear —o emplear— un grupo interagencial en el seno de Naciones Unidas para dar seguimiento al tema. El segundo paso es establecer programas de trabajo conjunto entre las plataformas existentes en aquellos temas en los que más centralmente coinciden: por ejemplo, el DCF y el GPEDC sobre eficacia de la cooperación; el DCF y el IFT sobre métricas de desarrollo; y el DCF y IATI sobre transparencia y difusión de los datos. Por último, debería establecerse un programa de cooperación entre el DCF y el CAD, para que este le traslade su experiencia técnica en el seguimiento y reporte de los flujos. El propósito a medio plazo es que el DCF, con el respaldo de otras unidades y agencias del Sistema de Naciones Unidas, esté en disposición de brindar una estructura mínima de gobernanza que dé sentido de unidad al sistema de cooperación, elevando sus propuestas a ECOSOC en lo que se refiera a la fijación de métricas y estándares compartidos. Esa estructura debería ser compatible con que los países (o grupos de países) mantengan sus modelos específicos de cooperación y sus estructuras de gobernanza allá donde existan (como el CAD).

7.4. SENDA A SEGUIR: ALIANZAS ENTRE POTENCIAS MEDIAS DEL NORTE Y DEL SUR

Las propuestas formuladas en el apartado anterior tienen distinto grado de dificultad. Una parte de ellas remiten a alternativas a ofrecer en un proceso de reforma que está ya abierto en el seno del CAD. Son propuestas realizables que, de ser aceptadas, mejorarían la solidez, eficacia y legitimación del sistema de ayuda internacional. A juzgar por sus propias declaraciones, no todos los donantes parecen dispuestos a apoyar el propósito al que se orientan estas propuestas. En un momento de desorden y confusión a escala internacional, cuando arrecia la ofensiva contra los valores en que se asienta la cooperación para el desarrollo y esa actitud la lidera la primera potencia global, es comprensible que algunos donantes oscilen entre replegarse, para salvaguardar lo esencial y no incrementar la desafección, o reconvertir la ayuda, cambiando su naturaleza para hacerla más digerible para quien la rechaza. Ni una ni otra alternativa parece prometedora. La primera condena a la ayuda a un futuro de progresiva irrelevancia, a medida en que una parte creciente de la acción del desarrollo opere fuera de ese perímetro mínimo en el que se quiere confinar la AOD. La segunda pretende ampliar el apoyo social a una política con la dudosa estrategia de adulterar sus fines, atribuyéndole objetivos para los que otras políticas públicas están mucho mejor equipadas.

Frente a estas dos reacciones, lo que se propone es avanzar en una dirección distinta, orientada a fortalecer la ayuda, preservando su naturaleza como flujo selecto de recursos de alta calidad, refinando su medición y reporte, mejorando los criterios de identificación —elegibilidad y graduación— de los países de destino, elevando la previsibilidad, coherencia y coordinación de sus intervenciones, bajo el liderazgo de los propios países en desarrollo, y mejorando su gobernanza, para hacerla más permeable a la voz de los países socios. Ello es compatible con que se mantenga una métrica más amplia y abarcadora, como es el caso de TOSSD, si bien abierta a los cambios que sean necesarios para convertirla en una métrica compartida por los países más allá de los que ahora son parte del IFT. Ese proceso debe ir acompañado de un cambio en la concepción del sistema de ayuda que, de entenderse como la expresión más acabada de la política de cooperación, pase a concebirse como componente parcial de un sistema más amplio y plural, que debería tener su propia gobernanza. Y esa reubicación y resignificación de la ayuda debería motivar un cambio en el sistema de relaciones sobre las que esa política se ha sustentado, buscando unos vínculos más horizontales, menos jerárquicos, y unas actitudes menos arrogantes y más respetuosas para con los socios.

