

Menos concesional, más militarizada y más privatizada: un abordaje crítico de la reforma de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del CAD en el marco post-2015

Heloisa Brenha Ribeiro
Universidad de León

Tutor/a: Jorge García Arias
Departamento de Economía
Universidad de León
Curso 2020-2021

Máster en Cooperación Internacional para el Desarrollo



Menos concesional, más militarizada y más privatizada: un abordaje crítico de la reforma de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del CAD en el marco post-2015

Resumen: En 2012, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE puso en marcha una amplia reforma en su régimen de cooperación. El programa, al que trata sencillamente como una “modernización de su sistema estadístico”, modifica profundamente la forma cómo se conciben y miden los flujos oficiales de cooperación Norte-Sur, introduciéndoles tendencias preocupantes de militarización, financierización y privatización. Este trabajo analiza la trayectoria y los impases que el proceso reformista del CAD plantea para la cooperación internacional al desarrollo, en dos etapas. En la primera, se examinan tres antecedentes fundamentales de la reforma: la fatiga de la agenda de eficacia de la ayuda; la formulación del marco post-2015 del desarrollo internacional; y la influencia de la cooperación Sur-Sur, especialmente la de China, en la agenda de los donantes del Norte. En la segunda parte, se presentan tres puntos clave de la reforma — la ampliación del perímetro de actividades de la ayuda, sus nuevos criterios la concesionalidad y la introducción del TOSSD — mostrando con datos cómo cada uno contribuye para que la AOD llegue, a día de hoy, siendo menos concesional, más militarizada y más privatizada.

Palabras clave: cooperación al desarrollo, cooperación Sur-Sur, financiación del desarrollo, Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (AOTDS)

Less concessional, more militarized and more privatized: a critical approach to DAC's Official Development Assistance (ODA) reform in the post-2015 framework

Abstract: *In 2012, the OECD's Development Assistance Committee launched a wide-ranging reform of its cooperation regime. The program, which it treats simply as a “modernization of the statistical system”, profoundly modifies the way in which official North-South cooperation flows are conceived and measured, introducing worrying trends of militarization, financialization and privatization. This study analyzes the trajectory and impasses that the DAC reform process poses for international development cooperation, in two parts. In the first one, three fundamental antecedents of the reform are examined: the fatigue of the aid effectiveness agenda; the formulation of the post-2015 framework for international development; and the influence of South-South cooperation, especially China's, on the agenda of Northern donors. In the second part, three key points of the reform are presented — the widening of the perimeter of aid activities, its new criteria for concessionality and the introduction of TOSSD — showing with data how each contributes to making ODA less concessional, more militarized and more privatized today.*

Keywords: *development cooperation, South-South cooperation, development finance, Official Development Assistance (ODA), Development Assistance Committee (DAC), Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)*

Agradecimientos

En primer lugar, agradezco a la Universidad de León por la beca y el apoyo institucional, sin los cuales mis estudios y mi venida a España no habrían sido posibles. También quiero agradecer a mi tutor, Jorge García Arias, por el rigor y la generosidad con que me ha orientado, virtudes propias de un gran educador. Igualmente, dejo mi cálido agradecimiento a los coordinadores y profesores de las cuatro universidades públicas de Castilla y León, a mis compañeros en este máster interuniversitario y, como no podía ser de otra manera, a mi familia, Silvana, Raquel, Renata, Thomaz, Ulisses, Daniela, Hernán y João, que siempre me acompañan adonde voy. Muchas gracias también a Alejandra, Estéfano, Karen y Lydia, mis queridos amigos en movimiento, a quien también llevaré por la vida.

Este trabajo está dedicado a Silvana, mi eterna profesora.

Guilt and responsibility are two different issues. (...) Guilt is just paralysis. Responsibility (...) means working it through in some pretty hard ways. It means learning a social history. It means looking back at your own formation, and how you live in the world, and where you put your power, who you help and who you don't.

Judith Butler (2021)

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	6
2.	MARCO TEÓRICO	8
3.	ANTECEDENTES DE LA REFORMA	12
3.1.	La fatiga de la agenda de eficacia de la ayuda	13
3.2.	El marco post-2015	26
3.3.	La cooperación Sur-Sur liderada por China	32
4.	LA “MODERNIZACIÓN” DE LA AYUDA.....	38
4.1.	Reforma del perímetro de actividades de la ayuda, y militarización	40
4.2.	Reforma de la concesionalidad de la ayuda, y financiarización.....	47
4.3.	Reforma de la financiación oficial al desarrollo, y privatización.....	52
5.	CONCLUSIONES	58
6.	REFERENCIAS	63

ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 1. Participación en la economía mundial en paridad de poder adquisitivo</i>	<i>11</i>
<i>Figura 2. Evolución de la AOD como porcentual del PNB, 1960-2020</i>	<i>13</i>
<i>Figura 3. Evolución de la AOD, en millardos de dólares, a precios constantes de 2018, 1960-2020</i>	<i>17</i>
<i>Figura 4. Tasas anuales de crecimiento del PIB, 1992-2018</i>	<i>25</i>
<i>Figura 5. Ayuda recibida y ofertada por China, en millones de dólares de 2016, 1972-2015.....</i>	<i>34</i>
<i>Figura 6. Desembolsos netos en concepto de ayuda exterior, de miembros del CAD, China y otros países, en miles de millones de dólares, 2001-2019</i>	<i>36</i>
<i>Figura 7. Países que han firmado documentos de cooperación con China dentro de la BRI</i>	<i>38</i>
<i>Figura 8. Hitos de la reforma de la financiación oficial al desarrollo impulsada por el CAD.....</i>	<i>39</i>
<i>Figura 9. Componentes de la AOD neta de los países del CAD, en millardos de dólares constantes de 2019, 2000-2020.....</i>	<i>43</i>
<i>Figura 10. Diferencia porcentual entre la AOD medida por el sistema cash flow y el grant equivalent, para 13 países del CAD más la UE, en 2018</i>	<i>49</i>
<i>Figura 11. Flujos de AOD netos de los donantes del CAD, por país y agregado, como % de la renta nacional bruta, 1960-2020.....</i>	<i>55</i>
<i>Figura 12. Flujos de AOD, y de recursos privadas movilizadas por intervenciones oficiales al desarrollo, 2012-2018, en millardos de dólares a precios corrientes.....</i>	<i>56</i>

ÍNDICE DE TABLAS

<i>Tabla 1. Agendas internacionales de eficacia de la ayuda, promovidas entre los ODM y los ODS19</i>	
<i>Tabla 2. Costes con refugiados en los países donantes, 2010-2020</i>	<i>45</i>
<i>Tabla 3. AOD, en millardos de dólares corrientes, medida en cash flow y grant equivalent, 2017-2020.....</i>	<i>48</i>
<i>Tabla 4. Concesionalidad de la ayuda reembolsable antes y después de la reforma hecha por el CAD en 2014.....</i>	<i>51</i>

1. INTRODUCCIÓN

En 2012, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) decidió poner en marcha una amplia reforma en su régimen de cooperación internacional para el desarrollo (CID). El programa, al que trata sencillamente como una “*modernización de su sistema estadístico*” (OCDE, 2021a), consiste en verdad en una profunda revisión de la forma cómo se conciben y miden los flujos oficiales de cooperación Norte-Sur. La finalidad sería mejorar la precisión del sistema y, al mismo tiempo, reflejar transformaciones en el ámbito de la cooperación, como la creciente importancia de proveedores no pertenecientes al CAD, la diversificación de los instrumentos financieros para el desarrollo, y el alegado “*solapamiento*”, cada vez mayor, de los objetivos de la cooperación con los de otros sectores, como migración y seguridad (OCDE, 2021a).

Los cambios, todavía en marcha, comenzaron a implementarse en 2014, con la aprobación de una gran reforma de las condiciones de concesionalidad de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), a la que se añadieron después una ampliación del perímetro de gastos en paz y seguridad (en 2016), normativas sobre la elegibilidad de los gastos con acogida a los refugiados dentro de los países donantes (en 2017), e instrucciones sobre cómo reportar tanto los flujos públicos de AOD, como los flujos privados y no concesionales de financiación del desarrollo (FdD) por ella movilizados (en 2019), en el marco del nuevo Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible, más conocido por sus siglas en inglés, TOSSD.

Aunque el CAD (OCDE, 2014a:2) afirme que la premisa de la reforma es mantener la “*integridad*” de la definición de AOD, ella en realidad implica mudanzas sustanciales no solo en los procedimientos de registro y cómputo de la ayuda, sino en su carácter. Considerada por el propio club de donantes el “*patrón oro de la ayuda exterior*”, la AOD es desde 1969 el principal instrumento de la cooperación Norte-Sur, y una de las fuentes de FdD más importantes para los países de bajos y medianos ingresos (OCDE, 2021b:1).

Definida por el CAD como “*la ayuda gubernamental que promueve y se dirige específicamente al desarrollo económico y al bienestar de los países en desarrollo*” (OCDE, 2021a:1), ella refleja el compromiso histórico de los países desarrollados de destinar el 0,7% de su producto nacional bruto (PNB) para el desarrollo de los países en desarrollo, y entre el 0,15% y el 0,20% de él para el desarrollo de los países menos adelantados (PMA), a fin de apoyar la capacidad de esos Estados en reducir sus niveles de pobreza y desigualdad.¹

¹ El objetivo del 0,7% se acordó por primera vez en 1970, habiendo sido renovado por los donantes en numerosas ocasiones y compromisos internacionales, incluyendo la Agenda 2030 (OCDE, 2021c; ONU, 2021a).

Siendo así, la AOD consiste en un flujo de capital institucional específico, que atiende a cuatro criterios bien delimitados. Los dos primeros se refieren al origen y el destino de los recursos. La AOD es necesariamente otorgada por el sector público (gobiernos estatales, locales, universidades públicas y organismos ejecutivos) de 29 países desarrollados² más la Unión Europea (UE) que son al mismo tiempo miembros de la OCDE y donantes del CAD.

Los destinatarios de dicha ayuda son necesariamente países y territorios contenidos en una lista de países “socios”, que el CAD actualiza cada tres años, con base en el umbral de renta per cápita. Si, en el momento en el que el CAD revisa la lista, un país ha superado dicho umbral durante tres años consecutivos, al mandato siguiente deja de ser considerado elegible para fondos de AOD. Actualmente, la lista contiene 142 de los 195 países del globo.

Un tercer criterio se refiere a su finalidad. Vimos que la AOD tiene el objetivo general de promover el desarrollo económico y el bienestar en los países en desarrollo. Ese es un requisito importante, pues excluye del cómputo de la ayuda recursos que favorezcan primariamente a los donantes, como aquellos vinculados a actividades militares o de seguridad, o a intereses comerciales (por ejemplo, los créditos de exportación). Para el periodo de 2018-2022, además, el CAD ha determinado que ese objetivo general se debe traducir, más específicamente, en la *“implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluyendo el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, la erradicación de la pobreza, la mejora de los niveles de vida en los países en desarrollo, y a un futuro en el que ningún país dependa de la ayuda”* (OCDE, 2021d).

El cuarto y último criterio corresponde al carácter concesional de la AOD. Esto significa que la ayuda o se otorga como donación o, en el caso que se otorgue como préstamo (ayuda reembolsable), que este se conceda a un tipo de interés por debajo del mercado y con un elemento de concesionalidad, el cual, hasta antes de la reforma, era de al menos el 25%.

Esos cuatro criterios definidores de la AOD — origen, destino, objetivo y concesionalidad — han permanecido prácticamente inalterados por décadas, proveyendo juntos una definición coherente y universalmente aceptada de ayuda exterior, útil para establecer parámetros mínimos de calidad, y definir un rasero común por el cual medir el esfuerzo de los donantes en cumplir con sus compromisos de cooperación, contraídos largo tiempo atrás (Puentes, 2020). Juntos, ellos definen la ayuda como un flujo de FdD que es necesariamente:

² Son ellos: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza.

público, concesional, no comercial, no militar y orientado desde países ricos hacia países empobrecidos, para la promoción del desarrollo y el bienestar de estos últimos.

Sin embargo, la reforma impulsada por el CAD desde 2012 altera significativamente cada uno de esos criterios definidores de la AOD, introduciendo tendencias de militarización, financiarización y privatización (Domínguez, 2020) que desafían su concepción original, y poniendo en tela de juicio el papel de los Estados desarrollados en ayudar a solucionar los problemas de desarrollo mundiales que, en gran medida, han contribuido a crear.

Por su alcance y complejidad, y por las tensiones que genera en el ámbito de las relaciones internacionales, en el que se sitúa la CID, la actual reforma de la AOD requiere un mejor examen. El objetivo de este trabajo es analizar impases y potencialidades que sus cambios — tanto los ya implementados como los en debate — plantean para la cooperación al desarrollo y para la consecución los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La pregunta de fondo a que se pretende responder es: ¿Cómo la reforma del CAD afecta y puede afectar la cooperación internacional al desarrollo de ahora en adelante?

Para reflexionar sobre esta cuestión, en la Sección 2, presentamos un breve marco teórico en que esa reforma se sitúa en la literatura de la cooperación al desarrollo. En la Sección 3, analizamos los antecedentes de la reforma, a fin de comprender el origen y contexto de sus propuestas, así como por qué ella se ha planteado en la última década. En la Sección 4, presentaremos los primeros datos e implicaciones de los cambios ya implementados por la reforma de la AOD. Amparados por la literatura crítica de la CID, argumentaremos que dichos cambios introducen en la ayuda tendencias de militarización, financiarización y privatización, aunque se presenten como alternativas “modernas” para la “financiación para el desarrollo sostenible”. Concluimos, en la Sección 5, con un balance de la discusión y de las aportaciones de este trabajo, y sugiriendo caminos para futuras investigaciones.

2. MARCO TEÓRICO

Para entender la reforma de la AOD en curso desde 2012, es necesario remitirse a la literatura sobre la CID realizada desde fines de la Guerra Fría hasta las primeras décadas de este siglo, cuando las bases del tradicional sistema de ayuda se han transformado sustancialmente (Ayllón Pino, 2011:99). Esta producción destaca por su multiplicidad de líneas teóricas (desde la economía política a las relaciones internacionales) y enfoques (desde los más institucionalistas a los críticos del desarrollo). No obstante, un rasgo común

es el énfasis en el reciente ascenso de los países del Sur como actores del desarrollo, y la interpretación bifurcada de este fenómeno: una que enfatiza la “ruptura” que él representa, y otra que lo encuadra como parte de la transición hacia una “nueva arquitectura” de la CID.

Aunque se puedan encontrar ambos términos en un mismo trabajo, los autores que resaltan la “**nueva arquitectura**”, en general, consideran que los recientes cambios habidos en el entorno internacional “*obligan*” a una redefinición del sistema de cooperación para el desarrollo (Alonso, Aguirre & Santander, 2018:4). Estos cambios se refieren principalmente al progreso experimentado por algunos países emergentes a partir de los años 2000, en su mayoría países de renta media, que desencadenó un proceso de diferenciación creciente en el mundo en desarrollo. Mientras algunos países empezaban a abordar retos de desarrollo parecidos con los de los países más ricos, y a ofertar ellos mismos ayuda a países y sectores olvidados por los donantes tradicionales, a través de la cooperación Sur-Sur; otros seguían atrapados en círculos viciosos de pobreza, fragilidad institucional, dependencia económica y, en varios casos, violencia y conflictos armados (Sanahuja et al., 2015; Ayllón Pino, 2011).

Esta heterogeneidad, aliada al rápido poder de contagio de las crisis (climáticas, económicas, migratorias, sanitarias etc.) en un contexto de globalización y fuerte interdependencia de las economías, ha sido la base para que los donantes tradicionales del Norte no solo convocaran a los nuevos actores emergentes a asumir “*algunas responsabilidades en términos de desarrollo*” (Gutiérrez-Goiria et al., 2017), sino que pusieran en marcha una amplia reforma en los criterios de concesionalidad de la AOD, los cuales, ya a partir de 2014, se tornan más estrictos y variables según los niveles de desarrollo de los receptores. Se delineaba entonces el marco post-2015 de la cooperación:

A los retos tradicionales de reducción de la pobreza extrema se suman ahora otros derivados de los procesos de globalización. Tal y como ilustran el cambio climático y las recientes crisis financieras, estos retos afectan a todos los países, (re)situando los procesos de desarrollo en el ámbito transnacional, en lugar de en un contexto meramente nacional. Esto presupone responsabilidades comunes, aunque diferenciadas según la posición y las capacidades de cada agente, y partiendo de este principio, es necesario situar la antigua cooperación y ayuda Norte-Sur en un nuevo contexto de gobernanza global del desarrollo, de alcance universal y con una agenda relevante para todos los países. Así, el marco post-2015 ha de reconocer las diferentes problemáticas y situaciones a las que se enfrenta cada sociedad y los Estados desde el principio, implicando distintas

prioridades, estrategias y enfoques de desarrollo, para establecer responsabilidades y reivindicaciones diferenciadas y, al mismo tiempo, situarlas en un marco de gobernanza global del desarrollo con un horizonte compartido de un conjunto de derechos universales al alcance de todo ser humano (Sanahuja et al., 2015:16).

Partiendo este diagnóstico, los teóricos de la “nueva arquitectura” ponen énfasis en la *“redefinición del desarrollo como un problema global”* y en la necesidad de una *“agenda transformadora universal, en lugar de una agenda Norte-Sur basada en políticas de ayuda”*, representada por la Agenda 2030 (Sanahuja et al., 2015:16). El razonamiento es que, con la emergencia de actores del Sur, el sistema internacional se ha tornado más multipolar, lo que, sumándose a la urgencia de las crisis globales, *“demanda una más compartida distribución de las responsabilidades y la voz a escala internacional”* (Alonso, Aguirre & Santander, 2018:4).

En esta clave de análisis, los desacuerdos con actores del desarrollo del Sur y las críticas al estancamiento de los niveles de ayuda y el empeoramiento de las condiciones de concesión de la AOD pasan a un segundo plano, delante de *“la necesidad de avanzar en la provisión de bienes públicos internacionales”* (Alonso & Santander, 2020:4), *“la naturaleza ambiciosa y multidimensional de la Agenda 2030”*, y *“la coherencia de políticas que reclama esa Agenda para su efectiva realización”* (Alonso, Aguirre & Santander, 2018:108).

Con eso, los autores abogan por una reforma profunda en la gobernanza de la CID, que oficialice el uso de flujos no concesionales y privados de FdD, a través del TOSSD. La cooperación Sur-Sur es llamada a cumplir un papel complementario al del CAD, y el sector privado, llamado a desempeñar un papel más contundente en la promoción del desarrollo, amparado por mecanismos de financiación combinada con la AOD, que mitigan los riesgos.

Aunque se apoye en los fondos públicos, el sector privado es visto como un actor con liderazgo para abordar cuestiones específicas del “desarrollo sostenible”. Esto, según Chan, Iacobuta y Hägele (2021:35), puede atribuirse a la creciente aceptación de formas de gobernanza no estatales e híbridas, pero también al hecho de que los ODS se acordaron previamente entre los gobiernos. Los autores defienden que la Agenda 2030 amplió *“la necesidad de desarrollo y de consecución de objetivos sostenibles a los países desarrollados — al menos formalmente —, eliminando así un orden jerárquico implícito que hacía recaer gran parte de la carga del desarrollo sostenible en los países en desarrollo”*. Además, argumentan que, con los ODS, esta carga también la llevan las esferas de actividad no estatales y

subnacionales, especialmente la iniciativa privada. Por consiguiente, la “nueva arquitectura” de la CID estaría marcada por una mayor horizontalidad y diversidad de relaciones.

Esta visión contrasta con la de los autores que generalmente ven el avance de los actores del Sur en las últimas décadas como una “**ruptura**” en el sistema de cooperación al desarrollo, y en las relaciones internacionales en su conjunto. La hipótesis principal en esta línea de análisis es que los eventos del cambio de siglo han acelerado un proceso de transición hegemónica entre Estados Unidos y China, tras el cual “*el régimen internacional del CAD, bajo la hegemonía compartida de los Estados Unidos con la Unión Europea y Japón, se halla en la actualidad atravesando una profunda crisis existencial*” (Domínguez, 2020:15).

Utilizando términos neogramscianos, de la vertiente crítica de la economía política internacional, Domínguez (2020) evalúa que la transición hegemónica entre EE. UU. y China es un fenómeno de dislocamiento de poder de la potencia declinante hacia la emergente, inherente a un ciclo que pasa por fases y dimensiones (económica, política, militar, ideológica). Este proceso se encontraría ahora en un interregno, en el que se configura un conflicto de poder bipolar. Para él, desde la cooperación, dicho conflicto se estableció con mayor claridad en 2010, cuando China, como resultado de la crisis financiera internacional, superó el umbral del 80% del producto interno bruto (PIB) de Estados Unidos.

En 2010, según Esteves y Zoccal (2020:5), la propia OCDE publica el informe “*Riqueza cambiante*”, en que da cuenta de que “*el rápido crecimiento de las economías emergentes ha provocado un cambio en el poder económico*”, señalando en ese año que el peso económico agregado de los países en desarrollo y emergentes estaba a punto de superar al de los miembros de la OCDE, y que, en 2030, debería representar el 57% del PIB mundial.



La reforma de la AOD puede entonces ser leída como una entre las varias medidas tomadas por la OCDE en la última década para hacer frente al creciente peso de las potencias emergentes, con la finalidad de acomodarlas e intentar influir en su comportamiento en áreas críticas, incluida la CID. Para estos autores de la “ruptura”, los

proveedores de CSS tuvieron impactos tanto en la definición misma de lo que constituye la cooperación al desarrollo como en sus procedimientos, modalidades e instrumentos. Subrayan, por ejemplo, que los acuerdos de la *Belt and Road Initiative* y la creación de instituciones financieras respaldadas por China son coetáneos al surgimiento del TOSSD, con lo que diversos estudios (al que este se suma) señalan el nexo entre la CSS liderada por el país asiático, y la creación de la “nueva métrica del desarrollo sostenible” por el CAD.

En la misma línea, Domínguez (2020:10) sostiene que el nuevo régimen internacional de cooperación Sur-Sur, que se consolida con el liderazgo de China en la última década, ha sido el estopín para que el CAD hiciera una “*adaptación reactiva*” en términos de discurso, instrumentos e institucionalidad. La máxima expresión de esta adaptación ha sido precisamente la reforma de la AOD, la cual, según el autor, revela tendencias de financiarización, privatización y militarización en la ayuda occidental. A lo largo de este trabajo, se procurará elucidar cuáles son los principales antecedentes y elementos de la transformación de la financiación oficial del desarrollo ahora en curso, utilizando para ello el marco crítico de los autores que observan que ha habido, en los últimos decenios, una “ruptura” en el sistema de cooperación tradicional, representado por el CAD.

Sin embargo, en el esfuerzo de reconstruir la trayectoria de esos cambios y presentar de forma equilibrada los argumentos, tanto institucionalistas como críticos, que sostienen la actual reforma de la AOD, el presente estudio no eludirá presentar también las perspectivas de los teóricos de la “nueva arquitectura” de la cooperación, ponderándolas con una mirada crítica, siempre que esta contribuya a un análisis más completo de los hechos.

3. ANTECEDENTES DE LA REFORMA

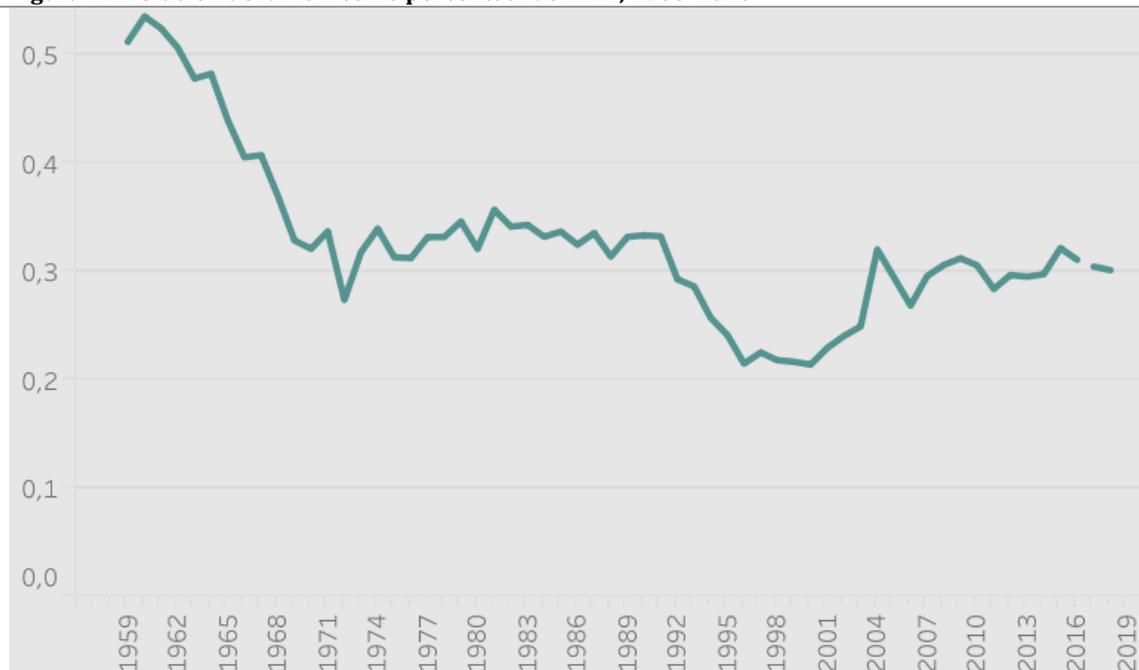
Tres elementos son clave para entender la reforma de la AOD puesta en marcha por el CAD en 2012: 1) la fatiga de la agenda de la eficacia de la ayuda; 2) la formulación del marco post-2015, cuyos compromisos y objetivos implican necesidades inéditas de FdD; y 3) la influencia de la cooperación Sur-Sur, especialmente la liderada por China, en la agenda de los donantes del Norte. A continuación, se analizan cada uno de esos factores, bien como su relación con las transformaciones del sistema de cooperación Norte-Sur.

3.1. La fatiga de la agenda de eficacia de la ayuda

El origen de la fatiga de la agenda de eficacia de la ayuda se remonta a mediados de los años 1990, con consecuencias que se extienden hasta la actualidad, en que la AOD demuestra una tendencia al estancamiento desde hace casi dos décadas. En los 1990, se producen fuertes reducciones en los desembolsos en materia de ayuda. El compromiso de los donantes empieza a descender en 1992, hasta alcanzar las cifras relativas más bajas de su historia primero en 1997, después en 2001, cuando los miembros del CAD dedicaron en materia de AOD solo un 0,22% y 0,21% de su producto, respectivamente (véase la *Figura 2*). Se habla en la época de una “fatiga de la ayuda” o “fatiga del donante”, en referencia a ese descenso, lo que luego desencadenará debates acerca de una agenda de eficacia de la AOD.

Esa caída era entonces interpretada como expresión de un escepticismo, creciente entre los donantes, respecto a la eficacia de la ayuda. Las explicaciones más aceptadas para tal “cansancio” con la AOD en los años 1990 se asocian con el fin de la Guerra Fría y el endurecimiento de las restricciones presupuestarias en los países donantes (Zahid, 2014). En este sentido, hay autores que también subrayan los importantes cambios que se produjeron en las relaciones internacionales del periodo, como la dispersión de los lazos coloniales, la exclusión de los países receptores del antiguo bloque oriental y la disminución del poder de presión de los países receptores de la AOD (Boschini & Olofsgård, 2007).

Figura 2. Evolución de la AOD como porcentual del PNB, 1960-2020



Fuente: OCDE (2020a)

Nota: AOD calculada como grant equivalent para el conjunto de miembros del CAD. Datos de 2019 preliminares.

Según Zahid (2014), a principios de la década de 1990, la percepción era que existía un problema en las políticas de desarrollo articuladas en torno a la AOD. Tras el fin de la Guerra Fría, la ayuda exterior perdía importancia como herramienta de estrategia geopolítica. En un estudio econométrico acerca de la ayuda provista por 17 países donantes entre 1970 y 1997, Boschini y Olofsgård (2007) encontraron evidencia de la que la fuerte reducción de la ayuda agregada en la década de 1990 se debió al fin del conflicto bipolar, probando que esta estaba positivamente relacionada con los gastos militares del periodo pre-1990, y después ya no. Efectivamente, hasta hoy, los niveles relativos de ayuda apenas han retornado a los anteriores a la caída del muro de Berlín, como muestra la *Figura 2*.

Además, había, a principios de los años 1990, un contexto de crisis de la deuda externa y de graves desequilibrios macroeconómicos generalizándose en los países en desarrollo. Para superarlo, el Banco Mundial y otros organismos internacionales hacían hincapié en la confianza en las fuerzas del mercado, el comercio exterior, el papel del sector privado y de las ONG (Zahid, 2014). La ayuda a programas financieros y préstamos de ajuste se puso de moda, bajo el recetario del Consenso de Washington, resultando en reformas estructurales y devaluaciones en América Latina y África, y fuerte endeudamiento en Asia (Sire, 2020:102).

En este marco neoliberal, “*trade, not aid*” (“comercio, no ayuda”) se convirtió en un lema dominante entre muchos líderes y economistas (Zahid, 2014). De acuerdo con Domínguez (2020:38-39), la ayuda del CAD venía condicionada a cambios en las políticas económicas (como recortes del gasto público y liberalizaciones) y a reformas institucionales (privatizaciones y desregulaciones para la creación de entornos amigables para una inversión extranjera directa, con bajos controles fiscales), debido al uso de la cláusula de garantía soberana. Con esta cláusula, en caso de quiebra, los servicios de la deuda adquiridos a través de créditos del Banco Mundial y de los bancos multilaterales de desarrollo tenían prioridad sobre cualquier otra línea de gasto público. De manera que los gobiernos prestatarios, que ya se enfrentaban a dificultades de solvencia, se veían muchas veces obligados a imponer techos de gasto público y medidas de austeridad a la población.

A finales de los 1990, frente a crisis humanitarias y la pobreza rampante en los países en desarrollo, se intensifican los llamamientos para aumentar los desembolsos en AOD. Surgen iniciativas como la revisión de la deuda de los Países Pobres Altamente Endeudados (PPME), la Comisión para África y la Campaña del Jubileo de la Deuda (Zahid, 2014).

En septiembre del año 2000, representantes de 189 países, reunidos en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, se comprometieron a llevar a cabo un conjunto de acciones

necesarias para alcanzar, hasta el año de 2015, ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), dirigidos explícitamente a la reducción de la pobreza y a atender a necesidades básicas en educación, salud, igualdad de género y medio ambiente.

De acuerdo con Delgado (2018), había en esa época el diagnóstico de que tanto los beneficios como los costos de la globalización se distribuían de forma muy desigual, y que los países en desarrollo y las economías en transición experimentaban dificultades especiales para garantizar mejores niveles de vida para sus habitantes. Por consiguiente, *“solo desplegando esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común se podría lograr que la globalización fuera plenamente incluyente y equitativa”* y que *“el desarrollo pudiera alcanzarse en todo el mundo”* (Delgado, 2018:45).

No obstante, varios autores de la teoría crítica del desarrollo ven los ODM como promesas vacías, que jamás podrían alcanzarse en una economía global capitalista que despoja sistemáticamente a la gente de sus tierras, derechos y puestos de trabajo en interés del capital, concretamente a través de políticas neoliberales de libre comercio, menos gobierno y privatización (Liverman, 2018:173). Para Amin (2006:6), por ejemplo, los ODM *“forman parte de una serie de discursos que pretenden legitimar las políticas y prácticas aplicadas por el capital dominante y quienes lo apoyan, es decir, en primer lugar, los gobiernos de los países de la tríada [Estados Unidos, Europa y Japón], y en segundo lugar los gobiernos del Sur.”*

Respecto a la cooperación, específicamente, la principal novedad de la Declaración del Milenio era su objetivo 8: *“Fomentar una alianza mundial para el desarrollo”*, que incluía compromisos a los países industrializados en materia de apertura comercial, alivio de la deuda, acceso a la tecnología y ayuda (Sanahuja, 2007). Se definieron como indicadores el avance de la AOD total y la dirigida a los PMA; la proporción destinada a los servicios sociales básicos (educación y salud primaria, nutrición, agua potable y saneamiento); la proporción de ayuda no ligada a compras de bienes y servicios de los donantes, bien como la orientada a países con necesidades especiales. *“Más y mejor ayuda”* era el lema de la época:

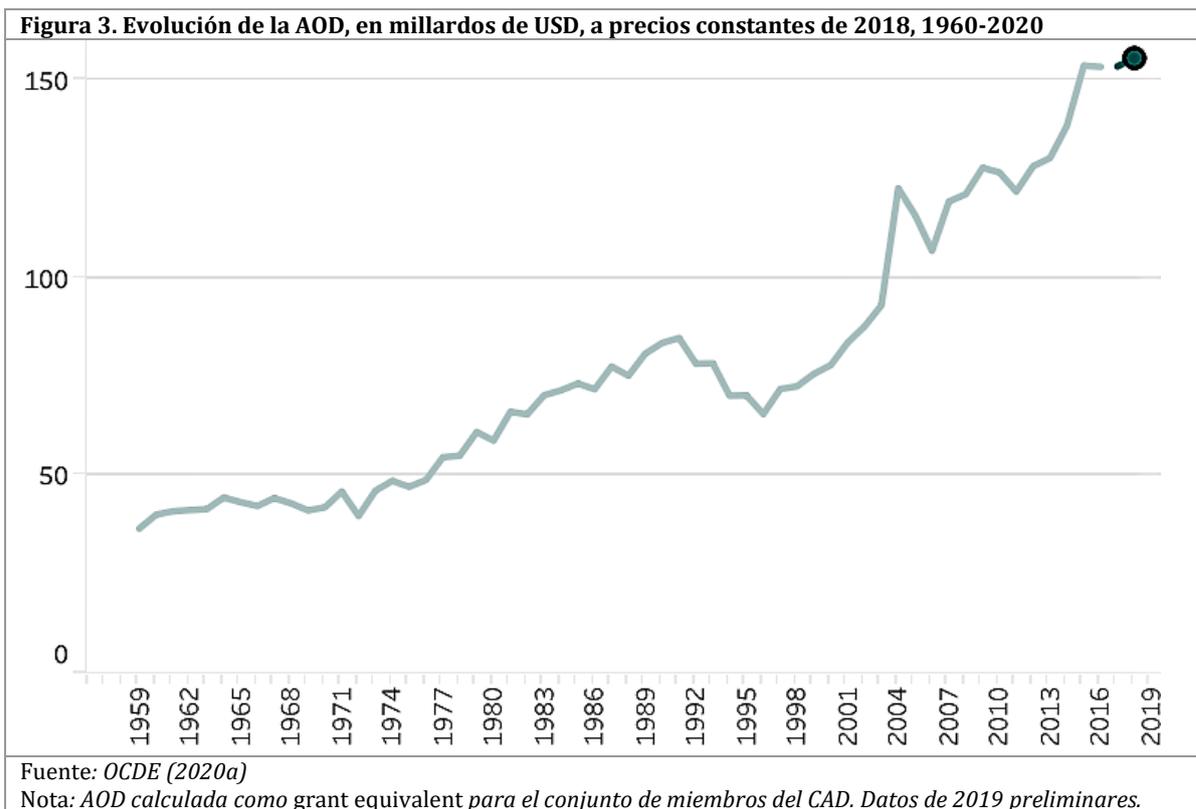
En el marco del ODM 8, existían expectativas de que se lograsen acuerdos específicos respecto al aumento de la ayuda, que respondían tanto a la necesidad de financiar los ODM, como a la conmoción causada por los atentados del 11 de septiembre, que sugerían la existencia de vínculos entre la amenaza del terrorismo global, el integrista religioso, y la pobreza y la desigualdad, que fueron planteados explícitamente por distintos dirigentes, por el Banco Mundial, o por Naciones Unidas (Sanahuja, 2007:81).

A cambio, los países en desarrollo deberían demostrar sus compromisos con el “buen gobierno” y con políticas “adecuadas” para la reducción de la pobreza. Aún de acuerdo con Sanahuja (2007), aunque la intención fuese establecer un marco de incentivos correcto, en el que los países que hiciesen mayores esfuerzos serían aquellos que recibirían más fondos, el ODM 8 reflejaba la creciente importancia del criterio de selectividad de la ayuda, impulsado desde finales de los años 1990 por donantes bilaterales, en especial Estados Unidos, y por el Banco Mundial, con base en estudios que vinculaban la eficacia de la ayuda a la existencia de “buenas” instituciones y la ausencia de corrupción en los países receptores.

Sin embargo, el autor enumera implicaciones importantes del criterio de selectividad de la AOD. Primero, llama la atención que políticas de carácter nacional y soberano, como las de combate a la pobreza y a la corrupción, por ejemplo, pasasen a ser condición necesaria para que los receptores obtuvieran ayuda, dejándoles pendientes de la aceptación de los donantes. Segundo, era notable cómo el criterio de selectividad se abría a interpretaciones marcadamente ideológicas — ¿quién define si un gobierno es “bueno” o no, si una política es “adecuada” o no? — y sesgadas, poniendo acento en la conducta de los receptores, mientras la escasa eficacia de la ayuda también es resultado de acciones erradas de los donantes. Por fin, Sanahuja (2007:79) destaca que el argumento a favor de la selectividad de la ayuda pasaba por alto el hecho, bastante obvio, que *“la mejora de las instituciones debe ser un objetivo de la ayuda, no una precondition para otorgarla”*, razón por la cual países con instituciones y políticas débiles deberían recibir más, y no menos asistencia.

Así, como apunta Liverman (2018:173), en lugar de abordar la base estructural de la pobreza, el hambre y la desigualdad con raíces en el colonialismo, lo que los ODM hacían era responsabilizar a los países en desarrollo por el abordaje de esos problemas, con un guiño al papel del alivio de la deuda y la AOD para ayudar a cumplir con los objetivos.

Pese a esas críticas, los ODM han servido para traer la ayuda de vuelta al centro de la agenda internacional, reforzando su papel desarrollista, más allá del humanitario. Reunían por primera vez una visión compartida sobre el desarrollo, basada en la responsabilidad de todos los Estados. Si bien los países desarrollados eran los principales responsables de alcanzar los objetivos, los países en desarrollo reconocían en el ODM 8 que esas promesas no podían cumplirse a menos que ellos mismos aumentaran y mejoran la AOD, y que se cambiaran las reglas del comercio (Herfkens, 2014). Esto ha impulsado nuevos compromisos de cooperación y la reanudación de los desembolsos de AOD observada a partir de 2001, tanto en términos relativos (véase la *Figura 2*) como absolutos (*Figura 3*).



Además, la Declaración del Milenio ha generado una serie de reflexiones acerca de por qué la CID no estaba produciendo los resultados esperados, y qué hacer para mejorar su efectividad. En marzo de 2002, se celebra en Monterrey la I Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, patrocinada por Naciones Unidas, para discutir los recursos necesarios para el cumplimiento de los ODM.

En ella, más de 50 jefes de Estado y 200 ministros, junto a representantes de relieve de la ONU, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC), grandes empresas y sociedad civil, firman el llamado Consenso de Monterrey, en el que los donantes reconocían abiertamente la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda, modificando la manera cómo ella se distribuía (ONU, 2002; 2008). Para ello, se comprometían a armonizar sus procedimientos operacionales, a fin de reducir costes de transacción; fortalecer la capacidad de absorción y la gestión financiera de los receptores; tornar los flujos de recursos más previsibles, sobre todo a través del apoyo presupuestario; y suministrar la ayuda a través de los planes de desarrollo y reducción de la pobreza definidos y asumidos por los propios países en desarrollo (Sanahuja, 2007:93).

Desde el punto de vista del financiamiento, sin embargo, las conclusiones de Monterrey eran algo ambiguas. Según Unceta Satrústegui et al. (2012:105-106), al mismo tiempo en que se reclamaban nuevos fondos — reiterándose por enésima vez la necesidad de avanzar hacia el compromiso del 0,7% —, se insistía en la condicionalidad de la ayuda, planteándose la necesidad de reformas liberalizadoras que abrieran nuevos espacios al capital privado:

(...) las reformas exigidas a los países receptores de AOD no se vieron acompañadas por propuestas equivalentes de reforma dirigidas al propio sistema financiero internacional. Ni siquiera fueron consideradas iniciativas orientadas a crear nuevos instrumentos y generar nuevos fondos para avanzar en la consecución de los ODM. En la práctica, el Consenso de Monterrey representó un frágil acuerdo de mínimos para reivindicar de nuevo la importancia de la AOD, pero sin cuestionar la lógica dominante en el sistema financiero internacional. Se trataba de lograr que la Declaración del Milenio fuera del agrado de los donantes dentro de la ortodoxia dominante en materia financiera, lo que llevó a algunos a considerar a Monterrey como una continuación del Consenso de Washington.

Aunque criticado, Monterrey ha dado origen a un proceso de trabajo impulsado por el CAD, el Banco Mundial, y otros actores, cuyos reflejos se extienden hasta la reforma más reciente de la AOD. Tras la cumbre en México, la eficacia de la ayuda se había convertido en cuestión clave del debate sobre el FdD. Al punto de que, en el año siguiente, es creado el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, el HLF (*High-Level Forum on Aid Effectiveness*), integrado por donantes bilaterales y multilaterales, y un número considerable de países receptores (Sanahuja, 2007:93). En “*el esfuerzo continuo por modernizar, profundizar y ampliar la cooperación al desarrollo y el suministro de la ayuda*” (OCDE, 2019), el HLF ha tenido cuatro ediciones: en Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busan (2011).