Para avanzar en ese proceso, España debe buscar sus alianzas en el seno del CAD, donde algunos países parecen más abiertos a afrontar una reforma más profunda de la ayuda, tal como aquí se sugiere. El hecho de que España lidere uno de los grupos de trabajo del CAD —el referido a la reforma de la elegibilidad y la graduación— y sea miembro activo de otros hace que esa posibilidad de incidir en la orientación de la reforma sea plausible. En todo caso, es igualmente importante respaldar las reformas con las reclamaciones de los países socios, para que trasladen al CAD la entidad de sus aspiraciones. La relación de cercanía que España mantiene con los países latinoamericanos y con la SEGIB puede ayudar a ese proceso, habida cuenta del protagonismo que esos países han tenido en la crítica al CAD y en la demanda de cambios en el sistema de ayuda. Ese mismo apoyo podría

encontrar eco en un amplio grupo de países de África Subsahariana, que a través de la Unión Africana han elevado reclamaciones de cambio similares respecto al sistema de ayuda.

Mayor dificultad comporta, sin embargo, hacer realidad aquellas propuestas que se refieren a la construcción de un sistema de cooperación abierto y plural, con una gobernanza ligera e incluyente, asentada en Naciones Unidas y construida a partir de un proceso de convergencia y reforma de las plataformas ya existentes. Ese proceso requiere de un músculo político y de un capital relacional mucho más amplio, que el de incidir en la reforma ya en curso en el seno del CAD. Existe un buen punto de partida y es que esa conversación ya existe, y en ella participan algunos muy destacados laboratorios de ideas (como el *Overseas Development Institute*, ODI, el *Center for Global Development*, CGD, o el *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*, DIE), algunas agencias de desarrollo (como el Grupo *Agence française de développement*, AFD), fundaciones (como la *Gates Foundation*), instituciones multilaterales (como el *Development Cooperation Forum*, DCF) o coaliciones de países, instituciones y académicos (como, por ejemplo, la *Future of Development Cooperation Coalition*). La dificultad consiste en trasladar esas múltiples voces a un territorio común de acuerdos básicos y a una línea de acción que suscite el respaldo de un número suficiente de países. Para avanzar en ese proceso, España debe tomar parte en esa conversación, trasladando su propia visión y propuestas, desde la autoridad que le brinda su firme compromiso con los valores de la cooperación para el desarrollo y su propósito de fortalecer un mundo asentado en reglas y propicio a la acción colectiva global para afrontar los problemas compartidos.

Adicionalmente, debe construir las alianzas necesarias para impulsar y hacer posible ese proceso de reforma. En este campo es necesario que España opere más allá del espacio estratégico de los bloques a los que pertenece, vista la deserción y animosidad de Estados Unidos y la limitada voluntad que algunos países europeos muestran para construir una posición propia, asentada en los valores fundacionales de la UE y sin el doble rasero que ha caracterizado su comportamiento previo. Es posible que la otra potencia global, China, pueda coincidir con alguna de las propuestas formuladas y se implique en su respaldo, pero constituye un factor de riesgo dejar que sea quien lidere el proceso. Así pues, el espacio más fecundo para construir los apoyos y las alianzas internacionales lo proporciona ese colectivo informe y plural constituido por lo que se han venido en llamar potencias medias: un colectivo al que la propia España pertenece. Se trata, pues de promover un cierto activismo a escala internacional entre ese grupo de países para sembrar las ideas, sumar voluntades y construir alianzas de carácter transversal, con países del Norte y del Sur Global.

En su discurso en la última reunión del *World Economic Forum*, en Davos, en 2025, el primer ministro de Canadá, Mark Carney, adelantó que la actual realidad viene condicionada por: “the rupture in the world order, the end of a pleasant fiction and the beginning of a harsh reality (...) where the large, main power, geopolitics, is submitted to no limits, no constraints”. Pero, al mismo tiempo, « the other countries, especially intermediate powers like Canada, are not powerless. They have the capacity to build a new order that encompasses our values, such as respect for human rights, sustainable development, solidarity, sovereignty and territorial integrity of the various states”. Se trata, como el mismo Carney formula, de construir alianzas de “geometría variable” para contrapesar el poder de

grandes potencias, centrándose en valores, normas y el logro de la sostenibilidad, como propósitos compartidos. “We shouldn’t allow the rise of hard power to blind us to the fact that the power of legitimacy, integrity and rules will remain strong, if we choose to wield them together – which brings me back to Havel”. No debe ser el propósito de ese esfuerzo recuperar el pasado, sino avanzar en una reforma del sistema internacional, actuando los países de manera colegiada para incidir sobre la realidad y evitar ser marginados: “the middle powers must act together, because if we’re not at the table, we’re on the menu”. Un componente obligado de esa reforma debería ser, sin duda, la redefinición del sistema de cooperación para el desarrollo.