Esas reuniones han dado lugar a documentos programáticos, como la Declaración de Roma sobre Armonización; la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda; y la Agenda de Acción de Accra. Ellas desembocaron en el marco normativo actual, definido por la Declaración de Busan, que supuso un cambio en los debates sobre el sistema de cooperación internacional y, al mismo tiempo, la disolución del HLF (véase la *Tabla 1*).

La Declaración de Roma, en febrero de 2003, defendía como prioridades: 1) que la AOD se prestara en función de las prioridades y el calendario de los países que la recibían; 2) que los donantes se esforzaran en delegar la cooperación y aumentar la flexibilidad del personal

en los programas y proyectos nacionales; y 3) que se fomentaran y supervisaran las buenas prácticas, haciendo un trabajo analítico que al mismo tiempo contribuyese para el liderazgo de los países receptores en sus propias trayectorias de desarrollo (OCDE, 2019).

	Enfoque	Principios de actuación mencionados
HLF 1 (Roma, 2003)	– Eficacia de la ayuda	– Armonización
HLF 2 (París, 2005)	– Eficacia de la ayuda	– Armonización – Apropiación – Alineamiento – Mutua responsabilidad – Gestión de resultados
HLF 3 (Acra, 2008)	– Eficacia de la ayuda	– Armonización
HLF 4 (Busan, 2011)	– Eficacia de la cooperación – Coherencia de políticas públicas	– Apropiación – Alineamiento – Mutua responsabilidad – Gestión de resultados – Transparencia – Previsibilidad

Fuente: Adaptado de Gutiérrez-Goiria et al. (2017:37)

Si bien el documento fue un primer paso en los debates sobre el papel de la AOD en el desarrollo, es con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, en marzo de 2005, que se procura definir un nuevo paradigma en la relación entre donantes y receptores, a los que se pasan a nombrar países “socios” (Sanahuja, 2007). Suscrito por más de un centenar de naciones, el documento reconocía la factibilidad y la necesidad de aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, en todos sus formatos, y consideraba bienvenidas las iniciativas tanto de países “socios” como de donantes para establecer sus propias metas y mejorar la eficacia de la ayuda dentro del marco de los compromisos de cooperación (OCDE, 2008:3).

Según Sanahuja (2007:93), la Declaración de París fue un intento de dejar atrás unas relaciones basadas en la condicionalidad, y afrontar los problemas derivados de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda, afirmando los principios de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión por resultados: *“Esos principios también reflejan los compromisos alcanzados por los donantes en el debate sobre la selectividad de la ayuda, pues [les] comprometen (...) con el fortalecimiento de las capacidades y las instituciones de los países donde éstas son débiles o inadecuadas, pero al tiempo definen un marco de condicionalidad más exigente en cuanto al ‘buen gobierno’”*.

Para Unceta Satrustegui et al. (2012:108), la lógica y los principios de París tienen una lectura ambivalente. Si bien avanzaban con relación a Roma por establecer una clara conexión con la Agenda del Milenio, al fin y al cabo, también se restringían a unos principios y dispositivos para gestionar y distribuir la ayuda, sin establecer prioridades ni

recomendaciones sobre los principales temas vinculados al desarrollo. Especialmente significativo a este respecto, según los autores, fue el tratamiento nulo dado en París a las cuestiones de género, a pesar de que estas constituyesen uno de los ODM.

Tres años después, se adopta la Agenda de Acción de Accra (AAA), en septiembre de 2008, apenas unos días antes de la quiebra del banco Lehman Brothers, que inicia el contagio de la crisis financiera iniciada en 2007 en Estados Unidos, para la economía real mundo afuera.

La AAA iba más allá de París en reconocer que la igualdad de género, los derechos humanos y la sostenibilidad medioambiental eran objetivos esenciales a los que debe apoyar una ayuda eficaz, pero no lograba desarrollar compromisos periódicos ni metas de seguimiento, tampoco indicadores que midiesen el avance de esas acciones (Oxfam Intermón, 2021a). El documento firmado en Ghana establecía tres puntos básicos para acelerar el progreso de la agenda de eficacia de la ayuda: 1) la identificación del país receptor como elemento clave; 2) la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas; y 3) el logro de resultados con rendición de cuentas (OCDE, 2008:2).

Según Apodaca y Cerda Dueñas (2020), la AAA también reconocía que la eficacia de la ayuda se veía reducida cuando había demasiadas iniciativas duplicadas, por lo que instaba a la reducción de la fragmentación de la AOD, y el fortalecimiento de incentivos para tornarla más eficaz. No obstante, desde la perspectiva de Unceta Satrústegui et al. (2012:108), tanto París como Accra fallaban al presentar *“una lectura de los problemas de la cooperación excesivamente estrecha”*, que impedía *“captar la naturaleza de algunos de ellos”* y restaba *“potencialidad a los principios y recomendaciones adoptados.”*

A su vez, la cuarta y última reunión del HLF, celebrada a finales de 2011 en Busan, es considerada por muchos un parteaguas en el debate de la eficacia de la ayuda. Para Apodaca y Cerda Dueñas (2020), Busan *“no es más que el resultado de un largo debate que había estado pugnando por un cambio en la gobernanza del desarrollo”*.

En esa cumbre, la fatiga de la agenda de eficacia de la ayuda quedó en evidencia con el fracaso de la evaluación de los objetivos de la Declaración de París (Domínguez, 2020:46). Según la Oxfam Intermón (2012:3), las conclusiones de las encuestas y de la evaluación final de París presentadas en Corea del Sur eran *“claras y decepcionantes”*: solo se había alcanzado 1 de los 13 objetivos acordados, el relacionado con la coordinación de la cooperación técnica. Se verificó, además, que: *“En todos los estudios, era más complicado constatar los resultados por parte de los donantes, a menudo por falta de voluntad política;*

aparentemente, el desempeño de los países en desarrollo era mejor que el de los proveedores de la cooperación” (Oxfam Intermón, 2012:4).

Domínguez (2020:46) afirma que, en Busan, los objetivos de gestión desarrollista de la Declaración de París — como la apropiación y alineamiento vinculados a los intereses de los “socios”, la armonización entre donantes, y el uso de sistemas nacionales a partir del apoyo presupuestario y la ayuda programática — no solo “*se incumplieron*”, sino que “*ya se consideraban superados en la práctica*”. Para la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2019:135), la agenda de la eficacia de la ayuda de París había perdido impulso entre los donantes ya desde Accra, pues hacía tiempo:

Las agendas de los donantes se alejaron de la definición de la ayuda como guiada por los intereses de los socios, como en la Declaración de París, para hacer hincapié en la contribución de la cooperación al desarrollo para promover los intereses nacionales de los donantes. Esto reflejó el regreso del interés nacional como razón de ser de la cooperación al desarrollo y la adopción cada vez mayor de un discurso de beneficio mutuo en la definición de las relaciones con los socios. Se ajustaba a los efectos de las medidas de austeridad que siguieron a la crisis financiera mundial de 2008/09 y a las demandas de un enfoque de ayuda exterior basado en la rentabilidad, y formaba parte de un movimiento hacia una mayor integración entre la ayuda exterior y otros ámbitos políticos como el comercio, la inversión y la migración.

En la Declaración de Busan, se reconoció que, aunque sí existieran avances en la calidad, la transparencia y la efectividad de la cooperación, la ayuda sólo era “*una parte de la solución a los problemas del desarrollo*” y que había “*llegado la hora de ampliar nuestro enfoque desde la eficacia de la ayuda a los retos de un desarrollo eficaz (...) impulsado por un crecimiento sólido, sostenible e incluyente*” (OCDE, 2011:9). Según el documento, ese nuevo enfoque demandaba también un nuevo marco, en el cual los ingresos propios de los países en desarrollo adquirieran mayor relevancia en el financiamiento de sus necesidades.

Así, en Busan, se disuelve formalmente el *High Level Forum on Aid Effectiveness* para dar paso a la *Alianza Global por la Cooperación Eficaz para el Desarrollo*, una asociación que sería más “*representativa y abierta a todos los actores, para apoyar y asegurar la responsabilidad en la ejecución de los compromisos políticos y garantizar revisiones periódicas de los avances*” (Unceta Satrústegui et al., 2012:110).

Con eso, la transformación paradigmática de la cooperación surgida en Busan se justificaba, por un lado, por la consideración de que la ayuda por sí sola no era suficiente para alcanzar los ODM; y, por otro, por el reconocimiento de una “nueva arquitectura” cooperativa, más compleja, con mayor variedad de instrumentos y actores: *“El primero de estos dos factores desembocó en el giro experimentado en la consideración de la eficacia que pasó, de estar centrada en la AOD (y los problemas de la cadena de la ayuda), a proyectarse hacia la cooperación en su conjunto. El segundo aspecto se concretaría en la creación de la nueva alianza”*, según Gutiérrez-Goiria et al. (2017:36).

Si hasta Busan el protagonismo de las cumbres había correspondido de manera casi exclusiva al CAD, la nueva Alianza Global sería patrocinada conjuntamente tanto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como por el comité de la OCDE, en lo que constituía *“una clara señal orientada a incorporar más fácilmente a los nuevos actores del Sur, aunque no significara la superación de las tensiones y las diferencias existentes sobre la manera de considerar la cooperación Sur-Sur”* (Gutiérrez-Goiria et al., 2017:36).

Aún en Busan, los actores del desarrollo, tanto tradicionales como emergentes, acordaron reestructurar la cooperación al desarrollo en torno a los siguientes principios:

1. *Apropiación de las prioridades del desarrollo*: reconocer que los países en desarrollo deben diseñar y liderar su propio desarrollo;
2. *Enfoque en los resultados*: lograr resultados concretos para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y garantizar que se dispone de los recursos y las capacidades necesarias para hacerlo posible;
3. *Alianzas incluyentes*: promover la confianza y el aprendizaje mutuos entre todos los actores en el desarrollo;
4. *Transparencia y responsabilidad compartida*: potenciar la transparencia de las prácticas de la cooperación, para así mejorar la prestación de servicios y dejar claras las responsabilidades compartidas (Oxfam Intermón, 2012:5).

La apropiación, los resultados y la responsabilidad derivan directamente de los principios de París, mientras las alianzas incluyentes y la transparencia representan una nueva etapa en el debate sobre cooperación al desarrollo, de acuerdo con la ONG.

Del doble principio de la cooperación transparente y responsable se deduce otro, el de la previsibilidad de la ayuda, que implica que los países donantes proporcionen información oportuna sobre los compromisos y desembolsos efectivos, para que los países “socios” puedan hacer sus previsiones presupuestarias. Dicha previsión debería ser tanto anual

como a medio plazo, para facilitar la planificación por parte del receptor y una gestión más eficaz de sus programas de desarrollo. El enfoque en los resultados, a su vez, se remonta a uno de los primeros principios de la agenda de la eficacia de la ayuda: la armonización. Este describe la necesidad de que los donantes se coordinen entre sí, unificando y simplificando los procedimientos y compartiendo información tanto para facilitar el trabajo de los receptores como para evitar duplicación y descoordinación de iniciativas, que generan costes de transacción e ineficiencia a los “socios” locales (Oxfam Intermón, 2021b; 2021c).

En Busan, así, los donantes signatarios de los acuerdos de París y de Accra renovaron su compromiso de garantizar su ejecución plena, al paso que los proveedores de cooperación del Sur se mostraron en disposición de cumplir los nuevos compromisos a título voluntario. Surgió, por tanto, *“un enfoque a dos niveles para la cooperación al desarrollo: uno para donantes tradicionales, con un programa que se llamó ‘de ayuda pendiente’ y otro para donantes emergentes, que pondrían en práctica el programa de manera discrecional”*, lo que era *“una solución intermedia e imperfecta para involucrar a los donantes emergentes sin perder una década de trabajo en torno a la eficacia de la ayuda”* (Oxfam Intermón, 2012:5).

Pero este trabajo decenal sobre la eficacia de la ayuda, cuyo principal hito fue la Declaración de París, en 2005, ya daba señales claras de debilidad en el foro de 2011. Ahí, los efectos de la crisis financiera mundial, los problemas de la eurozona, el continuo crecimiento de los países emergentes y la actuación más incisiva de los Estados receptores contribuían para crear un ambiente de transición (Mawdsley, Savage & Kim, 2014).

En la práctica, sin embargo, esa transición ya estaba en marcha en el ámbito de la cooperación. Según Lundsgaarde y Engberg-Pedersen (2019), el énfasis de muchos donantes, incluso antes de Busan, se centraba progresivamente en la gestión basada en resultados, lo que, aunque fuera una de las dimensiones de la Declaración de París, no era su intención original. Esta, afirman los autores, se vinculaba a la agenda de alineación, en la que los indicadores del propio país serían la base para evaluar el logro de los resultados:

Ya sea en relación con la medición de resultados respecto a los países o a las organizaciones multilaterales, la actual agenda de resultados se ha desplazado hacia una perspectiva más centrada en los donantes, socavando la idea básica de la agenda de eficacia de que, para tener éxito, los esfuerzos de desarrollo deben tener una orientación impulsada por la demanda. El movimiento hacia una mayor gestión de resultados puede considerarse una respuesta a contextos en los que el apoyo al aumento de la apropiación gubernamental puede parecer

paradójico, debido al papel de las autoridades en la contribución a los problemas de desarrollo (Lundsgaarde & Engberg-Pedersen, 2019:48).

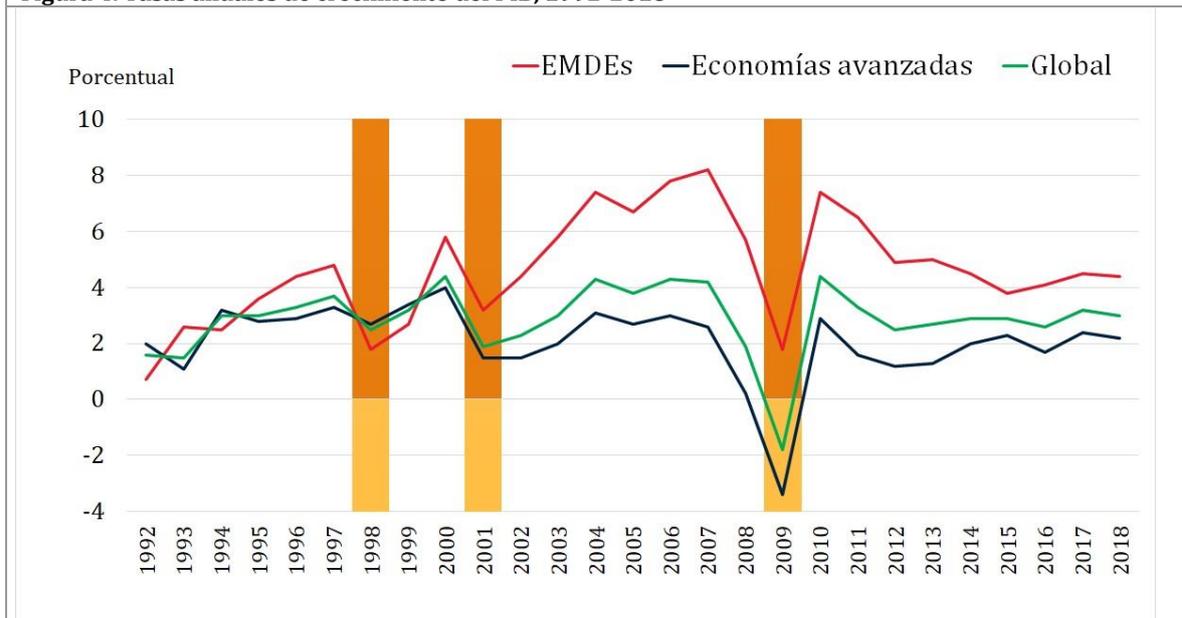
En Busan, es importante recordar, muchos donantes del CAD se enfrentaban a una crisis fiscal, lo que agravaba la dificultad recurrente de legitimación de la ayuda al desarrollo frente a la ciudadanía. Aunque la crisis financiera haya iniciado en 2007 en el mercado hipotecario de Estados Unidos, a partir de 2008, como dicho, ella se extendió rápidamente a otros segmentos de la economía y a otros países. En este año, estallan crisis bancarias en muchos países europeos, lo que culmina en la crisis de la deuda soberana que tuvo lugar en la zona del euro en el bienio 2011-2012, de acuerdo con Kose y Ohnsorge (2021).

Según estos autores, en 2009, ya casi todas las economías avanzadas y aproximadamente la mitad de las economías de mercado emergentes y en desarrollo (EMDE) estaban en recesión. Pero muchas EMDE resistieron relativamente bien a ese primer momento recesivo, pues contaban con colchones para estimular la actividad económica, como reservas internacionales, acumuladas en el período de fuerte crecimiento anterior, y niveles controlados de deuda, déficit e inflación, conquistados tras las crisis de la deuda de los 1990.

China e India, por ejemplo, lograron mitigar el impacto adverso de la recesión mundial poniendo en marcha grandes estímulos fiscales y monetarios, y utilizando considerables reservas internacionales (India) o controles de capital (China) para estabilizar los mercados de divisas, según Kose y Ohnsorge (2021:18). En términos más generales, los autores subrayan que los países en desarrollo con posiciones fiscales y externas más sólidas, menor inflación, sectores financieros sólidos, mejores instituciones o menor dependencia de la demanda externa y de la financiación extranjera obtuvieron mejores resultados, utilizando de manera decidida a las políticas anticíclicas para apoyar la actividad. Aliadas a las políticas expansivas coordinadas a nivel mundial, esas características ayudaron a limitar la magnitud de las perturbaciones económicas y financieras de 2008-2009 en muchas EMDE.

Sin embargo, los autores señalan también que, después de un efímero repunte inicial de la actividad en 2010, la economía mundial como un todo y especialmente las EMDE han sufrido una década de débil crecimiento, a pesar de la acomodación sin precedentes de la política monetaria y de varias rondas de estímulo fiscal, como se observa en la *Figura 4*.

Se puede decir que la crisis mundial de 2008 y la recesión que ella provocó en 2009 marcaron un punto de inflexión en el proceso de globalización, cesando el avance de la interdependencia característico de las décadas anteriores e inaugurando una época de menor dinamismo en las relaciones económicas internacionales (Lobejón Herrero, 2020).

Figura 4. Tasas anuales de crecimiento del PIB, 1992-2018

Fuente: Kose y Ohnsorge (2021:6), con datos del Banco Mundial.

Nota: Las barras indican los años de recesiones y desaceleraciones mundiales.

Desde Busan (2011), por ejemplo, el crecimiento del comercio mundial ha sido en promedio del 4,1%, muy por debajo de las tasas anteriores a la crisis, que rondaban los 7,3%, en 2002-2007 (Kose & Ohnsorge, 2021:18). Entre los flujos internacionales privados, la inversión extranjera directa tampoco ha recuperado el nivel pre-2008, habiendo caído, como proporción del PIB mundial, de un pico de 5,46% en 2007, para 1,38% en 2019 (Banco Mundial, 2021a). Ya la AOD en términos relativos al PNB cayó por debajo del umbral del 0,3% en dos ocasiones, 2007 (0,27%) y 2012 (0,28%), pero en media continuó la tendencia de estancamiento observada desde 2005 (véase la *Figura 2*).

No obstante, en el momento de Busan, este escenario de estancamiento no estaba del todo establecido. Tras la recesión de 2009, la experiencia de la crisis apenas empezaba a extenderse a más países en desarrollo, y la impresión en aquel momento era que las economías emergentes se encontraban en una situación mucho más cómoda. La economía mundial aún no daba señales tan claras de una desaceleración duradera. Por ello, uno de los objetivos de los países del Norte en Busan era conseguir que los países en desarrollo más ricos compartieran más la carga a la hora de abordar los problemas mundiales, y también de financiar la cooperación al desarrollo, de acuerdo con Gore (2013:775).

Pero los proveedores de cooperación al desarrollo del Sur, según el autor, sostenían que sus contribuciones financieras no eran lo mismo que la AOD, al mismo que la cooperación Sur-Sur no debería ser analizada y evaluada con los mismos estándares que se utilizan para

la cooperación Norte-Sur. Países en desarrollo más poderosos, desconfiados de que el paradigma “*inclusivo*” propuesto en Busan significara la “*incorporación hegemónica*” de sus proyectos cooperativos con otros países del Sur, no querían verse envueltos a través de un marco de control y reparto de cargas, y reiteraban constantemente que la CSS debería considerarse un complemento, y no un sustituto de la CID (Gore, 2013:775-776).

Por cierto, el año siguiente (2012), en el congreso interino post-Busan, los BRICS³ y México enfatizaron las diferencias entre cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, prefiriendo llevar la CSS hacia una mayor integración con la ONU, que acercarla al CAD (Sire, 2020:119).