Las palabras de Carney fueron juzgadas –con razón– como inspiradoras, pero en su discurso se echa de menos el reconocimiento más explícito de que parte de esas potencias medias habrán de ser, necesariamente, países que pertenecen a lo que se ha llamado el Sur Global. Las alianzas deben, por tanto, superar esa línea de sutura que marca la dualidad Norte-Sur, lo que es acorde con el propósito de crear un sistema de cooperación que trascienda esa dualidad —y la de donante-receptor—. Para ello, es importante que los países desarrollados estén dispuestos a cambiar sus actitudes, a buscar una audiencia más equilibrada de las voces a escala internacional y a revisar sus normas y estándares para someterlos a consenso. No se trata de abandonar los propios valores, sino de entender que los estándares propios no pueden ser impuestos a terceros; que, si se quiere construir un sistema incluyente, es necesario abrirse al diálogo para erigir unos estándares mínimos compartidos, sabiendo que sobre ese suelo podrán expresarse después las visiones y los sistemas de evaluación del progreso que son propios de cada cual.

- Acharya, A., Fuzzo de Lima, A. T., & Moore, M. (2006). Proliferation and fragmentation: Transactions costs and the value of aid. *Journal of Development Studies*, 42(1), 1–21. [doi.org](https://doi.org/10.1080/00220780500043888)
- Ahmed, M., Calleja, R. & Jacquet, P. (Eds.) (2025). *The future of official development assistance. Incremental improvements or radical reforms?*, Washington, Centre for Global Development, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/future-official-development-assistance-incremental-improvements-or-radical-reform.pdf>
- AIREF (2026). *Evaluación del gasto público. Estudio Ayuda Oficial al Desarrollo*. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal https://www.airef.es/wp-content/uploads/2026/02/SpendingReview-2022-2026-fase-2/SR2226F2_AOD.pdf
- Alesina, A. & Dollar, D. (2000). Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth* 5, 33–63 <https://doi.org/10.1023/A:1009874203400>
- Alonso, J.A & Gutierrez, R. (2025). *Pathologies of inequality in Latin America. Challenges and consequences*, Berlin, De Gruyter
- Alonso, J.A. & Glennie, J. (2016). What is development cooperation?, *Development Cooperation Form Policy Brief* 1, https://www.effectivecooperation.org/sites/default/files/documents/2016_dcf_policy_brief_no.1.pdf
- Alonso, J.A. (2012). *From aid to global development policy*, DESA Working Papers No. 121. Department of Economic and Social Affairs.
- Alonso, J.A. (2024). El nuevo rostro de la economía del desarrollo, *Información Comercial Española*, 934, 9-30
- Alonso, J.A. (2025). La ayuda internacional: hacia la renovación o la progresiva irrelevancia, *Información Comercial Española*, 939, 149-167
- Aly, H., Gulrajani, N. & Pudussery, J. (2024) *Dialogue #1: Crafting a new rationale for northern donorship. Donors in a post-aid world series*. London: ODI Global <https://odi.org/en/publications/dialogue-1-crafting-a-new-rationale-for-northern-donorship/>
- Barret, S. (2007). *Why cooperate? The incentive to supply Global Public Goods*, Oxford, Oxford University Press.

- Bermeo, S. B. (2017). Aid Allocation and Targeted Development in an Increasingly Connected World. *International Organization*, 71, 735-766. <https://doi.org/10.1017/S0020818317000315>
- Berthélemy, J. C., & Tichit, A. (2004). Bilateral donors' aid allocation decisions—a three-dimensional panel analysis. *International Review of Economics & Finance*, 13(3), 253–274. [http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1059-0560\(03\)00069-8](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1059-0560(03)00069-8)
- Bigsten, A., & Tengstam, S. (2015). International Coordination and the Effectiveness of Aid. *World Development*, 69, 75–85. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.12.021>
- Bond (2015). *The Narrative Project user guide*. <https://www.bond.org.uk/resources/the-narrative-project-user-guide/>
- Boswell, C., Geddes, A., & Scholten, P. (2011). The Role of Narratives in Migration Policy-Making: A Research Framework. *The British Journal of Politics and International Relations*, 13(1), 1–11. <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/The%20Role%20of%20Narratives%20in%20Migration%20policy-making%20-%20a%20research%20framework%20-%20Boswell%20Geddes%20and%20Scholten.pdf>
- Bracho, G. (2017). The Troubled Relationship of the Emerging Powers and the Effective Development Cooperation Agenda. *DIE Discussion Paper 25/2017*.: https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_25.2017.pdf
- Bracho, G. (2025). In search for metrics in a Post-North-South international development cooperation agenda, in Ahmed, M., Calleja, R. & Jacquet, P. (Eds). *The future of official development assistance. Incremental improvements or radical reforms?* Washington, Centre for Global Development,
- Calleja, R, Jacquet, P. & Ahmed, M. (2024). *The future and reform of ODA. Lessons from an Expert Working Group*. Center for Global Development, <https://www.cgdev.org/blog/future-and-reform-oda-lessons-expert-working-group>
- Calleja, R., Chichocka, B. & Casadevall, S. (2023). How do Non-DAC actors cooperate on development?, *CGD Policy Paper 294*, Washington, Center for Global Development, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/how-do-non-dac-actors-cooperate-development.pdf>
- Calleja, R., Cichocka, B., Gavas, M. & Pleek, S. (2022). A global development paradigm for a World in crisis, *CGD Policy Paper 275*, Washington, Centre for Global Development, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/global-development-paradigm-world-crisis.pdf>
- Carpenter, S. (2018). Framing effects, in J. Vonk & T. Shackelford (Eds.), *Encyclopedia of animal cognition and Behavior*, Springer, 1-7
- Carty, T., Kowalzig, J. & Zagma, B. (2020). *Climate Finance Shadow Report 2020: Assessing progress towards the \$100 billion commitment*. Oxfam International <https://policy-practice>.

oxfam.org/resources/climate-finance-shadow-report-2020-assessing-progress-towards-the-100-billion-c-621066/

Chatterjee, D.K. (Ed.) (2004). *The ethics of assistance. Morality and the distant needy*, Cambridge, Cambridge University Press

Clemens, M.A., Radelet, S., Bhavnani, R.R. & Bazzi, S. (2012). Counting Chickens when they Hatch: Timing and the Effects of Aid on Growth. *The Economic Journal*, 122: 590-617. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2011.02482.x>

Clemens, M. & Mendola, M. (2024). “Migration from developing countries: Selection, income elasticity, and Simpson’s paradox,” *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 171(C). <https://ideas.repec.org/a/eee/deveco/v171y2024ics0304387824001081.html>

Craviotto, N. (2023). *Aid under threat. The shadowy business of private sector instruments*. Eurodad. https://www.eurodad.org/aid_under_threat

Daunton, M. (2023). *The Economic Government of the World: 1933-2023*, New York, Farrar, Straus and Giroux

Dennison, J. (2021). Narratives: a review of concepts, determinants, effects, and uses in migration research. *CMS* 9, 50 (2021). <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00259-9>

Djankov, S., Montalvo, J. G. & Reynal-Querol, M. (2009). *Aid with multiple personalities*, *Journal of Comparative Economics*, Elsevier, vol. 37(2), pages 217-229, June.

Doucouliaos, C. (2016). Meta-regression analysis: Producing credible estimates from diverse evidence. *IZA World of Labor*, (252), 1-10. <https://wol.iza.org/uploads/articles/320/pdfs/meta-regression-analysis-producing-credible-estimates-from-diverse-evidence.pdf>

Easterly, W. (2002). *The elusive quest for growth: Economists’ adventures and misadventures in the tropics*. MIT Press.