La llegada de nuevos actores, con diferentes visiones sobre la cooperación y los procesos de desarrollo, así como la pérdida por parte del CAD del monopolio sobre estas cuestiones, hicieron con que el debate sobre la eficacia de la ayuda se replanteara, a partir de Busan, en términos de la eficacia del desarrollo. A diferencia de París y Accra, para Gutiérrez-Goiria et al. (2017), Busan señala la necesidad de considerar la coherencia e interdependencia de todas las políticas públicas, aunque no se planteen orientaciones ni medidas en este sentido. Para los autores, se dice que la AOD es solo una parte, y no toda la solución, en un intento de hacer con que los emergentes asumiesen otras responsabilidades en términos de desarrollo.

Se reconocía, por tanto, la necesidad de superar el marco de la ayuda, y de involucrar a los donantes del Sur en los debates sobre la calidad y la eficacia de las políticas de cooperación para garantizar la vigencia y relevancia de las decisiones (Gutiérrez-Goiria et al., 2017). El paso siguiente sería la negociación de un marco post-2015, capaz de integrar a los nuevos actores y abordar los desafíos del desarrollo que surgían o persistían tras los ODM.

3.2. El marco post-2015

En septiembre de 2015, los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como hoja de ruta hacia un nuevo paradigma de desarrollo. El documento, firmado en la sede de la organización en Nueva York, refleja el compromiso de la comunidad internacional en alcanzar, hasta 2030, 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que reemplazan y amplían los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Incluye una larga lista de prioridades en torno a las cuales naciones,

³ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, grupo de países con gran capacidad de inversión, identificados como potencias económicas viables. El término fue acuñado por el director de activos y jefe de investigación de Goldman Sachs, Jim O'Neill, en 2001 para destacar el papel de esas economías en desarrollo en las finanzas mundiales (Bergamaschi & Tickner, 2017:20). En 2014, crearon juntos el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB), o Banco de los BRICS, con sede en Shanghái, y enfoque en la inversión mutua y la cooperación Sur-Sur.

gobiernos y sociedad civil deben orientar sus acciones a lo largo de estos 15 años, a fin de lograr objetivos y metas para una serie de temas, que van desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente y el diseño de las ciudades (ONU, 2021b).

En la Agenda 2030, la cooperación al desarrollo asume papel destacado, tanto por la necesidad de financiación que suponen los ODS, como por su último objetivo, el de número 17: “Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”, que pide *“asociaciones mundiales sólidas y cooperación”* como medios para lograr la realización efectiva de los demás objetivos (ONU, 2015; 2021a).

El ODS 17 parte de la premisa que los procesos de desarrollo conjunto se alcanzan mejor mediante redes y asociaciones que incluyen a todas las partes interesadas. Defiende la estabilidad macroeconómica mundial, y la necesidad de movilizar recursos financieros para los países en desarrollo a partir de fuentes internacionales, así como a través del fortalecimiento de las capacidades nacionales de recaudación de ingresos. Hace referencia explícita a la cooperación Sur-Sur y triangular, la transferencia de tecnología, el intercambio de datos y capital humano, y la AOD, reafirmando el compromiso del 0,7% en la meta 17.2 (ONU 2021a; Eurostat, 2021). También destaca la importancia del comercio internacional, afirmando que este *“impulsa el crecimiento económico inclusivo y la reducción de la pobreza”*, y defendiendo en la meta 17.7: *“Aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020”* (ONU, 2015:31).

Según Chaturvedi et al. (2021a:7), aunque aborde una variedad de cuestiones ligadas al desarrollo, como la financiación, el comercio y la tecnología, el ODS 17 no especifica cómo los diferentes actores de la cooperación deben compartir las responsabilidades para implementar la Agenda 2030. Lo que hace es, sobre todo, reafirmar compromisos existentes:

El objetivo promueve las asociaciones, incluidas las asociaciones entre el sector público y el privado y la sociedad civil, pero no proporciona orientaciones concretas sobre cómo establecer estas asociaciones. Desde una perspectiva crítica, el ODS 17 refleja fuertes ambiciones morales — similares a las del ODM 8 sobre la asociación mundial — pero suscita débiles compromisos normativos, lo que conduce a una situación de voluntarismo en la cooperación (...). Este voluntarismo y la autoorganización pueden estimular la incoherencia de los objetivos.

Para Rudolph (2017:21), el texto del objetivo 17 no amplía el debate sobre el papel de la cooperación al desarrollo y la AOD más allá de las sugerencias ya conocidas: un aumento del volumen, el cumplimiento del 0,7%, una mejor orientación hacia los países menos adelantados, y que la ayuda exterior funcione como catalizadora de la movilización de fondos privados adicionales — siendo este último punto un debate que venía creciendo ya desde Monterrey (OCDE, 2014b:60). La autora critica el hecho de que esos sean los únicos objetivos tangibles relativos a la cooperación de los cuales los donantes tendrán que rendir cuentas en 2030, a pesar de que la agenda implica retos en una serie áreas prioritarias. Ella argumenta que, con eso, ODS relacionados con el medioambiente, por ejemplo, acaban teniendo que fusionarse con el de combate a la pobreza para recibir fondos de cooperación.

Hasta el momento, la ONU avalía que el apoyo a la implementación de los ODS a través del Objetivo 17 *“ha sido constante pero frágil”*, marcado por escasez de recursos financieros, tensiones comerciales, y ahora por la pandemia, que *“parece estar acelerando las tendencias actuales de interrupción de la cadena de valor mundial”* (ONU, 2020:58). En 2020, sin embargo, se ha producido un crecimiento de la AOD del 3,5% en términos reales frente a 2019, y los desembolsos alcanzaron 161.200 millones de dólares, el nivel absoluto más alto de su historia (OCDE, 2021e:1). Pese a esto, la OCDE (2020b) calcula que los países en desarrollo aún se enfrentaron en 2020 a un déficit de 1,7 billones de dólares en la financiación que necesitarían para mantenerse en la senda de la Agenda 2030.

Por los cálculos de la organización, ese déficit se suma a otro ya existente, de 2,5 billones de dólares, en la financiación anual de los países en desarrollo para alcanzar los 17 ODS en 2030. No obstante, mientras 90 de los 122 países en desarrollo se encontraban en recesión económica a fines de 2020, los activos financieros mundiales alcanzaban su valor más alto desde antes de la crisis financiera mundial: 379 billones de dólares. Pero el 80% de ese montante se encuentra en las economías avanzadas, y no necesariamente en inversiones sostenibles. Solo el 20% está en países en desarrollo, donde vive más del 80% de la población del planeta. La reasignación de tan solo el 1,1% del total de activos en manos de bancos, inversores institucionales o gestores — es decir, 4,2 billones de dólares —, a su vez, ya sería suficiente para cubrir el déficit de financiación de los ODS (OCDE, 2020b).

Los cálculos de los volúmenes billonarios que requiere la implementación de la Agenda 2030, sin embargo, ya son conocidos desde antes de su aprobación. Ellos dieron origen al lema *“from billions to trillions”* (de los millardos a los billones) acuñado por el FMI, el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo en un documento, preparado inicialmente para una reunión con el CAD, en abril de 2015 (AfDB et al., 2015).

La frase, que se repetiría hasta la saciedad en 2015 — por ejemplo, en la III Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en julio en Addis Abeba; en la propia Cumbre sobre los ODS, en septiembre; y en la 21ª Conferencia sobre el Cambio Climático en París, en diciembre — condensaba un argumento que luego se tornaría consenso entre los actores del desarrollo del Norte en general: el de que la complejidad y ambición de los ODS requerían una movilización de recursos sin precedentes, por lo que la financiación pública concesional (la AOD) no sería suficiente:

La financiación pública del desarrollo, por sí sola, procedente de gobiernos y donantes, no será suficiente para alcanzar la agenda de desarrollo sostenible; es necesario catalizar y movilizar otras fuentes de financiación para el desarrollo. Aunque no haya escasez de capital en todo el mundo, la falta de rendimientos ajustados al riesgo impide a los inversores comerciales invertir en proyectos en los países en desarrollo. Aquí es donde la financiación combinada [*blended finance*] podría marcar la diferencia (...) puede atraer financiación comercial y privada, ayudar a demostrar la viabilidad de los proyectos y crear mercados que, en última instancia, sean capaces de atraer más capital comercial para el desarrollo (OCDE, 2018b:13).

Según Chaturverdi et al. (2021:53), la lógica es que, dadas las asombrosas cantidades necesarias para cubrir el déficit de inversión previsto, el papel de la AOD y otras formas de financiación pública debería ser el de “*desbloquear*”, “*catalizar*” y “*apalancar*” flujos mayores de FdD, especialmente hacia los países de renta media, que cuentan con más opciones de préstamo, y menos necesidad de AOD que los países de renta baja.

Los objetivos acordados internacionalmente en 2015 eran vistos, así, como una ventana de oportunidad para una reforma estructural de la FdD. Esteves y Soares (2020) señalan que la iniciativa privada fue trasladada al centro del campo, tanto en la Agenda 2030, como en la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) y el Acuerdo de París. Los tres presentaban al sector privado como un motor clave para implementar y lograr los ODS, pero la Agenda 2030 y la AAAA eran las más enfáticas, reivindicando su reubicación decisiva en el contexto del desarrollo internacional: “*Ambos documentos presentaron las asociaciones público-privadas, redactadas en muchas ocasiones como asociaciones de múltiples partes interesadas, como condición para la implementación de los objetivos*” (Esteves & Soares, 2020:11).

Para cubrir el desfase entre *billions* y *trillions*, el CAD pasa a abogar por el uso tanto de la AOD como de “*otros flujos oficiales*”, no públicos y no concesionales, en una importante

reforma instrumental de la FdD. Ella incluye el TOSSD, anunciado por el comité ya en 2014, en preparación a Addis Abeba. Según el comunicado final de su reunión de alto nivel:

La agenda de desarrollo es cada vez más amplia. Por lo tanto, es importante reconocer e incentivar aún más los esfuerzos que se realizan por encima de la AOD. En consecuencia, acordamos seguir desarrollando la nueva medida estadística, con el título de trabajo de Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (TOSD [*sic*]). Esta medida complementará, no sustituirá, la medida de la AOD. Cubrirá potencialmente la totalidad de los flujos de recursos extendidos a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales en apoyo del desarrollo sostenible y originados por fuentes e intervenciones oficiales, independientemente de los tipos de instrumentos utilizados y de los términos asociados. (...) Sus parámetros definitivos se aclararán una vez que se haya acordado la agenda post-2015 (OCDE, 2014a:3).

Sin embargo, ese cambio de instrumental requería también un cambio de la gobernanza de la cooperación. Según Domínguez (2020), esto implicaba no solo contar con nuevos actores públicos (proveedores emergentes en CSS y triangular, gobiernos subnacionales en cooperación descentralizada) y del sector privado (filantropía, empresas con programas de responsabilidad social, fondos de inversión responsable etc.), sino también concebir una cooperación más inclusiva, para trabajar en alianzas multi-actor.

En que pese esa implicación, el autor afirma que el mandato universal de la Agenda 2030 ha sido rápidamente aprovechado por el CAD y la Unión Europea para transitar del concepto de “coherencia de políticas para el desarrollo”, concebido inicialmente en favor de las necesidades e intereses de los países en desarrollo, hacia el de “coherencia de políticas para el desarrollo sostenible”, que interpela a intereses y responsabilidades comunes al Norte y al Sur, para el mantenimiento y provisión de bienes públicos internacionales.

Estos son definidos por la OCDE (2021f:7) como recursos, productos, servicios, instituciones, políticas o condiciones, cuyos beneficios o se extienden a más de un país en una región (la gestión de aguas transfronterizas, actividades de mantenimiento de la paz etc.) o son casi universales — caso en el que se habla de bienes públicos globales, como un clima estable y la biodiversidad. Aunque no todas las naciones adoptan el concepto de bienes públicos internacionales, medidas para financiarlos están previstas en el escopo del TOSSD, uno de los puntos más importantes de la actual reforma de la ayuda, popularizado por la OCDE (2016b:7) como “una nueva medida estadística para la era de los ODS”.

Sin embargo, este enfoque universalista de los ODS y de su contraparte instrumental en la cooperación Norte-Sur, el TOSSD, pone en cuestión el principio de *common but differentiated responsibilities*⁴ de la CSS, utilizando la idea de *shared priorities* (prioridades compartidas). En esta nueva concepción de desarrollo, la convergencia entre los niveles de renta y bienestar de los países, cerne de la cooperación, da lugar a un “crecimiento sostenible” de matiz individualista, indiferente a los diferentes niveles de vida de las naciones. El principio de “no dejar a nadie atrás” de la Agenda 2030, por ejemplo, promete hacerla llegar no solo “a los más pobres de los pobres”, sino “a todas las personas y la humanidad en su conjunto” (ONU, 2021c) — incluyendo aquí, por subentendido, a los más ricos de los ricos.

Con ese bordón simplista, se despolitiza el hecho de que la pobreza no es un fenómeno homogéneo en el mundo. El 43,6% de las personas del planeta viven con menos de 5,50 dólares por día, la mayoría mujeres y niños “dejados atrás” sobre todo en países de ingresos medianos, y en regiones como Asia meridional y África subsahariana (Banco Mundial, 2020). También se neutralizan nociones histórica y geopolíticamente complejas, como la de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, fundamentales a la construcción de un sentido de solidaridad y justicia social en el desarrollo, y legitimadas a duras penas por naciones del Sur en negociaciones multilaterales. Al final, se centra la cuestión en no dejar atrás a *individuos*, dejando atrás a *países* con sus problemas estructurales y deudas históricas. El desarrollo es entonces comprendido como un proceso voluntarista, que solo depende de la “buena voluntad” y del “esfuerzo” particulares para despegarse.

Esta interpretación, obviamente desfavorable a los países en desarrollo, de acuerdo con Domínguez (2020:41), torna los intereses de los donantes prioritarios en la práctica, y evidencia la verdadera naturaleza de autoayuda del régimen internacional del CAD, en el que la reforma de la AOD acaba siendo un “ajuste de instrumental para que todo siga igual”. Sin embargo, aunque este ajuste tiene una larga historia de fatiga de la ayuda y debates sobre su eficacia, y una justificación oficial basada en la ambiciosa agenda internacional de desarrollo de la ONU, también tiene una chispa fundamental: la cooperación Sur-Sur, y su competencia con el modelo de cooperación Norte-Sur representado por el CAD.

En los años 2000, los donantes de la OCDE, que respondían entonces por casi todo el suministro mundial de ayuda al desarrollo, se confrontaron con la realidad del “*ascenso del*

⁴ Principio de derecho internacional y de equidad Norte-Sur en el desarrollo sostenible, las “responsabilidades comunes pero diferenciadas” constituyen el marco básico para los acuerdos de reparto de la carga asociados a la política climática internacional (Río, Kyoto, París), y al desarrollo sostenible en general (Agenda 2030), pero en torno al cual ha sido difícil llegar a un consenso. El principal país donante del CAD, Estados Unidos, por ejemplo, siempre ha rechazado expresamente cualquier interpretación del *common but differentiated responsibilities* que implique la aceptación de “*cualquier obligación o responsabilidad internacional, o cualquier disminución de las responsabilidades de los países en desarrollo*” (Vanderheiden, 2020).

Sur” (Mawdsley, 2018:177). Al margen del modelo tradicional del Occidente, en que las decisiones sobre el destino y la finalidad de la ayuda se tomaban desde el Norte, los países en desarrollo empezaban a cosechar los frutos de años de cooperación hecha con países del Sur más avanzados, como Brasil, India y, sobre todo, China (Oxfam Intermón, 2012).

Desde mediados de la década de 2010, China se ha convertido en el mayor operador mundial de FdD, gracias a la construcción de un sistema de cooperación propio, orientado a la CSS, y en desafío a la hegemonía de Estados Unidos, compartida con la Unión Europea y Japón (Domínguez, 2020:21). La reforma impulsada por el CAD solo puede ser comprendida a la luz de esa ascensión china y de su modelo competitivo de cooperación al desarrollo.

A continuación, analizamos brevemente la trayectoria de la CSS liderada por China y su progresivo tensionamiento con el modelo de cooperación al desarrollo del CAD, hasta desencadenarse el proceso reformista de la AOD en 2012.

3.3. La cooperación Sur-Sur liderada por China

Según Bergamaschi y Tickner (2017), el concepto de CSS abarca relaciones establecidas entre países en desarrollo, que pueden ser políticas, militares, económicas o culturales; de asistencia humanitaria y cooperación técnica; de asignación de recursos financieros para proyectos de desarrollo e integración regional; así como la constitución de bloques y de una posición y agenda comunes en las negociaciones multilaterales. Históricamente, el concepto encuentra sus raíces en la lucha por la independencia de los países asiáticos y africanos durante la década de 1940 y en la Conferencia de Bandung,⁵ en 1955, que dio origen al Movimiento de Países No Alineados (MPNA). Las ideas de identidad común, igualdad y solidaridad entre los países menos desarrollados, la defensa de la soberanía de los nuevos Estados independientes y la oposición al Norte son, pues, elementos centrales de la CSS.

Aún de acuerdo con las autoras, durante la década de 2000, esos vínculos Sur-Sur cobraron fuerza a causa del crecimiento económico y la consolidación de la integración regional en algunas partes del mundo, la elección de líderes de izquierdas en América Latina, las crecientes frustraciones respecto a las relaciones Norte-Sur, la impopularidad de las reformas y la austeridad impuesta por los programas de ajuste estructural. Países en

⁵ Celebrada en Indonesia, la Conferencia de Bandung reunió a 29 jefes de Estado y de gobierno, casi todos de África y Asia, y sentó las bases de la solidaridad contra el colonialismo, el imperialismo y la Guerra Fría. Ahí se trazó una hoja de ruta ideológica de no alineación basada en los valores de beneficio mutuo, respeto a la soberanía, no injerencia y no agresión, que inspirarían la CSS (Naidu, 2017:166).

desarrollo y emergentes han comenzado a formar coaliciones en organizaciones multilaterales y a establecer foros *ad hoc*, como los BRICS y los CIVET,⁶ para promover sus intereses, agendas y visiones sobre la gobernanza global y el desarrollo internacional.

A partir de los 2000, el alcance e influencia de la CSS aumentaban a un ritmo vertiginoso, y en un número creciente de regiones en desarrollo (Oxfam Intermón, 2012). Chaturvedi et al. (2012:255) estiman que el volumen de los CSS se duplicó en una década, ascendiendo a los 20.000 millones de dólares en 2010, o el 9,5% del importe total de la ayuda en 2008. Aunque fuese una cantidad modesta, “*el impacto cualitativo, simbólico y político de la CSS*” se hacía “*considerable*” (Bergamaschi & Tickner, 2017:3). Al final, los países emergentes se estaban convirtiendo en poderosos actores económicos y políticos, desafiantes de las normas y estructuras mundiales (Mawdsley, 2018), al tiempo que seguían teniendo cerca de dos tercios de todos los pobres del mundo (Alonso, Aguirre & Santander, 2018:21).

Esto planteaba cuestiones complicadas para las agencias de desarrollo y las instituciones multilaterales del Norte. Diseñadas para operar bajo el binomio donante-receptor, ellas ahora se veían frente a países que, evocando su identidad del Sur, no querían ser reconocidos como ni una cosa ni la otra, sino como cooperantes con “*compromisos diferenciados*” (Bracho, 2018:229). El caso de China era el más emblemático: en acelerado ciclo de crecimiento, desde 2005 el país enviaba más ayuda a naciones del Sur que recibía del Norte, en una tendencia que se disparó tras la crisis de 2008, como muestra la *Figura 5*.

En 2010, como visto anteriormente, China superó el umbral del 80% del PIB de Estados Unidos, y siguió registrando altas tasas de crecimiento hasta los días actuales. Incluso durante la pandemia del Covid-19, el PIB chino subió un 18,3% en el primer trimestre de 2021 con respecto al mismo periodo del año anterior, la tasa de crecimiento más alta desde que el país comenzó a publicar su serie del producto trimestral, en 1992 (Valor Económico, 2021). Con eso, la tendencia es que China traspase el umbral de los países de altos ingresos, “graduándose” en desarrollo antes mismo de 2030 (Domínguez, 2020:58).