Easterly, W., & Pfutze, T. (2008). Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid. *Journal of Economic Perspectives*, 22(2), 29–52. <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.22.2.29>

Elgar, K., Ahmad, Y., Bejraoui, A., Carey, E., Choudhury, M., & De Paepe, G. (2023). The role of development co-operation in the provision of global public goods (*OECD Development Co-operation Working Papers No. 111*). OECD Publishing https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/05/development-co-operation-and-the-provision-of-global-public-goods_e28bebd8/aff8cba9-en.pdf

- European Commission (2023). *Special Eurobarometer 537: EU citizens and development cooperation*. DG Communication. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2952>
- Farias, D.B.L. (2024). Unpacking the “developing” country classification: origins and hierarchies; *Review of International Political Economy*, 31 (2), 651-673
- Ferguson, J. (1994). *The Anti-Politics Machine*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Fløgstad, C., & Hagen, R. J. (2017). Aid Dispersion: Measurement in Principle and Practice. *World Development*, 97, 232–250. doi.org
- Foster, J.B (2021). The New Cold War on China, *Monthly Review*, 73 (3), 1-20 <https://monthlyreview.org/articles/the-new-cold-war-on-china/>
- Fuchs, A., Gröger, A. Heidland T.& Wellner L. (2024). The Effect of Foreign Aid on Migration, *CEPR Discussion Paper No. 19332*. CEPR Press, Paris & London. <https://cepr.org/publications/dp19332>
- Gehring, K., Michaelowa, K., Dreher, A. & Spörri, F. (2017). Aid Fragmentation and Effectiveness: What Do We Really Know? *World Development*, 99, 320-334 <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.05.019>
- Gisselquist, R.M., Justino, P. & Vaccaro, A. (2023). Do the effectiveness principles matter for development? Evidence from aid effectiveness data. *WIDER Working Paper 2023/60*. Helsinki: UNU-WIDER. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2023/368-0>
- Glennie, J. & Phillips, B. (2025). *Public Good. Building a winning narrative to bring the world together*, Global Cooperation Institute, <https://globalcooperation.institute/wp-content/uploads/2025/09/PUBLIC-GOOD-Building-a-winning-narrative-Sept2025.pdf>
- Glennie, J. (2020). *The future of aid. Global Public Investment*, London, Routledge
- Glennie, J. (2025). *The birth of global public investment. Mutual interest and mutuality in 21st century international public finance*, Global Cooperation Institute. <https://globalcooperation.institute/wp-content/uploads/2025/04/V5.-The-birth-of-global-public-investment-JONATHAN-GLENNIE-April-2025.pdf>
- Greenhill, R., Prizzon, A. & Rogerson A. (2013). The age of choice: developing countries in the new aid landscape, *ODI Working Paper 364*, London, ODI <https://media.odi.org/documents/8188.pdf>
- Gulrajani, N. (2022). Development narratives in a post-aid era. Reflections on implications for the development effectiveness agenda, *UNU-WIDER Working Paper 2022/149* <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2022-149-development-narratives-post-aid-era.pdf>

- Gutting, R. & Steinwand, M.C. (2017). Donor Fragmentation, Aid Shocks, and Violent Political Conflict, *Journal of Conflict Resolution, Peace Science Society (International)*, vol. 61(3), 643-670, March <https://ideas.repec.org/a/sae/jocore/v61y2017i3p643-670.html>
- Hackenesch, C., Hogl, M., Ohler, H. & Burni, A. (2022). Populist Radical Right Parties' Impact on European Foreign Aid Spending' *Journal of Common Market Studies* 60(5): 1,391–1,415 <https://doi.org/10.1111/jcms.13308>.
- Hirschman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*, Yale, Yale University Press
- Hoeffler, A. & Outram, V. (2011). Need, Merit, or Self-Interest—What Determines the Allocation of Aid? *Review of Development Economics*, 15: 237-250. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9361.2011.00605.x>
- Hulme, D. (2016). *Should rich nations help the poor?* Cambridge, Polity Press
- Hung, H. (2022). *Clash of Empires. From “Chinamerica” to the New Cold War*, Cambridge University Press
- Jones, M. & MacBeth, M.K. (2010). A narrative policy framework: clear enough to be wrong., *Policy Studies Journal*, 38 (2), 329-353 <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>
- Junghans, L. and Harmeling, S. (2012). Different Tales from Different Countries: A first Assessment of the OECD 'Adaptation Marker', *Briefing Paper* Berlin: Germanwatch <https://www.germanwatch.org/sites/default/files/publication/7083.pdf>
- Kaul, I. (2020). Multilateralism 2.0: It Is Here —Are We Ready for It? *Global Perspectives*, October 1 (1) <https://doi.org/10.1525/gp.2020.17639>
- Kaul, I., Conceicao, P. (2006). *The New Public Finance. Responding to Global Challenges*, Oxford, Oxford University Press
- Kaul, I., Conceicao, P., Gouven, K.L & Mendoza, R.U. (2003). *Providing Public Goods. Managing Globalization*, Oxford, Oxford University Press
- Kaul, I., Grunberg, I. & Stern, M. (Eds.) (1999). *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. Oxford, Oxford University Press
- Kennish, L., & Chennells, M. (2025). *Demanding Results: Global Views on International Cooperation*. Focaldata & The Rockefeller Foundation. <https://www.rockefellerfoundation.org/wp-content/uploads/2025/09/Demanding-Results-Global-Views-on-International-Cooperation-Report-Final.pdf>

- Kenny, Ch., & Yang, G. (2021). *Why do some donors give more aid to poor countries?* Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/why-do-some-donors-give-more-aid-poor-countries>
- Kharas, H. & Rogerson, A. (2012). *Horizon 2025. Creative destruction in the aid industry*, ODI Report, London, ODI <https://media.odi.org/documents/7723.pdf>
- Kharas, H. & Rogerson, A. (2017). *Global development trends and challenges. Horizon 2025 revisited*. ODI Report, London, ODI <https://odi.org/en/publications/global-development-trends-and-challenges-horizon-2025-revisited/>
- Kharas, H., Makino, K. & Jung, W. (2011). *Catalyzing development. A new vision for aid*. Washington, Brookings Institution
- Kimura, H., Mori, Y. & Sawada, Y. (2012). Aid proliferation and economic growth: A cross-country analysis, *World Development* 40 (1), 1-10 <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.05.010>
- Klugebiel, S. & Sumner, A. (2025). Four futures for a global development cooperation system in flux. Policy at the intersection of geopolitics, norm contestation and institutional shift. *IDOS Policy Brief* 11/2025 https://www.idos-research.de/fileadmin/user_upload/pdfs/publikationen/Policy_Brief/2025/PB_11.2025.pdf
- Klingebiel, S., Mahn, T. & Negre, M. (2016). *The fragmentation of aid: concepts, measurements and implications for development cooperation*, London, Palgrave Macmillan
- Knack S y Rahman, A. (2007). Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients, *Journal of Development Economics* 73 (1), 176-197 [http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304-3878\(06\)00016-2](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304-3878(06)00016-2)
- Kumar, C., Hargrave, K., Craviotto, N. & Pudussery, J. (2025). The case for development. Exploring new narratives for aid in the context of the EU's new strategic agenda, *ODI Europe Research Report*. https://media.odi.org/documents/Full_Report_The_Case_for_Development.pdf
- Lakoff, G. (2004). *Don't Think of an Elephant: Know Your Values, Frame the Debate*. Chelsea Green Publishing, 2004
- Lensink, R. & Morrissey, O (2000). Aid instability as a measure of uncertainty and the positive impact of aid on growth”, *Journal of Development Economics*, 36 (3), 31-49.
- Lin, J.L. & Wang Y. (2017). *Going beyond Aid. Development Cooperation for Structural Transformation*, Cambridge, Cambridge University Press

- Lohmann, S., Langlotz, S., Eichenauer, V., Gehring, K., and Dreher, A. (2015). *Does foreign aid affect growth?* VoxEU. cepr.org 18 October. <https://cepr.org/voxeu/columns/does-foreign-aid-affect-growth>
- Lopes, C. (2024). *The self-deception trap. Exploring the economic dimensions of charity dependency within Africa-Europe relations*, London, Palgrave Macmillan
- Lumsdaine, D. H. (1993). *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, Princeton University Press.
- Martens, B., Mummert, U., Murrell, P. & Seabright, P. (2008). *Institutional economics of foreign aid*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mawdsley, E. (2012). *From recipients to donors. Emerging powers and the changing development landscape*, London, Zed Books.
- Mawdsley, E. (2019). *South–South Cooperation 3.0? Managing the consequences of success in the decade ahead*, *Oxford Development Studies*, vol. 47(3), pages 259-274, July. Taylor & Francis Journals, <https://ideas.repec.org/a/taf/oxdevs/v47y2019i3p259-274.html>
- McGillivray, Mark (2003). Aid effectiveness and selectivity: Integrating multiple objectives into aid allocations, *WIDER Discussion Paper*, No. 2003/71, The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/52830/1/376632720.pdf>
- Melonio, Th., Jean-David Naudet, J-D. & Rioux, R. (2024) Double Standards in Financing for Development. *AFD Policy Paper* No. 14. Agence Française de Développement, 2024. www.afd.fr/en/ressources/double-standards-financing-development.
- Michaelowa, A. & Michaelowa, K. 2011. *Climate business for poverty reduction? The role of the World Bank*, *The Review of International Organizations*, Springer, vol. 6(3), pages 259-286, September
- Mishra P. (2025). *El mundo después de Gaza. Una breve historia*. Galaxia Gutenberg, Barcelona
- Mitchell, I. Ritchie, E. & Rogerson, A. (2020). Finance for International Development (FID): a new measure to compare traditional and emerging provider countries official development finance efforts, and some provisional results, *CGD Working Paper* 529, Center for Global Development <https://www.cgdev.org/sites/default/files/WP529-FID-Mitchell-Full.pdf>
- Myrdal, G. (1957). *Economic theory and underdeveloped regions*, London, Duckworth
- Myrdal, G. (1970). *The challenge of world poverty. A world anti-poverty program in outline*, New York, Vintage Books