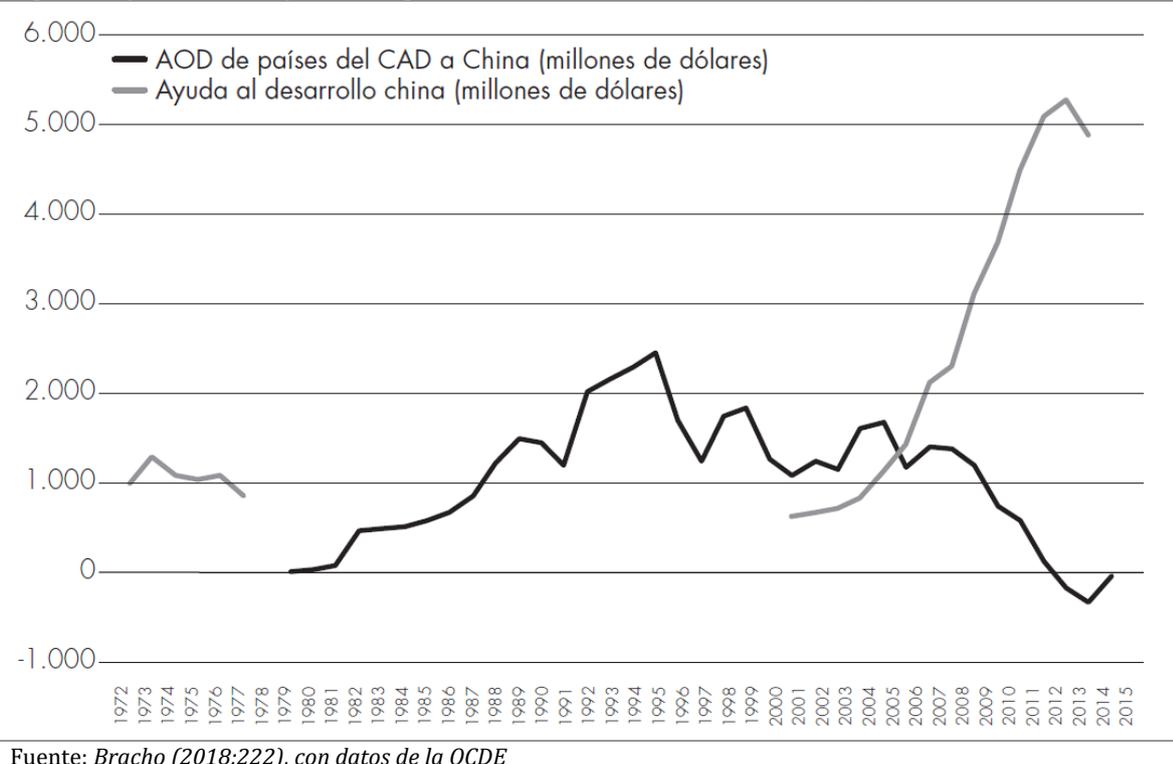
Asimismo, según Domínguez (2020:21), el modelo de CSS de China se asienta con base en la emulación y adaptación de los fundamentos del CAD, pero con principios y prácticas propios, que difieren significativamente de la ayuda occidental.

En lo que se asemeja al CAD, China ha copiado la estructura de tres pilares sobre la que se levantó el régimen de cooperación del Norte, esto es: 1) un conjunto de instituciones internacionales de carácter financiero y político que engloba, por ejemplo, bancos

⁶ Incluye a Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto y Turquía.

nacionales y multilaterales de desarrollo y su propia agencia de cooperación, la Agencia Internacional China de Cooperación para el Desarrollo (CIDCA, por sus siglas en inglés), creada en 2018; 2) instrumentos de financiación de carácter concesional; y 3) un sistema nacional de monitoreo y evaluación (Domínguez, 2020:32-33).

Figura 5. Ayuda recibida y ofertada por China, en millones de dólares de 2016, 1972-2015



No obstante, los donantes de la OCDE históricamente han buscado una definición “altruista” de ayuda, separada de flujos “gananciosos” como los comerciales (Bracho, 2018). China, a su vez, adopta un paradigma “pragmático”, ofertando a otras naciones del Sur una financiación al desarrollo que combina comercio e inversión (Xue, 2020).

Para Xue (2020), por hacer hincapié en la no injerencia en los asuntos internos, el modelo de cooperación chino resulta más atrayente para los receptores, pues, en vez de exigir que estos se alineen con el Consenso de Washington y sigan la competencia de mercado, China propone un modelo basado en el Consenso de Beijing: con la fuerte presencia del Estado y búsqueda de un crecimiento sostenible a través de innovación, igualdad y autosuficiencia. El resultado es un régimen de cooperación que estrecha relaciones económicas y diplomáticas entre China y otros países en desarrollo, beneficiando teóricamente a ambos por igual.

El gobierno chino, incluso, evita utilizar la palabra “ayuda”, prefiriendo “cooperación económica y técnica” para referirse a sus actividades de ayuda exterior. En las palabras de

Liu, Xu y Fan (2020): *“Con ello, Pekín trata de evitar cualquier asociación negativa de la relación donante-receptor (...) por parte de la población de los países receptores, y de mantener una imagen más de socio igualitario que de prestamista generoso.”* La idea, de acuerdo con los autores, es que las relaciones de cooperación entre los países en desarrollo sean horizontales y del tipo *win-win*: mientras unos se benefician por recibir asistencia, los que ayudan se benefician por exportar exceso de capacidad y experiencia.

Pero si esto es una ganancia en términos discursivos, caben dudas si lo es en términos reales. China y los proveedores del Sur en general afirman que la CSS es diferente de la cooperación Norte-Sur por naturaleza, ya que cumple con los principios de horizontalidad, solidaridad, reciprocidad y beneficio mutuo. Sin embargo, estos principios tienen en realidad una variedad de significados e implicaciones prácticas en cada escenario de la CSS, y sería erróneo, según Bergamaschi y Tickner (2017:7), considerar a los donantes del Sur como una categoría homogénea. Combatiendo el mito beatífico de la CSS, las autoras citan como ejemplo que China, al mismo tiempo en que defiende el principio de no injerencia, demanda a los gobiernos con que coopera que reconozcan la doctrina de *“una sola China”*, pese a los esfuerzos diplomáticos de Taiwán por obtener reconocimiento internacional.

Citan también los intereses de China en África, argumentando que el país allí *“pretende estructurar las relaciones de manera que sigan siendo asimétricas en su contenido económico, pero que, no obstante, se caractericen como iguales en cuanto al reconocimiento de los beneficios económicos y la posición política (es decir, respeto mutuo e igualdad política)”* (Bergamaschi & Tickner, 2017:8). Para Addis et al. (2020), la intensificación de las relaciones comerciales y económicas entre China y África ha abierto la puerta a la entrada de empresas privadas y estatales chinas en el continente, que actualmente operan desde la inversión a gran escala hasta el emprendimiento minorista. No obstante, África sigue presentando un desequilibrio sustancial en su relación de exportación e importación con China, a quien fornece sobre todo materias primas, como recursos energéticos, oro, algodón en bruto, piedras preciosas, madera, tal cual hace históricamente con los países del Norte.

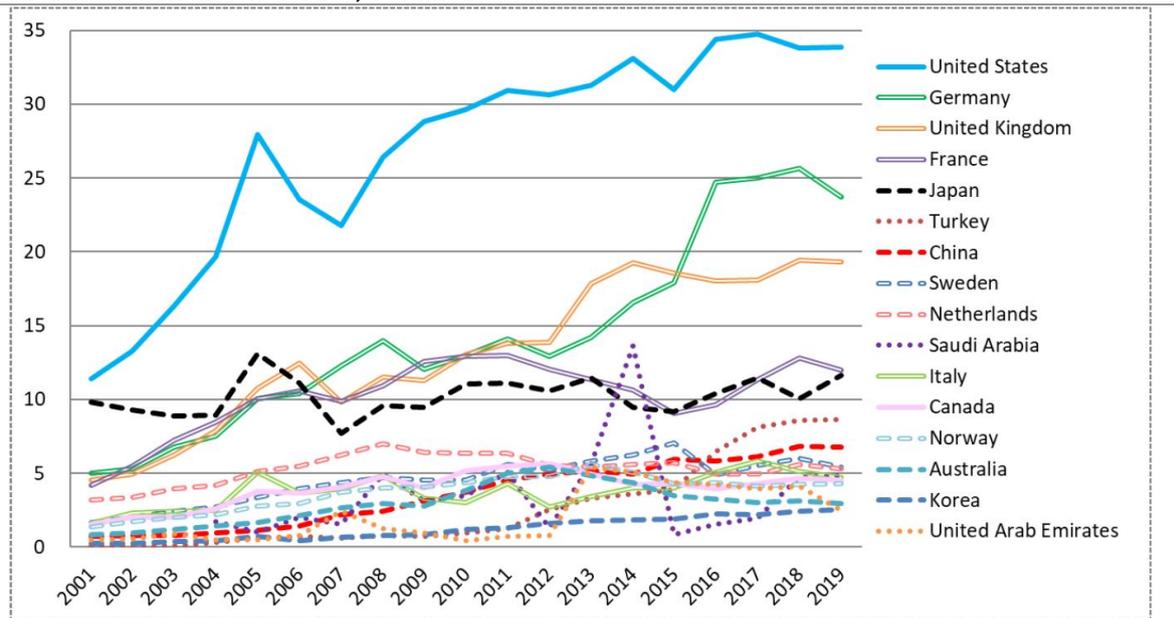
Estos autores también estudian la CSS entre China y Etiopía, donde hay cuestiones de soberanía. El Estado etíope ha hecho muchos gestos políticos de apoyo diplomático al régimen chino, rechazando todas las mociones que lo critican en relación con Taiwán y los derechos humanos, por ejemplo. Pero, al mismo tiempo que tiene al país asiático como su mayor socio comercial, Etiopía se enfrenta hoy a un grave problema de acaparamiento de tierras, con inversores extranjeros — incluidos chinos e indios — que adquieren parcelas cada vez mayores de sus tierras agrícolas, el principal activo de su economía.

Todo eso señala que la CSS no debe ser evaluada inocentemente, en especial la conducida por la segunda potencia económica del mundo. Sin embargo, sí es importante conocer en qué se parece y en qué se diferencia la cooperación china de la Norte-Sur, para entender a cuáles principios y prácticas viene reaccionando el CAD en su actual reforma de la AOD.

En ese sentido, otra característica importante del modelo de cooperación de Pekín se refiere a su carácter concesional y fuertemente asociado a instrumentos de crédito. Según Liu, Xu y Fan (2020), los bancos de desarrollo chinos suelen proporcionar préstamos a largo plazo a los países de bajos ingresos para proyectos de infraestructura, y préstamos menores, a medio o largo plazo, a las empresas privadas de los países en desarrollo.

El grado de concesionalidad de esos préstamos, además, es significativo. Se estima que, en 2008, el elemento de subvención de un préstamo del gobierno chino alcanzaba el 75%, el del China Eximbank variaba entre el 24,3% y 67,6%, mientras el suelo de un crédito del CAD era de 25% (Domínguez, 2016:73). Asimismo, un estudio de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) estima que los desembolsos netos de China en concepto de ayuda se han elevado de manera consistente, alcanzando los 6.800 millones de dólares en 2018, principalmente debido a subvenciones y préstamos sin intereses. La cifra se mantuvo en 2019 y, cuando comparada a la AOD de los diez principales donantes del CAD, más Australia, Corea, Turquía, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, sitúa China en 7º lugar, como se ve en la *Figura 6* (Kitano & Miyabayashi, 2020:3).

Figura 6. Desembolsos netos en concepto de ayuda exterior, de miembros del CAD, China y otros países, en miles de millones de dólares, 2001-2019



Fuente: Kitano y Miyabayashi (2020:15)

Sin embargo, de acuerdo con Liu, Xu y Fan (2020), el país insiste en que un alto grado de concesión no garantiza la eficacia del proyecto de desarrollo, y que la inversión extranjera puramente lucrativa a menudo resulta en un crecimiento económico vigoroso. Por eso, en el sistema de cooperación chino, los fondos no tienen que alcanzar un umbral de concesión específico para ser calificados como financiación del desarrollo. China se los considera concesionales, según los autores, siempre y cuando esos fondos sean autosuficientes, y dispongan de medidas razonables de interés de préstamo, bonificación fiscal de intereses, plazo de reembolso, bien como de períodos sin intereses y otros costes.

Siendo así, los fondos de desarrollo chinos no persiguen necesariamente un alto grado de concesión, sino que buscan reducir los costes de financiación para los países receptores a un nivel inferior al del mercado, a través de períodos sin intereses, plazos de reembolso, tasas de descuento favorables e indicadores de rendimiento económico (Liu, Xu & Fan, 2020).

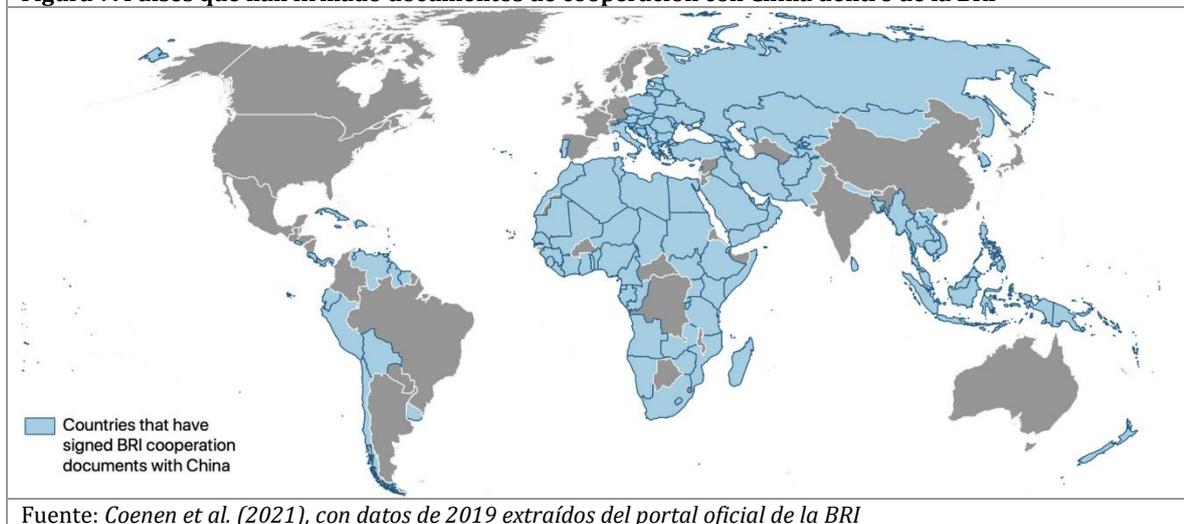
En consecuencia, a diferencia del CAD, China no maneja una definición única y estable de ayuda. Esto, de acuerdo con Bracho (2018:225), lejos de ser una omisión, se encaja con la filosofía y práctica “*realistas*” de la cooperación china. Desde sus orígenes, el país ve la ayuda como un instrumento para apoyar sus propios objetivos políticos y/o económicos, insistiendo que estos promuevan la autosuficiencia (*self-reliance*), pero sin reparar demasiado en su impacto en el presunto desarrollo del receptor, como pretende el CAD desde su paradigma “altruista” de la ayuda. Lo que sí hace como el CAD, acorde al autor, es reconocer que la ayuda es un flujo concesional que conlleva a un esfuerzo de parte del donante, y que asume prioritariamente la forma de provisión de recursos: ya sean financieros (incluyendo aquí condonaciones de deuda) o en especie (englobando, por ejemplo, la cooperación técnica y acciones como brigadas médicas en el exterior).

Así, con el lema de “*ayudar a los países receptores a ayudarse a sí mismos*”, Pekín promueve una CSS basada en la financiación de grandes obras de infraestructura y la transferencia de conocimientos técnicos (Liu, Xu & Fan, 2020). La máxima expresión de este enfoque desarrollista es la *Belt and Road Initiative* (BRI), macroproyecto del gobierno chino lanzado en el año de 2013, con el objetivo mejorar la conectividad y la cooperación en una escala transcontinental. Hasta 2017, al menos 70 países ya habían ejecutado, ejecutaban o planeaban ejecutar proyectos de la BRI — proyectos estos que ascendían a 575.000 millones de dólares, en todos los sectores de infraestructura (Banco Mundial, 2018).

Según Liu, Xu y Fan (2020), debido a la larga duración de los proyectos de la BRI, la inversión se amortiza lentamente. Esto es muy ventajoso para los países participantes, que

en muchos casos no tienen mercados financieros maduros para captar recursos del sector privado. Así que China, en la primera etapa de la BRI, utilizó sus instituciones financieras de desarrollo nacional, como el China Development Bank (CDB) y el Banco de Exportación e Importación (Chexim), que poseen grandes reservas de activos, para atraer inversión privada a los proyectos. A finales de junio de 2017, acorde a los autores, el CDB ya había concedido un total de 170.000 millones de dólares en préstamos con condiciones favorables (con reembolso garantizado y bajos tipos de interés) a las naciones en desarrollo participantes de la BRI. Los países que firmaron algún documento en asociación con la iniciativa, por lo menos hasta 2019, aparecen destacados en la *Figura 7*.

Figura 7. Países que han firmado documentos de cooperación con China dentro de la BRI



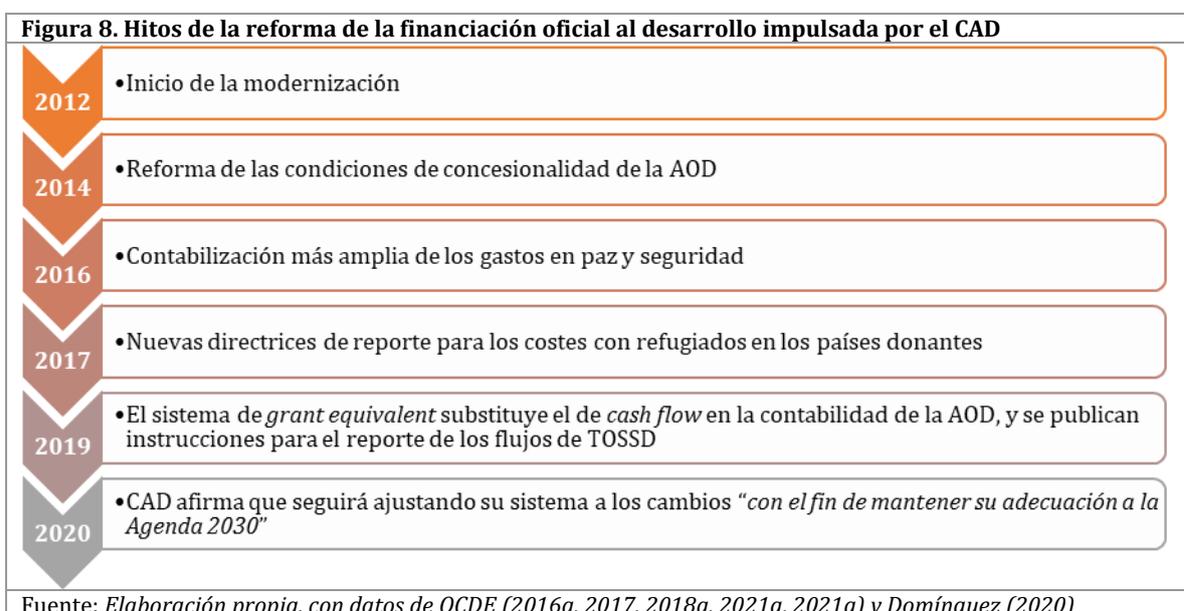
Más allá de la expansión de su poder blando, lo que China propone a través de la BRI y de su vigorosa política exterior es presentarse como alternativa para que los países del Sur se desarrollen conforme “*la percepción que tienen sus propias necesidades*” (Dunford, 2020:9). La CSS china abre así un horizonte en la cooperación internacional que no solo ya no está dominado por el club de donantes de la OCDE, sino que compite cada vez más con él.

4. LA “MODERNIZACIÓN” DE LA AYUDA

La fatiga de la agenda de eficacia de la ayuda, las presiones de financiación creadas por los ODS, y, en especial, la consolidación del nuevo modelo de CSS liderado por China han afectado la percepción de los donantes tradicionales sobre la AOD, coincidiendo con varios de los cambios que el CAD viene implementando desde 2012 en su sistema de cooperación.

En este año específicamente, mientras los países de la zona del euro todavía se enfrentaban a la crisis de la deuda, y los Estados Unidos se encontraban al borde de un “abismo fiscal”, con el Legislativo y Ejecutivo peleando en torno de la adopción simultánea de un fuerte aumento de impuestos y un drástico recorte del gasto público, China registraba tasas de crecimiento más bajas, pero aun así de 7,3% al año (2012-2013), e intensificaba progresivamente su política de cooperación al desarrollo, creando instituciones especializadas, como el Fondo de Ayuda a la Cooperación Sur-Sur (2015) y su propia agencia de cooperación, la CIDCA (2018) (BBC, 2012; OCDE, 2021k; Banco Mundial, 2021b).

Domínguez (2020:10) argumenta que el régimen de cooperación chino conllevó a una “adaptación reactiva” del CAD, haciéndole mudar en términos de discurso, instrumental e institucionalidad. Esa adaptación está en la raíz de los cambios (presentados en secuencia en la *Figura 8*) impulsados por el órgano en su financiación oficial al desarrollo desde 2012.