Neumayer, E. (2003). What Factors Determine the Allocation of Aid by Arab Countries and Multilateral Agencies? *The Journal of Development Studies*, 39(4), 134–147. <https://doi.org/10.1080/>

Nurkse, R. (1953). *Problems of capital formation in underdeveloped countries*, Oxford, Oxford University Press

OECD (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/1996/05/shaping-the-21st-century-the-contribution-of-development-co-operation_80a8e794/da2d4165-en.pdf

OECD (2022). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Spain 2022*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/eed71550-en>

OECD (2024). *Peer Review Mid-term Review of Spain* (Document DCD/DAC/AR(2024)3/6). Development Assistance Committee. <https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/AR%282024%293/6/en/pdf>

OECD (2025). *Major development co-operation providers commit to inclusive review of their role and functioning*. Paris: OECD.

OECD (2025). *Cuts in official development assistance: OECD projections for 2025 and the near term*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/cuts-in-official-development-assistance_e161f0c5/8c530629-en.pdf

OECD (2025). *DAC High Level Meeting 2025: Chair's statement* (DCD/DAC (2025)18). [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2025\)18/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2025)18/en/pdf)

OECD. (s.f.). *Modernising official development assistance (ODA)*. Recuperado el 29 de marzo de 2026, <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/oda-standards/modernising-official-development-assistance-oda.html>

Pinyol-Jiménez, G. (2025). *La securitización de la política de emigración y asilo de la Unión Europea, (1999-2024). Una aproximación desde la Escuela de Copenhague*, Valencia, Editorial Tirant lo Blanch

Rajan, R & Subramanian, A. (2005). Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?, *IMF Working Paper*, WP/05/127, IMF, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05127.pdf>

Rawls, J. (1999). *The law of peoples*, Cambridge Mass, Harvard University Press

Ritchie, E. (2020). New DAC Rules on Debt Relief – A Poor Measure of Donor Effort CGD *Working paper* No. 553. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/new-dac-rules-debt-relief-poor-measure-donor-effort>