El primer cambio entró en vigor en 2014 y altera sensiblemente las condiciones de concesionalidad de la AOD. El segundo, en 2016, revisa los procedimientos de registro de los gastos en materia de paz y seguridad, ampliando el escopo de actividades de cuerpos militares y de policía que pueden ser contabilizadas como ayuda. En 2017, el CAD redefine la elegibilidad de los gastos con refugiados en los países donantes, que se habían disparado desde 2015, con la crisis migratoria en Europa. Dos otros cambios relevantes ocurren en 2019. Primero, se formaliza la adopción de un nuevo criterio para computar los créditos oficiales concesionales como AOD, sustituyéndose el sistema anterior, que registraba los flujos de efectivo año a año (*cash flow*), por un sistema de registro único, referente a su

equivalente de subvención (*grant equivalent*). Segundo, se publican las primeras instrucciones para el reporte del llamado TOSSD, que engloba tanto los flujos tradicionales de AOD como otros no concesionales y privados (Alonso, Aguirre & Santander, 2018; Domínguez, 2020), y supone la transformación más profunda del concepto de la ayuda.

Aunque mantener la “*integridad*” de la AOD fuese, de acuerdo con el CAD, la premisa de estos cambios, la verdad es que ellos implicaron mudanzas sustanciales no solo en los procedimientos de registro y cómputo de la ayuda, sino en su carácter. Más allá de meros ajustes estadísticos, estas reformulaciones alteran significativamente las reglas del juego de la CID, introduciendo, según Domínguez (2020:40), tendencias de militarización, financierización y privatización en la ayuda, que remiten “*a la historia menos edificante de la cooperación internacional de los países desarrollados*”. Dichas tendencias se vuelven ahora a presentar no solo como una “modernización” del sistema, envueltas en el vistoso papel de la “financiación para el desarrollo sostenible” para la Agenda 2030, sino también como prácticas supuestamente legitimadoras de la tradición horizontal de la CSS.

A continuación, analizamos uno a uno esos aspectos de la reforma impulsada por el CAD, bien como datos que apuntan para las tendencias de militarización, financierización y privatización señaladas por Domínguez (2020), proponiendo una interpretación de su significado tanto para la AOD como para el futuro de la financiación del desarrollo.

4.1. Reforma del perímetro de actividades de la ayuda, y militarización

Particularmente desvirtuadora de la ayuda es la tendencia de militarización que se implantó a partir de las aclaraciones normativas del CAD de 2016. A partir de ellas, el coeficiente de los gastos militares que se permiten reportar como AOD se ha más que duplicado, pasando del 7% al 15% de la aportación total del donante (OCDE, 2016a).

La financiación de equipos o servicios militares en general tendía a excluirse de los informes de AOD, dado que, en su concepción, la asistencia oficial al desarrollo no debería utilizarse para promover los intereses de seguridad nacional del donante. No obstante, esta visión se va alterando, sobre todo a partir de la década de 2010, con la fatiga de la ayuda y el fracaso de la agenda de eficacia de la Declaración de París (2005).

Según Alonso, Aguirre y Santander (2018:27), algunos proveedores se quejaban que parte de sus esfuerzos en materia de desarrollo no quedaba adecuadamente plasmada en los registros de AOD, en especial la parte concerniente a operaciones de paz y seguridad, que

era sometida a un “*estricto escrutinio*”: para ellos, “*había una contradicción entre la relevancia que las operaciones de paz tienen para los propósitos de desarrollo y el modo tan restrictivo con el que esas operaciones se computaban como ayuda*”.

El argumento es que existe una conexión estrecha entre cuestiones de desarrollo y de paz y seguridad, con lo que cabe abordar a estas últimas como bienes públicos globales. En ese difuso espectro de “paz y seguridad”, aún de acuerdo con Alonso, Aguirre y Santander (2018:89), se pueden diferenciar, al menos, cuatro ámbitos de acción en los que los recursos movilizados son susceptibles de computarse sea como AOD, sea como TOSSD: 1) la acción humanitaria, 2) las operaciones de paz y misiones en el exterior, 3) la ayuda a migrantes y refugiados, incluso dentro de los países donantes, y 4) la cooperación policial internacional.

Este entendimiento acabó prevaleciendo en la reunión de alto nivel del CAD en 2016, cuando se modifican los procedimientos de registro de los gastos en paz y seguridad, posibilitando el uso de la ayuda para “*prevenir el extremismo violento*” (OCDE, 2016a:2). Se amplía entonces la elegibilidad de las actividades de militares y policías, incluyendo, por ejemplo, su formación y entrenamiento (Alonso, Aguirre & Santander, 2018).

El comité alega haber “*desarrollado salvaguardias claras para garantizar un uso adecuado y aumentar la transparencia, la responsabilidad y la diligencia*” de las directrices de la AOD sobre los gastos de paz y seguridad (OCDE, 2016a:2). Dichas salvaguardias harían con que, por ejemplo, se excluyeran del cómputo de la AOD gastos con el uso de personal militar para controlar la desobediencia civil y proteger la seguridad de las personas o los bienes mediante el uso de fuerza, incluso en el contexto de la ayuda humanitaria.

Pero permitirían a los donantes financiar las fuerzas militares del país “socio” en áreas polémicas, como el apoyo a “*la supervisión civil y el control democrático del sistema militar*”, o la formación en áreas como derechos humanos y protección de las mujeres (OCDE, 2016a:11). Quien tiene la palabra final sobre si dicho control militar es “democrático”, y la formación, “adecuada” a los DD. HH. y de las mujeres es, naturalmente, el propio CAD.

Bajo ese criterio, militarizado y discrecional, no es despreciable la posibilidad de que se produzcan distorsiones en el uso de la AOD. Se acuerda por ejemplo el caso, anterior a la reforma, de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

Implementada en 2004 con duración prevista de 6 meses, ella se prolongó por 13 años. Varias organizaciones de derechos humanos acusaron a la MINUSTAH y a la Policía Nacional de Haití, entrenada por la ONU y los EE. UU., de cometer atrocidades contra los ciudadanos

haitianos, principalmente contra grupos de barrios marginales de Puerto Príncipe que mantenían fuerte lealtad al expresidente Aristide (Encyclopaedia Britannica, 2021). El abuso sexual de mujeres y niñas era práctica diseminada entre los “cascos azules”. Tantas haitianas fueron embarazadas y abandonadas, que sus hijos recibieron el apodo de “Petit MINUSTAH”. Bajo la jurisprudencia actual, la ONU puede investigar los delitos y enviar a los agentes a casa, pero no tiene poder para procesarlos individualmente (Elks, 2019). Con la reforma de la AOD, intervenciones como la MINUSTAH contarán con tajadas más gordas del presupuesto de la CID para llevarse a cabo, manteniendo al Sur bajo control.

En esta difuminación de los límites entre la AOD y los intereses de seguridad nacional del Norte, otro cambio preocupante introducido por la reforma del CAD es el relativo a los gastos con refugiados en los países donantes.

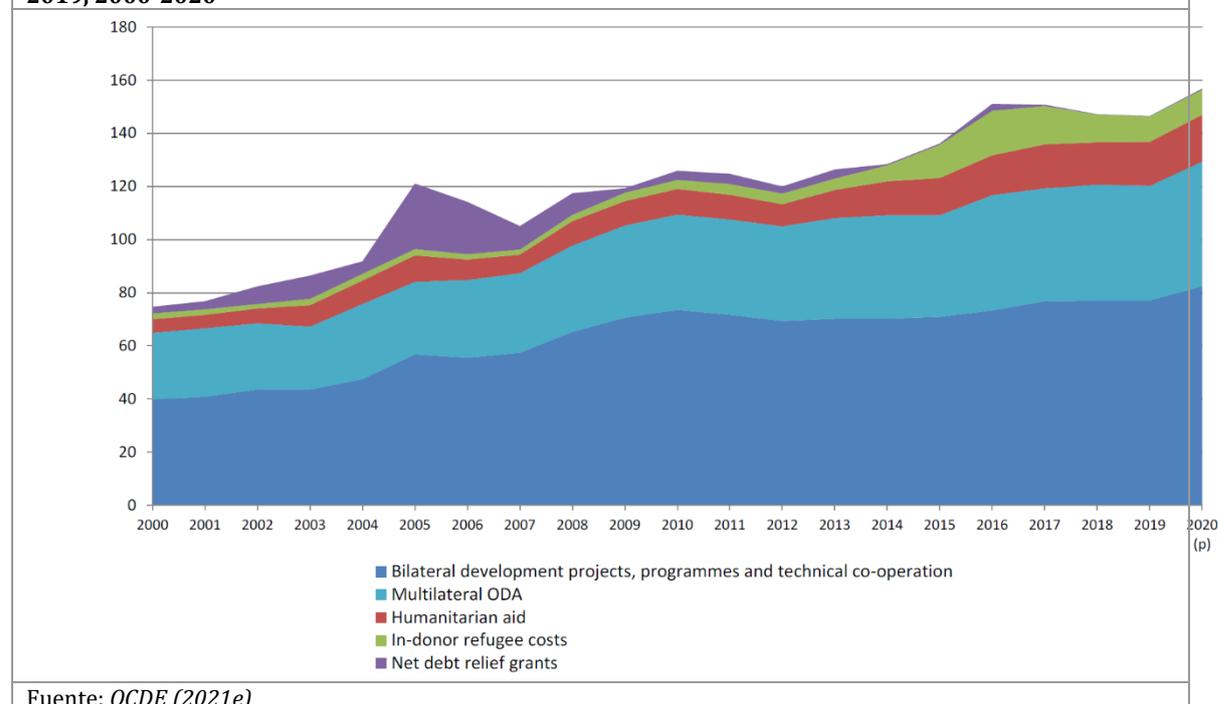
El crecimiento de las migraciones forzosas en los últimos años ha llevado a varios países del CAD a destinar volúmenes cada vez mayores de AOD para atender a solicitantes de protección internacional dentro de sus propios territorios (véase la *Figura 9*). Entre 2010 y 2020, los montantes de ayuda “exterior” destinada al sector “costes de los refugiados en los países donantes” han más que triplicado, habiendo subido impresionantes 205%, como se ve en la *Tabla 2*. El aumento más drástico se dio en 2015, cuando tuvo lugar en Europa la mayor crisis migratoria y humanitaria desde la Segunda Guerra Mundial. Ese año, 1,3 millones de personas huyendo de la persecución y los conflictos en sus países de origen solicitaron asilo en los 28 países de la UE, Noruega y Suiza. Aproximadamente la mitad de ellas provenían de solo tres naciones: Siria, Afganistán e Irak (Pew Research Center, 2016).

La situación de los sirios era especialmente dramática, debido a la guerra civil que comenzó en 2011 y lamentablemente aún sigue, con la connivencia de la comunidad internacional. En 2017, Siria representaba por sí sola el 28% de todos los refugiados acogidos en los Estados miembros del CAD (Yoo, 2019:14). Al recibirlos, los donantes contabilizan muchos de los costes de acogida como “ayuda a Siria”. Lo mismo pasa con las demás nacionalidades: costes con un solicitante de asilo venezolano se registran como “ayuda a Venezuela”, con un marroquí, como “ayuda a Marruecos”, y así sucesivamente. Sin embargo, ese dinero es gasto dentro de los límites territoriales de los países donantes, constituyendo, por lo tanto, un componente inductor de su propio PIB.

De acuerdo con Yoo (2019), el CAD definió por primera vez instrucciones para el reporte de costes con refugiados dentro de las fronteras de los países donantes en la década de 1980, cuando el contexto del fin de la Guerra Fría ya comenzaba a tomar forma. En aquellos

años, empezaban a llegar a Europa Occidental flujos cada vez mayores de solicitantes de asilo, procedentes ya sea de una Unión Soviética al borde de la desintegración, o de una Europa del Este al borde de la crisis política y económica. Varios países europeos han introducido políticas de control migratorio más rígidas a finales de los 1980 y principios de los 1990, según el autor. El Reino Unido, por ejemplo, empezó a multar a los transportistas privados que transportaban migrantes sin documentación. Francia introdujo zonas aeroportuarias especiales para el control previo y la deportación de pasajeros. Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo (el Benelux), junto con Alemania y Francia, pasaron a aplicar mayores restricciones de visado a través del Convenio de Schengen, precursor de la UE.

Figura 9. Componentes de la AOD neta de los países del CAD, en millardos de dólares constantes de 2019, 2000-2020



En ese ínterin, el CAD introduce, en 1988, instrucciones para el reporte de costes con refugiados dentro de los países donantes. La elegibilidad de estos gastos para el cómputo de la AOD se justifica con base en el hecho de que la protección de los refugiados es una obligación legal para los Estados miembros de la OCDE, todos ellos parte de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. La Convención de 1951, ratificada por 145 países, define el concepto de refugiado y detalla los derechos de los desplazados forzosos, bien como los deberes que tienen los Estados de proteger a estas personas vulnerables. Siguiendo estos marcos, el CAD afirma que la ayuda a los refugiados es de carácter “humanitario” y tiene como objetivo “garantizar la dignidad y los derechos humanos de las poblaciones beneficiarias” (OCDE, 2017:4).

A mediados de la década de 2010, tras el impacto de la llegada masiva de refugiados a Europa y la explosión de los gastos internos de acogida, la proporción de la AOD destinada a la acogida de refugiados dentro de los países donantes subió del 4,7% en 2014, para 9,2% en 2015, y 10,8% en 2016. Junto con ella, crecía entre grupos de la sociedad civil en Europa también la preocupación por la forma con que sus gobiernos estaban reorientando los presupuestos de la ayuda hacia la “*securitización*”⁷ y el control migratorio intrafronterizo, inflando progresivamente los niveles de ayuda declarados. Esta ha sido una constante de las críticas de CONCORD, confederación que representa más de 2.600 organizaciones no gubernamentales de desarrollo de la UE, y que desde 2005 supervisa el gasto en la ayuda de los Estados miembros y la Comisión Europea a través de los informes anuales *Aid Watch*:

(...) si bien es vital que los países apoyen a los refugiados que llegan a sus fronteras, etiquetar este tipo de gastos como AOD es engañoso, dado que no proporcionan recursos a los países en desarrollo y no están vinculados al objetivo principal de la AOD, que es promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo. Además, los donantes muestran considerables diferencias en sus prácticas de información. Por lo tanto, para obtener la cifra genuina de ayuda, hay que eliminar los costes de los refugiados en los países donantes de los flujos netos de AOD (CONCORD, 2017:53).

En 2017, el CAD decide reformar las condiciones de elegibilidad de esos gastos dentro de los países donantes, con el objetivo de uniformizar procedimientos y evitar disparidades en la contabilidad de la AOD. A partir de entonces, los gastos se han estabilizado en torno a los 10.000 millones de dólares al año, cerca del 6% de la AOD total (véase la *Tabla 2*).

Se publican entonces una serie de clarificaciones, la principal siendo la “regla de los 12 meses”, que determina que los gastos incurridos en el país donante para asistir a los solicitantes de asilo y refugiados de países en desarrollo son declarables como AOD solo en los 12 meses “*a partir de la fecha de la solicitud de asilo o, alternativamente, de la fecha de entrada en un país a través de un programa de reasentamiento, o (...) de una solicitud de reagrupación familiar*” (OCDE, 2017:6). En el caso de una afluencia masiva de migrantes, como la de 2015, los miembros del CAD pueden reconocer a los recién llegados como refugiados *prima facie*, eso es, determinando de manera grupal la condición de refugiado.

⁷“Securitización” es aquí entendida como la política migratoria que se funda en la creencia de que la migración internacional, en especial la indocumentada, es una amenaza para la seguridad nacional (Rangel, 2016). Sanahuja (2005) afirma que la tendencia a la securitización observada en la CID se impulsó a partir de los atentados del 11 de septiembre, cuando los donantes del CAD empezaron a concentrar AOD en países claves sea para la lucha contra el terrorismo (como Afganistán, Pakistán, Irak, Colombia), sea para el suministro de insumos estratégicos para su crecimiento económico (petróleo, gas, minerales etc.).

Esto suele llevarse a cabo en situaciones en las que hay urgencia en prestar asistencia u otras dificultades prácticas que impiden la determinación individual (ACNUR, 2011:20).

Tabla 2. Costes con refugiados en los países donantes, 2010-2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Millones de dólares corrientes	3.162	3.447	4.441	4.341	4.854	6.629	12.115	15.960	14.112	10.769	9.644
Tasa de crecimiento anual	-	8%	29%	-2%	12%	27%	83%	24%	-12%	-31%	-10%
Tasa de crecimiento 2010/2020	205%										

Fuente: OCDE (2021h)

La regla es importante, porque procura distinguir gastos temporales (elegibles) de gastos de integración (no elegibles), aunque a través de un criterio temporal aproximado: *“hay que procurar incluir solo los gastos de manutención que puedan seguir calificándose de temporales, y excluir los de carácter más permanente que promuevan la integración de los refugiados en la economía del país donante”* (OCDE, 2017:7).

Esta distinción es una tentativa de responder a la crítica de que los costes de los refugiados en el país donante se alejan fundamentalmente del objetivo principal de la AOD: *“la promoción del desarrollo económico y bienestar de los países en desarrollo”* (OCDE, 2021a:1). Según Yoo (2019:24), la lógica es que, si un refugiado se integra en la economía del donante, los gastos con él estarían lejos de ayudar a la nación en desarrollo de origen: por el contrario, se estaría promoviendo el interés del país desarrollado al canalizar recursos hacia su economía bajo la apariencia de AOD. Por eso, los gastos para promover la integración de los refugiados en la economía del país donante no deberían ser declarados como ayuda, tampoco aquellos relacionados con deportación u otras medidas forzosas.

Sin embargo, son subvencionables todos los gastos directos de manutención incurridos en el primer año, antes o después del reconocimiento del migrante como refugiado. Estos gastos engloban alimentación, alojamiento y formación, incluidas clases de idioma, alfabetización y aritmética, que, sin duda, son absolutamente necesarios desde el punto de

vista humanitario y de derechos humanos. La duda es si esas inversiones de hecho deberían ser llamadas AOD, dado que se producen en economías desarrolladas y contribuyen a la integración de nuevos trabajadores a estas, constituyendo potencialmente una desviación del objetivo primordial de la ayuda, de desarrollar a los países en desarrollo.

Otro punto polémico de las actuales directrices del CAD para el sector de costes con refugiados en los países donantes es que ellas permiten el reporte de gastos con reasentamiento de los refugiados, desde que sean en países en desarrollo. Si bien el comité dejó claro en 2017 que no son subvencionables los costes de retorno de los solicitantes de asilo rechazados o de reasentamiento de refugiados en otro país donante, su reasentamiento “voluntario” en otro país en desarrollo sí puede ser computado como AOD (OCDE, 2017:8).

El reasentamiento implica la selección y el traslado de los refugiados desde el Estado al que han buscado protección hacia un tercer Estado que ha aceptado admitirlos como refugiados con un estatuto de residencia permanente, el cual garantiza la protección contra la devolución y proporciona a ellos y a sus familiares/personas a su cargo el acceso a derechos similares a los que disfrutaban los nacionales, bien como la oportunidad de convertirse en ciudadano naturalizado del país de reasentamiento (ACNUR, 2011:3).

Así, el CAD permite que se declaren como AOD los gastos de traslado de extranjeros que buscan protección internacional en el territorio del donante hacia otro, siempre que no sea otro país donante ni el país de origen. Varias organizaciones critican esta prerrogativa por considerarla un pretexto para que los países desarrollados subcontraten a terceros países para gestionar sus propios flujos migratorios. Esta “*externalización*”, según CONCORD (2018:2) afecta a la cantidad y calidad de la cooperación Norte-Sur por un triple efecto:

(...) la inflación de la ayuda (en 2016, una quinta parte del total de la ayuda bilateral de la UE-28 se gastó en programas nacionales para refugiados); la desviación de la ayuda (se está comprometiendo una cantidad de dinero sin precedentes con el objetivo declarado de abordar las ‘causas fundamentales de la migración’ en África); y la condicionalidad de la ayuda (las pruebas de las condiciones de control de la migración son cada vez más evidentes en los acuerdos bilaterales de Europa con los países de origen y tránsito).

Para solucionar esas contradicciones, la confederación europea aboga por establecer límites claros entre la disuasión de la migración y los esfuerzos de desarrollo, sugiriendo concretamente que la ayuda “*nunca se condicione al control de la migración, ni los programas centrados en el control de la migración en los países en desarrollo se financien con cargo a los*

presupuestos de ayuda. Su eficacia debe medirse únicamente en función de la consecución de los objetivos de desarrollo” (CONCORD, 2018:10).

4.2. Reforma de la concesionalidad de la ayuda, y financiarización

Otro aspecto controvertido de la “modernización” impulsada por el CAD se refiere a los nuevos criterios de los créditos concesionales de la AOD. Desde los años 1970, se adoptaba como criterio de concesionalidad que la ayuda o bien se otorgaba como donación o, en el caso de otorgarse como préstamo (ayuda reembolsable), que este se concediera con un tipo de interés por debajo del practicado en el mercado y con un elemento de donación de al menos el 25%, calculado a partir de una tasa de descuento fija, de 10%. Estos criterios, sin embargo, han cambiado de manera notable desde la reunión de alto nivel del CAD de 2014.

En esta ocasión, además de anunciarse el TOSSD (que veremos en la próxima sección), se introducen dos grandes cambios en la AOD. En primer lugar, se sustituyó el procedimiento de cómputo del valor facial de los créditos (el sistema *cash flow*) por el registro exclusivo del elemento de subvención equivalente que ellos contienen (el *grant equivalent*).

Defendido por el CAD como “*un método más justo para registrar la AOD*” (OCDE, 2021b:4), el nuevo sistema, en lugar de ir registrando los flujos reales de efectivo entre prestamista y prestatario a lo largo de los años, registra una estimación del valor presente del préstamo, una única vez. Esta cuenta se basa en la tasa de descuento del préstamo y su nivel de concesionalidad, ajustada al riesgo, variables que reflejan necesariamente la visión del donante sobre este capital, el contexto actual y sus expectativas futuras.

Esto supone un abordaje de la ayuda más financiarizado y controlado por el donante que en el sistema *cash flow*, en el cual el préstamo era registrado primero por su valor nominal, como una entrada positiva en la AOD de los donantes, y luego como varias entradas negativas, a medida que los países receptores lo iban reembolsando con intereses.

La OCDE (2021b:4) afirma que el *grant equivalent* “*proporciona una comparación más realista de los préstamos y las donaciones; y mayores incentivos para utilizar las donaciones y los préstamos en condiciones muy favorables*”, fundamentales para apoyar los ODS. Sin embargo, también implica cierta pérdida de concreción, ya que los flujos reales se sustituyen en última instancia por un cálculo financiero, que puede incluso aumentar los volúmenes de AOD notificados en el presente, pero supone una mayor incertidumbre en el futuro.

Por ejemplo, tras la reforma, diferentemente de lo que ocurriría con *cash flow*, operaciones de alivio de deuda ya no se registran directamente como entrada positiva en la AOD de los donantes. Hay que calcular la diferencia entre el nuevo equivalente de subvención y el equivalente de subvención del préstamo original, añadiendo el equivalente de subvención de los intereses de demora condonados, y registrando como AOD solo el valor que exceda el del *grant equivalent* inicial (OCDE, 2020d). En otras palabras: un procedimiento mucho más complejo y determinado por los donantes, con desventajas en términos de transparencia.

El *grant equivalent* se introdujo en 2018 y se convirtió en la norma de cómputo de la AOD a partir de 2019, produciendo impactos. La *Tabla 3*, que compara valores de la ayuda medidos según ambas las metodologías, mostrando que el nuevo sistema ha dado lugar a un aumento anual medio de 2,03% en la AOD entre 2018 y 2020. La mayor diferencia se ha verificado en 2019, año en que los donantes del CAD en conjunto proporcionaron 151.683 millones de dólares en concepto de AOD utilizando la nueva metodología de equivalencia de subvención, una cifra es un 3,55% superior a la AOD que se obtendría con la metodología anterior, basada en los flujos de caja, que sería de 146.482 millones de dólares.

Tabla 3. AOD, en millardos de dólares corrientes, medida en *cash flow* y *grant equivalent*, 2017-2020

	<i>Cash flow</i>	<i>Grant equivalent</i>	<i>Diferencia entre los sistemas al año</i>
2018	147.204,86	150.763,25	+2,42%
2019	146.482,04	151.682,63	+3,55%
2020	156.829,04	157.025,89	+0,13%
Diferencia anual media entre los sistemas, 2018-2020			+2,03%

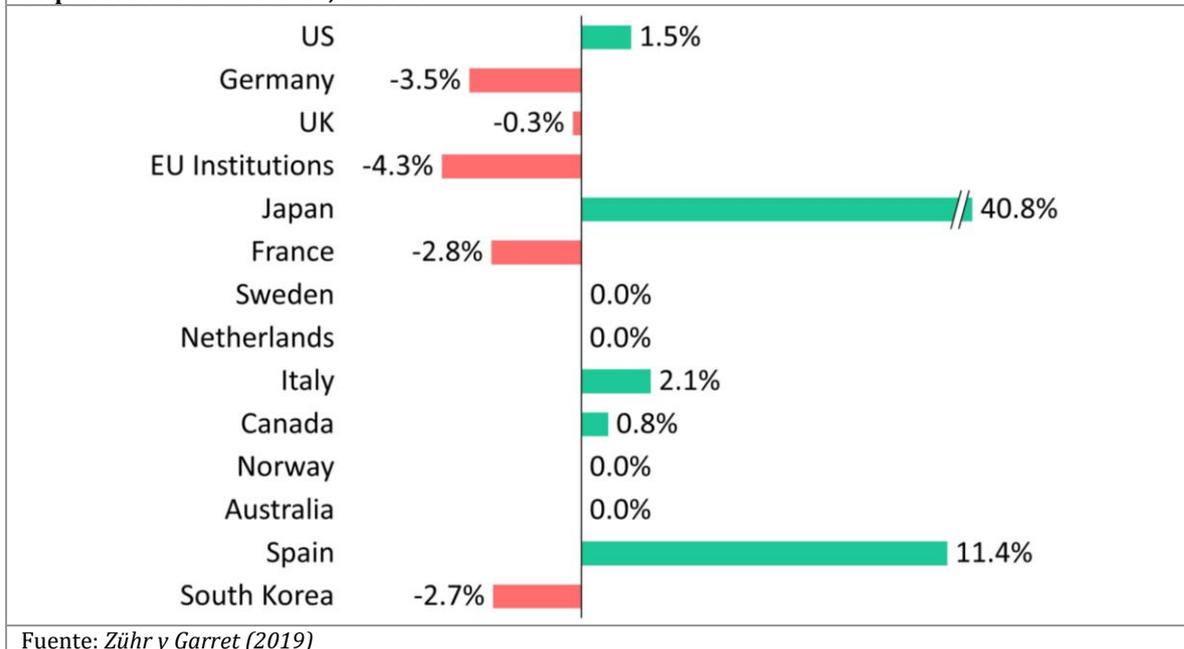
Fuente: *Elaboración propia, a partir de datos de la OCDE (2021i)*

Un examen más detenido de la AOD proveída por los donantes revela algunas posibles razones para esas diferencias. Estudiando los informes de la ayuda de los 14 principales donantes del CAD (entre ellos las instituciones de la Unión Europea), Zühr y Garret (2019) identificaron que la reforma afectó significativamente (en más de 2,5%) a seis de ellos: dos de manera positiva — Japón y España — y cuatro, de manera negativa — UE, Alemania, Francia y Corea del Sur —, como indica la *Figura 10*.

El caso más extremo es el de Japón: su AOD en 2018 fue un 40,8% más alta utilizando la metodología del equivalente de subvención en lugar de la de flujo de caja. Según los autores, eso se debe a tres factores principales. Primero, que Japón desembolsa casi dos tercios de su AOD bilateral (61% en 2017) como préstamos, proporción muy superior a la media del CAD (8% en 2017), pues evalúa que los préstamos representan una menor carga fiscal para el presupuesto nacional que las subvenciones, y que promueven una mayor apropiación por parte de los “socios”. En segundo lugar, está el hecho que los

préstamos japoneses, destinados principalmente a proyectos de infraestructura en países asiáticos, suelen concederse en condiciones favorables (con bajos tipos de interés y largos períodos de gracia) y, por tanto, tienen un elevado equivalente de subvención. Por fin, se debe tener en cuenta que, con el *grant equivalent*, el reembolso de los préstamos anteriores ya no resta de su AOD, lo que da lugar a un aumento de las cifras de la ayuda en comparación con la metodología basada en el *cash flow*. Este último aspecto también ha beneficiado a España, cuya AOD en 2018 fue un 11,4% más alta con el equivalente de subvención, ya que el país todavía recibe reembolsos de préstamos anteriores.

Figura 10. Diferencia porcentual entre la AOD medida por el sistema *cash flow* y el *grant equivalent*, para 13 países del CAD más la UE, en 2018



Algo en el sentido opuesto ocurre con Corea del Sur, que ha registrado una AOD 2,7% menor en 2018 con la nueva metodología. Esto, según Zühr y Garret (2019), se debe a la gran proporción de préstamos de AOD bilateral (39% en 2017) concedidos por el país, resultado de su experiencia positiva con este instrumento cuando era receptor de AOD (hasta 1995), pero también de su voluntad política de promover la disciplina fiscal en los países “socios”, predominantemente de Asia y África. Sin embargo, tras una secuencia de 7 años creciendo, la ayuda total proveída por Corea del Sur cayó en 2017, retornando en 2018 a los niveles de 2016. Como los niveles de reembolso de los préstamos surcoreanos ya son bajos (4% de su ayuda en 2017), al contrario de España, el volumen total de AOD calculado acorde a la metodología *grant equivalent* resultó más bajo del que sería en *cash flow*.

Los casos de Francia, Alemania y UE, a su vez, son semejantes. De acuerdo con Zühr y Garret (2019), los tres fueron los más impactados negativamente por la mudanza en la métrica, computando en 2018 volúmenes de AOD un 2,5%, 3,5% y 4,3% más bajos con el equivalente a subvenciones que con la metodología de del flujo de caja, respectivamente. Los autores señalan como explicación la baja concesionalidad de los préstamos concedidos por esos miembros del CAD. Entre los seis donantes en cuestión, Alemania es la que tiene las condiciones más estrictas: en 2017, el equivalente de subvención de la cartera total de préstamos alemanes fue inferior a un tercio (31%) de su valor total. En Francia, la cifra fue de 49%, también por debajo de la media del CAD (52%). Los préstamos representaron aquel año la mitad de la AOD bilateral de Francia (50%), destinados sobre todo a países emergentes, y concedidos casi en su totalidad (95%) por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), que actúa como banco de desarrollo y como organismo de ejecución a la vez.

Con respecto a las instituciones de la UE, miembro del CAD para el que la nueva metodología ha tenido el efecto más negativo, los autores subrayan que el equivalente de subvención de sus préstamos correspondía a solamente el 50% de su cartera total, de modo que solo la mitad de los préstamos contaron como AOD bajo el sistema *grant equivalent*, reduciendo la cuenta de su AOD total. Todos los préstamos son entregados por el Banco Europeo de Inversiones y, en 2017, representaron el 26% de la AOD bilateral de la UE.

Ese aspecto del bajo grado de concesionalidad de la ayuda reembolsable, por cierto, tiene relación con el segundo cambio importante introducido por el CAD en 2014: los nuevos umbrales mínimos de concesionalidad de los préstamos, que desde entonces también pasaron a variar según los niveles de desarrollo de los países. Adicionalmente, se subrayó que *“una vez que el nuevo sistema entre en vigor, el CAD evaluará periódicamente la necesidad de ajustes del elemento de subvención, en particular tras cualquier cambio en el tipo del FMI”* (OCDE, 2014a:7), eliminando así la estabilidad del criterio concesional de la AOD.

Para justificar el cambio, el CAD destaca la progresiva diferenciación del mundo en desarrollo, con los países emergentes teniendo más acceso al crédito y tomando un papel protagonista incluso en el ámbito de la cooperación, y el entorno mundial de bajos tipos de interés, reforzado especialmente tras la crisis de 2008. Según la propia OCDE (2021j): *“Los criterios de lo que se considera un préstamo de bajo coste se establecieron cuando los tipos de interés mundiales eran mucho más altos que los actuales. Esto significa que [hoy] se puede prestar dinero a los países pobres con un beneficio y seguir contando como ayuda”*.

La *Tabla 4* compara las tasas de descuento y umbrales aplicados antes y después de la reforma. Lo primero que se observa es que las condiciones de los préstamos en concepto de AOD empeoraron para 95 de los 142 países receptores, un 67% de la lista.

Receptores	Antes		Después		
	Umbral de concesionalidad	Tasa de descuento	Tasas de descuento	Umbrales de concesionalidad	Receptores
Todos los 142 países en desarrollo receptores	25%	10%	6%	10%	Los 56 países de ingresos medianos altos
			7%	15%	Los 39 países de ingresos medios bajos
			9%	45%	Los 2 países de bajos ingresos y 45 países menos adelantados

*Nota: Receptores calculados conforme la lista del CAD de países "socios" para los informes de 2021.
Fuente: Elaboración propia, con datos de OCDE (2014a, 2021h)*

Las nuevas condicionalidades se hicieron más desfavorables particularmente a los países de ingresos medianos altos, grupo que engloba algunas de las naciones más populosas y que tienen el mayor contingente de pobres del mundo. Incluye también potencias emergentes como China, Brasil y Sudáfrica, que desde 2000 vienen alcanzando logros importantes con relación a la cooperación al desarrollo, en especial, el reconocimiento de la CSS como un conjunto legítimo de prácticas (Gomes & Esteves, 2018:135).

Podemos inferir que, en respuesta a los reclamos del Sur por modelos de relación más horizontales, lo que hizo el CAD fue empeorar el acceso al crédito concesional a los que empezaban a sacar la cabeza del agua (países de renta media), e incentivar la dependencia de los que estaban sumergidos (países de renta baja y menos adelantados, con mayor prima de riesgo y dependencia de la ayuda). También hizo recordar que *"los préstamos que no se ajusten a la Política de Límites de la Deuda del FMI y/o a la Política de Préstamos No Concesionales del Banco Mundial no serán declarables como AOD"* (OCDE, 2014a:3). Así, al paso facilitan el endeudamiento y la imposición de condicionalidades a las naciones más empobrecidas del globo (Domínguez, 2020:48), los nuevos parámetros de la AOD también reducen las posibilidades de financiación externa a los principales operadores de la CSS.

4.3. Reforma de la financiación oficial al desarrollo, y privatización

El último y quizás más radical de los cambios se refiere a la nueva métrica de la financiación oficial para el desarrollo: el *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD). Discutido hace casi una década, su aparición coincide con los recientes esfuerzos de China por lanzar la BRI y crear instituciones propias de financiación del desarrollo (Liu, Xu & Fan, 2020). Con el TOSSD, se pretende contabilizar todos los flujos financieros de los donantes tradicionales y emergentes destinados a apoyar los bienes públicos mundiales y el desarrollo sostenible, abarcando y, simultáneamente, reemplazando la AOD. El objetivo sería el de crear un marco global de medición de los recursos destinados a apoyar el desarrollo sostenible, a fin de comprender “*el alcance, la naturaleza y la dinámica de todo el elenco de recursos empleados para lograr el cumplimiento de los ODS*” (OCDE, 2018c:1).

El nombre TOSSD, como hemos visto, se enuncia por primera vez en 2014, en el curso de los trabajos del CAD para ajustarse al nuevo panorama de la cooperación internacional y a la agenda post-2015 que se perfilaba. El concepto ha desde entonces ganado tracción, entrando primero en la Agenda de Acción de Addis Abeba, en junio de 2015, como propuesta a ser desarrollada por la OCDE de mano a la comunidad internacional en general; y después en la Agenda 2030, en febrero de 2016, como aportación estadística para la meta 17.9, que pide a la creación de capacidad mediante “*el apoyo internacional (...), incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular*” (ONU, 2021a).

Para Chaturvedi et al. (2021:204), el trabajo del CAD en torno al TOSSD refleja un proceso, en marcha desde los años 2000, de descentralización de la AOD como fundamento normativo de la cooperación al desarrollo, al menos para los países desarrollados:

Por un lado, los donantes tradicionales de Accra reconocieron, por primera vez, la relevancia de otros conjuntos de prácticas, como la CSS, para el ámbito de la cooperación internacional. Por otro lado, para los países desarrollados, la AOD había establecido los límites que discriminaban los flujos de desarrollo de otras actividades como el comercio y la inversión, la aparición de proveedores de CSS, la creciente relevancia de la agenda de la Financiación del Desarrollo; el discurso generalizado sobre las asociaciones para el desarrollo expulsó a la AOD del centro del campo, convirtiéndola en más un flujo de desarrollo entre otros.

Según los autores, esa descentralización queda evidente en el compendio sobre el TOSSD para consulta pública, publicado por la OCDE en 2016. En el párrafo 17, el texto dice que “*La medida del TOSSD no sustituirá a la medida de la AOD*”, sino que “*será una medida estadística*

separada y conceptualmente distinta”, y que *“la AOD seguirá siendo la piedra angular de la rendición de cuentas de los miembros del CAD de la OCDE ante la comunidad internacional del desarrollo, incluidos los diferentes compromisos asumidos al respecto”* (OCDE, 2016b:10).

No obstante, en los párrafos 20 y 21, el mismo documento dice que el TOSSD será el nuevo estándar, para el cual *“será necesario desarrollar acuerdos de gobernanza funcionales y viables”*, a fin de *“garantizar un amplio apoyo internacional al TOSSD como norma internacional de datos para medir la financiación del desarrollo, incluidos los instrumentos, principios y normas pertinentes, y los objetivos de inversión (por ejemplo, el logro de los ODS)”* (OCDE, 2016b:11).

A partir de estas contradicciones, se observa que, por un lado, existe una reticencia a afirmar que se está produciendo una sustitución de la AOD, ya que admitirlo no es políticamente fácil, aunque desde muchos puntos de vista sea precisamente lo que está ocurriendo. Por otro lado, también queda claro que el TOSSD modifica el fundamento de la ayuda exterior, al registrar bajo la etiqueta de la CID no solo los flujos tradicionales de AOD, procedentes de fondos públicos de los países donantes, sino también las aportaciones que antes no se contabilizaban como ayuda, bien porque eran privadas o bien porque no eran concesionales o lo eran en escasa medida (Alonso & Santander, 2020:3).

Esto, además de introducir una fuerte tendencia de privatización en los flujos oficiales de FdD, crea un impasse a la propia definición de la ayuda, lo que puede perjudicar no solo la calidad de los datos, sino la confianza del público en la AOD (Attridge & Engen, 2019:21). Como bien cuestiona Besharati (2017:3): *“Si una institución financiera de un país del Norte concede un préstamo en condiciones comerciales y se lucra con las desgracias de los beneficiarios pobres, ¿cómo se puede considerar esto como ‘apoyo al desarrollo sostenible?’”*

El autor señala que, aunque la “O” de TOSSD signifique “oficial”, se tiende a meter en su cálculo todo tipo de flujos que están fuera de la jurisdicción gubernamental. Eso es polémico por varios aspectos. Primero, porque este cambio de la métrica se oficializa en 2019, tras décadas de incumplimientos de muchos países desarrollados con el compromiso del 0,7%.

Segundo, porque el proceso se inició sin consultar a los principales beneficiarios, o sea, las naciones en desarrollo, sobre los cambios (Besharati, 2017:45). Diversos países receptores, ONG y sectores de la academia ven con escepticismo una mayor participación del sector privado en la financiación oficial para el desarrollo, defendiendo que esta no debería venir para compensar el estancamiento de la AOD, ni para eximir a los donantes de sus compromisos con la CID — los cuales, incluso antes de la reforma, apenas llegaban a

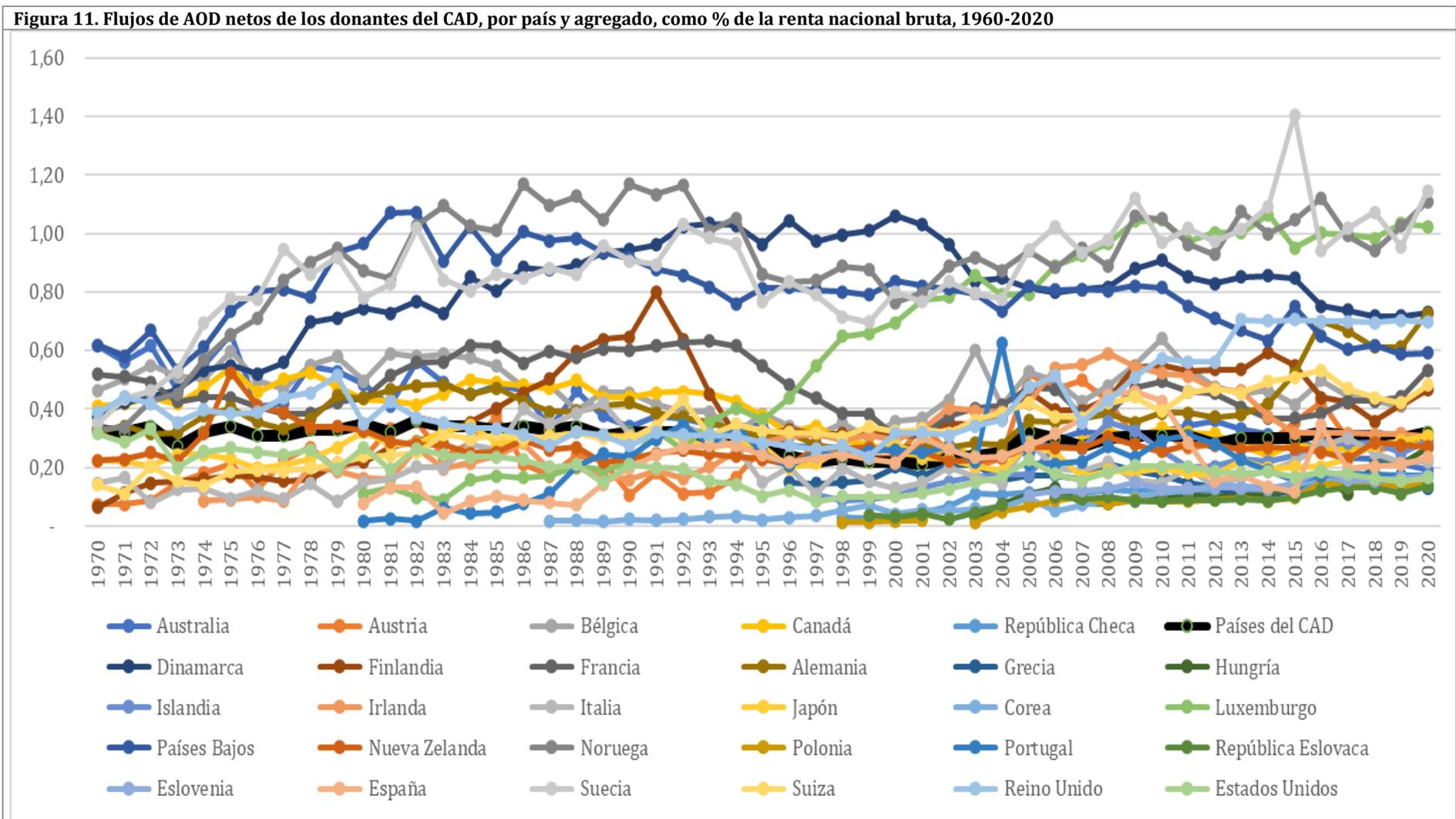
cumplir. En la *Figura 11*, se observa que, desde 1970 hasta 2020, como mucho seis miembros del CAD al año cumplen con la meta del 0,7%.