- Roberts, J. T., Starr, K., Jones, T., & Abdel-Fattah, D. (2008). *The Reality of Official Climate aid*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies. www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2011/01/November2008-ClimateAid-BenitoMuller-.pdf
- Rodrik, D. (2007). *One economy, many recipes. Globalization, institutions, and economic growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Rogerson, A. & Ritchie, E. (2020). ODA in Turmoil: Why Aid Definitions and Targets Will Come Under Pressure in the Pandemic Age, and What Might be Done About It? *CGD Policy Paper 198*, Center for Global Development
- Roodman, D. (2006). Aid project proliferation and absorptive capacity, *CGD Working Paper 75*, Center for Global Development
- Rosenau, J. & Czempiel, E.O. (Eds.) (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press, London.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943). "Problems of Industrialization of Eastern and South- Eastern Europe", *Economic Journal* v 53, No. 210/211, (1943), pp. 202–11
- Saez, P. & Bryant, J. (2023). *Understanding the role of narratives in humanitarian policy change*, Humanitarian Policy Group and ODI, <https://odi.org/en/publications/understanding-the-role-of-narratives-in-humanitarian-policy-change/>
- Santander, G. & Alonso, J.A. (2017). Perceptions, identities and interests in South-South cooperation: the cases of Chile, Venezuela and Brazil, *Third World Quarterly*, 39 (10), 1923-1940
- Selaya, P. & Sunesen, E. R., (2012). *Does Foreign Aid Increase Foreign Direct Investment?*, *World Development, Elsevier*, vol. 40(11), 2155-2176. <https://ideas.repec.org/a/eee/wdevel/v40y2012i11p2155-2176.html>
- Sending, O. J., Banik D. et al. (2023). *Investing in a common future: A new framework for development policy*. Oslo, *The Norwegian Ministry of Foreign Affairs*, 2023. <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/investing-in-a-common-future/id2977341/>
- Severino, J.M. & Guillaumont, S. (2023). Financing global policies: but why?, *FERDI Working Paper, No. P317*, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand <https://ferdi.fr/dl/df-ZBCA96pNiGkWPxxCPA8nm5gW/ferdi-wp317-financing-global-policies-but-why.pdf>
- Severino, J.M. & Ray, O. (2009). The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy – *CGD Working Paper 167*. Center for Global Development

- Somers, M.R. (1994). The narrative constitution of identity: A relational and network approach. *Theor Soc* 23, 605–649 <https://doi.org/10.1007/BF00992905>
- Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J.-P. (2010). *Mismeasuring our lives: Why GDP doesn't add up*. The New Press.
- Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.) (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Summer, A., & Mallet, R. (2013). *The Future of Foreign Aid: Development Cooperation and the New Geography of Poverty*. Palgrave Macmillan.
- Tian, J. (2024). Does aid induce foreign direct investment: Updated evidence from a quasi-experiment. *The World Economic Review*, 39(2), 260–280
- Torres, F., Oh, S. Morini, P. Hudson, P.J., Hudson, D. & Anders M. (2025). Is there still public support for foreign aid, London School of Economics, <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2025/10/03/is-there-still-public-support-for-foreign-aid/>
- TOSSD Secretariat. (2024). TOSSD Reporting Instructions. https://www.tossd.org/content/dam/tossd/en/methodology-pdfs/reporting_instructions.pdf
- United Nations (2024). *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures* (4th ed.). Department of Economic and Social Affairs (DESA). <https://policy.desa.un.org/publications/handbook-on-the-least-developed-country-category-inclusion-graduation-and-special-5>
- Weber, M. (2017). *Methodology of social sciences*, London, Routledge.
- Weikmans, R., Roberts, J. T., Baum, J., Bustos, M. C. & Durand, A. (2017). Assessing the credibility of how climate adaptation aid projects are categorised. *Development in Practice*, 27(4), 458-471 <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Assessing%20the%20credibility.pdf>
- Weiss, Th. G. & Wilkinson, R. (2014). Rethinking Global Governance? Complexity, Authority, Power, Change *International Studies Quarterly*, Vol. 58, No. 1, pp. 207-215
- Weiss, Th. G. (2013). *Global Governance. Why? What? Whither?* London, Polity Press
- Wike, R., Fetterolf, J., Clancy, L., & Lippert, J. (2025). *International engagement and support for foreign aid*. Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/global/2025/05/01/international-engagement-and-support-for-foreign-aid/>

World Bank (2021). *A changing landscape. Trends in official financial flows and the aid architecture*, Washington, The World Bank, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/ef73fb3d1d33e3bf0e2c23bdf49b4907-0060012022/original/aid-proliferation-7-19-2022.pdf>

World Bank (2022). *Understanding Trends in Proliferation and Fragmentation for Aid Effectiveness during Crises*, Washington, The World Bank,

Xinhua Institute (2023). *The Practical Achievements and Global Contributions of the Global Development Initiative*, Xinhua

Zhao, M. (2024). The belt and road initiative and the US-China competition over Global South, *China Economic Journal*, 17 (2) 166-181

Ziai, A. (2016). *Development discourse and global history. From colonialism to the sustainable development goals*, New York, Routledge

Zürn, M. (2018). *A Theory of Global Governance. Authority, Legitimacy, and Contestation*, Oxford, Oxford University Press