Una tercera razón por la cual el TOSSD pone en entredicho la AOD remite a la implicación del sector privado en la ayuda externa a través del *blending*, o financiación mixta/combinada. Actualmente, la OCDE define el *blending* como “*el uso estratégico de la financiación del desarrollo para la movilización de financiación adicional hacia los ODS en los países en desarrollo*”, donde la “*financiación adicional*” se refiere principalmente a la financiación comercial que no tiene un propósito explícito de desarrollo (Van Waeyenberge et al., 2020:4). Así, se consideran FdD tanto recursos concesionales como no concesionales.

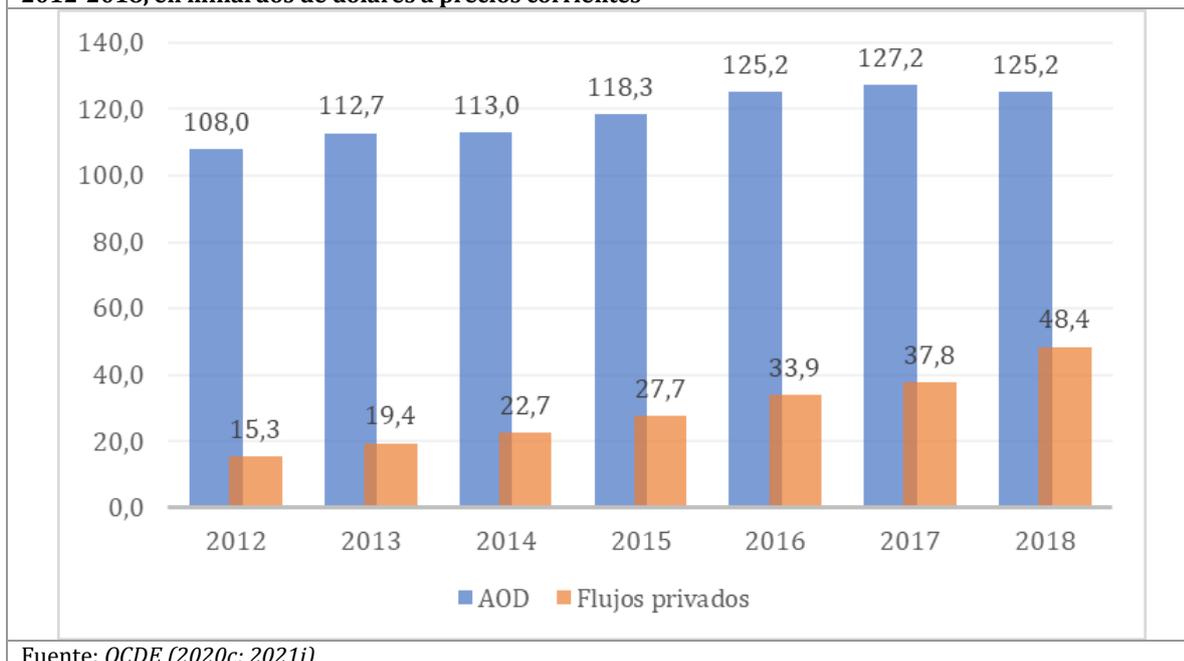
Un punto controvertido de dicha “financiación privada movilizada públicamente” es que pone a la AOD en el papel coadyuvante de inducir la entrada de la iniciativa privada en la cooperación al desarrollo. Para ello, se otorgan fondos públicos en condiciones favorables con el fin de garantizar la participación del sector privado en el emprendimiento, utilizando dinero público para “*escortar el capital internacional hacia los mercados fronterizos y emergentes*” (Carroll & Jarvis, 2014) en nombre de su desarrollo.

En el marco post-2015, no obstante, la llamada *blended finance* se considera cada vez más esencial para lograr los ODS, siendo defendida por la ONU, la OCDE, las instituciones de Bretton Woods y sus socios del sector privado como el medio preferencial para, supuestamente: alcanzar el crecimiento sostenible que, en última instancia, reduce la pobreza; alinear el sistema financiero mundial con perspectivas a largo plazo; construir economías e infraestructuras ecológicas; y proteger la mano de obra por compromisos renovados de responsabilidad social corporativa (Chatuverdi et al., 2021:53).

Sin embargo, como bien señalan Van Waeyenberge et al. (2020), el *blending*, hasta el momento, ha atraído ambiciones grandes, pero flujos relativamente pequeños de financiación. Los fondos privados movilizados mediante intervenciones oficiales de FdD siguen siendo insuficientes para cubrir el déficit de financiación de los ODS. En el período 2012-2018, por ejemplo, se movilizaron 205.100 millones de dólares en flujos privados, mientras el montante de AOD total desembolsado fue cuatro veces mayor, de 829,7 millones de dólares (véase la *Figura 12*). La financiación privada en esos años se ha movilizó por préstamos sindicados, a inversión directa en empresas, y a vehículos de propósito especial (que representan el 18% del total cada uno), pero sobre todo por las garantías (39%), que constituyen uno de los puntos claves de la reforma del TOSSD.



Fuente: OCDE (2021i)
 Nota: AOD medida en cash flow en el periodo de 1960-2017, y en grant equivalent para el periodo de 2018-2020.

Figura 12. Flujos de AOD, y de recursos privadas movilizadas por intervenciones oficiales al desarrollo, 2012-2018, en millardos de dólares a precios corrientes

La garantía es una promesa de indemnización en caso de impago o incumplimiento de un activo, por ejemplo, el incumplimiento de los reembolsos de préstamos, el rescate de bonos, o la expropiación de una participación en el capital. Se trata de un mecanismo de apalancamiento, utilizado para cubrir riesgos políticos y/o comerciales que los inversores no quieren o no pueden asumir. Dado su rol eminentemente financiero, las garantías antes se excluían del cómputo de la financiación oficial al desarrollo, no siendo consideradas AOD.

Sin embargo, a partir de 2014, la OCDE plantea una distinción entre “garantías” y “garantías para el desarrollo”, en la que estas últimas serían un tipo de garantía *“especialmente adecuado para facilitar los flujos de inversión hacia los países en desarrollo y los sectores de alto riesgo, por lo que movilizan recursos adicionales más allá de lo que normalmente proporcionarían los mercados financieros”* (OCDE, 2014c:2). Aún ajenas a la AOD, dichas garantías pasan entonces a ser vistas como uno de los instrumentos del TOSSD, es decir, pasibles de contabilización como apoyo oficial al desarrollo sostenible.

De acuerdo con Van Waeyenberge et al. (2020), el enfoque en esos mecanismos de apalancamiento y en el *blending* suscita preocupación, por permitir que accionistas privados reciban fondos a través de intervenciones de desarrollo, en detrimento de sectores y regiones que más los necesitan. Pese a la fuerte retórica de que atraer financiación privada es esencial para la Agenda 2030, los países menos adelantados (PMA), los que más dependen de ayuda externa para cumplir los ODS, son también los que menos financiación

combinada han atraído. Los autores señalan que, de los casi 157.000 millones de dólares de financiación privada movilizada para el desarrollo entre 2012 y 2017, menos de una quinta parte, es decir, 28.800 millones de dólares, se destinó a estos países, considerados los más empobrecidos y frágiles institucionalmente. La mayor parte ha sido a través de canales multilaterales, en particular, el Banco Mundial (que representa más de un tercio de toda la financiación privada movilizada a los PMA), seguido del Banco Europeo de Inversiones.

Otro aspecto para tenerse en cuenta sobre la mezcla de financiación pública y privada, aún según Van Waeyenberge et al. (2020), es que puede representar más riesgos para las agencias de desarrollo y costes para los gobiernos receptores, justamente debido a la dificultad fundamental de conciliar inversiones de gran calado en contextos de alto riesgo, con niveles elevados de apalancamiento. Esto aumenta las oportunidades de hacer proyectos desconectados de la realidad del terreno, con impactos cuestionables sobre el desarrollo de largo plazo. Las autoras argumentan que usar la AOD para la combinación, en vez de invertirla directamente, conlleva un coste de oportunidad, y una menor probabilidad de llegar a los sectores sociales más carenciados. Además, sostienen que, actualmente, *“la combinación está muy orientada al desarrollo y la promoción del sector privado”*, pudiendo promover la perspectiva de los inversores financieros por encima de los resultados de desarrollo. Luego: *“Es importante garantizar que los proyectos de blending no socaven los compromisos de promoción de servicios públicos equitativos”* (Waeyenberge et al., 2020:ix).

Por fin, un último aspecto a examinar de esta amplia reforma de la financiación oficial al desarrollo es que, además de la tendencia de privatización discutida arriba, puede decirse que ella también introduce una tendencia de *“surización”* (*southernisation*) de la ayuda, en la cual los donantes tradicionales del Norte incorporan principios y e instrumentos de la CSS (Chatuverdi et al., 2021:594). El TOSSD es emblemático en ese proceso, pues se presenta como un instrumento vinculado con el interés propio de los proveedores, que no distingue el origen del flujo de recursos hacia el país receptor. Sin embargo, esta distinción es importante si se pretende hacer una cooperación que fomente el desarrollo de los menos desarrollados y reduzca los niveles de pobreza y desigualdad mundiales.

Como bien apuntan Chaturvedi, Chakrabarti y Shiva (2016:3), debido a la brecha observada en la calidad de vida entre el Norte y el Sur, y el objetivo declarado de los ODS de reducir dicha brecha, es imperativo que se establezcan mecanismos para poner los intereses propios de los países en términos de sus niveles diferenciales de calidad de vida:

¿Cómo comparamos el interés propio de un país, por ejemplo, Estados Unidos, con el de otro, como Indonesia o Senegal? Dado el evidente alcance de los fallos del mercado y de la gobernanza, ¿cómo se puede garantizar que la mejora del interés propio de un proveedor no acabe reduciendo el del receptor? En el contexto de la CSS, esto está garantizado por el alto grado de homogeneidad que prevalece entre los países socios, en términos de estructura económica — alta incidencia de la dependencia de la agricultura como fuente de sustento —, patrón de demanda — una mayor proporción del gasto comprometido con el consumo de alimentos —, cesta de producción — de ahí un mejor potencial para desarrollar cadenas de valor regionales entre ellos. Estas características brillan por su ausencia en los acuerdos de reparto de beneficios mutuos de la cooperación Norte-Sur.

En este sentido, se puede decir que, al intentar equiparar la cooperación Norte-Sur con la Sur-Sur (quién invierte), los fondos públicos concesionales con los fondos privados no concesionales (cómo invierte), y el desarrollo de los receptores con los intereses de los donantes (para qué invierte), el TOSSD constituye el cambio más radical de la reforma de la AOD ahora en curso, reduciendo las chances de crear una visión y una agenda de desarrollo y bienestar efectivamente compartidas entre países desarrollados y países en desarrollo.

5. CONCLUSIONES

En este TFM, hemos visto que la reforma impulsada por el CAD desde 2012 supone cambios profundos en la AOD y en sistema de cooperación Norte-Sur como un todo. Desde la importante modificación de las condiciones de concesionalidad de la ayuda, en 2014; pasando por la ampliación del perímetro de los gastos con paz y seguridad, en 2016; las nuevas directrices sobre los gastos con refugiados en los países donantes, en 2017; hasta la implementación de un nuevo cálculo de la ayuda, y la mezcla de esta con flujos no concesionales y privados de FdD, en 2019, tratamos de demostrar, teóricamente y con datos, que la AOD llega a la actualidad menos concesional, más militarizada y más privatizada.

En la **primera parte** del trabajo, recorremos la trayectoria de la AOD desde fines de la Guerra Fría hasta la actualidad, resaltando tres **antecedentes** fundamentales para comprender el proceso reformista conducido por el CAD en la última década. El primero, la **fatiga de la agenda de la eficacia de la ayuda** dice respecto a cómo, tras el fin del conflicto bipolar y el endurecimiento de las restricciones presupuestarias de los países donantes, el

compromiso de estos con la AOD empieza a caer en 1992, hasta llegar a las cifras relativas más bajas de su historia en 1997 (0,22%) y 2001 (0,21%).

Esta “fatiga”, interpretada a la época como expresión del escepticismo los donantes con relación a la eficacia de la ayuda, también tenía que ver con su pérdida de importancia como herramienta geopolítica tras la caída del muro de Berlín. Sin embargo, con severas crisis humanitarias y económicas diseminándose en los países en desarrollo, a finales de los años 1990, se intensifican los llamamientos para aumentar los desembolsos en AOD.

En 2000, la comunidad internacional, reconociendo que los costos y beneficios de la globalización no se distribuían igualmente, se compromete a llevar a cabo, hasta 2015, ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) dirigidos a la reducción de la pobreza mundial y necesidades básicas en educación, salud, igualdad de género y medio ambiente.

Es creado un foro multilateral para discutir cuestiones relativas a la eficacia de la ayuda, el *High-Level Forum on Aid Effectiveness* (HLF), integrado por los donantes del Norte y un número considerable de países receptores. Tras cuatro ediciones — Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busan (2011) —, el HLF produce documentos programáticos e importantes consensos sobre la efectividad de la AOD. Principios como armonización, apropiación, alineamiento y responsabilidad mutua pasan a conformar un vocabulario común de la CID, pero algunos desacuerdos básicos entre donantes y receptores persisten.

Uno de los principales puntos de preocupación se refería al movimiento, creciente en la cooperación desde los años 1990, hacia una mejor gestión de resultados. Para los receptores, esto desplazaba la CID hacia la perspectiva de los donantes, “*socavando la idea básica de la agenda de eficacia de que, para tener éxito, los esfuerzos de desarrollo deben tener una orientación impulsada por la demanda*” (Lundsgaarde & Engberg-Pedersen, 2019:48).

Sin embargo, en el giro de la década de 2000 para la de 2010, los proveedores de ayuda del Norte ya no tenían la misma capacidad de imponer su agenda de resultados a los países del Sur, debido a al menos dos eventos fundamentales: la ascensión de los países emergentes en el escenario internacional, y la crisis financiero-económica de 2008.

Era la época del “*ascenso del Sur*” (Mawdsley, 2018:177), cuando la propia OCDE (2010) se da cuenta de que “*el rápido crecimiento de las economías emergentes ha provocado un cambio en el poder económico*”. La organización constata que el peso económico agregado de los países en desarrollo y emergentes en la economía global estaba a punto de superar el de sus miembros, y debería alcanzar el 57% del PIB mundial en 2030 (OCDE, 2010).

Los países emergentes se estaban convirtiendo en poderosos actores económicos y políticos, desafiantes de las normas y estructuras mundiales (Mawdsley, 2018), al tiempo que tenían cerca de dos tercios de todos los pobres del mundo (Alonso, Aguirre y Santander, 2018:21). Esto planteaba cuestiones complicadas para el modelo de cooperación del CAD, que operaba bajo el binomio donante-receptor. Los países en desarrollo empezaban a cosechar los frutos de años de **cooperación Sur-Sur**, llevada a cabo con más naciones como Brasil, India y, sobre todo, China (Oxfam Intermón, 2012). Países estos que, evocando su identidad del Sur, no querían ser reconocidos ni como donantes ni como receptores, sino como cooperantes con “*compromisos diferenciados*” (Bracho, 2018:229).

El caso de **China** era emblemático: en acelerado crecimiento, desde 2005 el país enviaba más ayuda a naciones del Sur que recibía del Norte (Bracho, 2018:222). A mediados de los años 2010, con la BRI y un sistema de cooperación propio, orientado a la CSS, el país ya era el mayor operador mundial de FdD, desafiando la hegemonía de Estados Unidos, compartida con la UE y Japón en el ámbito de la cooperación (Domínguez, 2020:21).

Para complejizar aún más el escenario, en 2008, la crisis financiera iniciada en Estados Unidos en el año anterior se disemina por la economía mundial, afectando inicialmente más a los países desarrollados. Según Kose y Ohnsorge (2021), en 2009, ya casi todas las economías avanzadas y aproximadamente la mitad de las economías de mercado emergentes y en desarrollo (EMDE) estaban en recesión. Pero muchas EMDE resistieron relativamente bien a ese primer momento recesivo, pues contaban tanto con reservas internacionales, como con niveles controlados de deuda, déficit e inflación.

En Busan (2011), las señales de una desaceleración duradera de la economía mundial aún no eran tan claras, y la impresión era que las economías emergentes se encontraban en una situación mucho más cómoda. Los países del Norte insistían para que los países en desarrollo más ricos compartieran más la carga a la hora de abordar los problemas mundiales, y también de financiar la CID (Gore, 2013:775).

En 2012, el CAD empieza a reformar su sistema de ayuda exterior, en lo que Domínguez (2020:10) ve una “*adaptación reactiva*” a la CSS liderada por China, en términos ya sea de discurso, instrumentos o institucionalidad. El proceso reformista gana impulso durante las negociaciones del **marco post-2015** del desarrollo, y la aprobación de la Agenda 2030.

La ONU, la OCDE y otros actores del Norte afirman que la implementación y el logro de los diecisiete Objetivos del Desarrollo Sostenible requieren una movilización de recursos sin precedentes, “*from billions to trillions*”, por lo que la AOD no sería suficiente. Defienden,

entonces, que la ayuda pase a ejercer un papel catalizador en la movilización de fondos privados adicionales, a través de la financiación combinada (*blended finance*).

Este punto, que venía siendo reiterado por los actores del desarrollo del Norte al menos desde Monterrey, en 2002, se institucionalizó en el seno del CID en 2014, cuando el CAD anuncia “*una nueva medida estadística para la era de los ODS*” (OCDE, 2016b:7): el TOSSD.

Su aparición coincide con los esfuerzos de China por lanzar la BRI y crear instituciones propias de financiación del desarrollo (Liu, Xu & Fan, 2020) y marca el cambio más radical en la concepción de AOD. Formalizado en 2019, el TOSSD contabiliza indistintamente los fondos de donantes tradicionales y emergentes destinados a apoyar los bienes públicos internacionales y el desarrollo sostenible. Engloba tanto la ayuda, como flujos privados y no concesionales de FdD, bajo un sello “oficial”. Se borra, con eso, el carácter público, concesional y orientado del Norte hacia el Sur que desde los años 1970 definía la AOD.

En la **segunda parte**, detallamos estos y otros cambios implementados por el CAD en su “**modernización**” de la AOD, presentando datos que corroboran para la hipótesis central del trabajo: la de que esta reforma implica tendencias preocupantes de militarización, financiarización y privatización para la ayuda y el sistema de cooperación Norte-Sur.

Vimos que la **tendencia de militarización** se expresa sobre todo en tres elementos de la reforma: 1) el aumento del coeficiente de los gastos militares que se permiten reportar como AOD, que se ha más que duplicado, pasando del 7% al 15% (OCDE, 2016a); 2) el alargamiento del perímetro de actividades militares y policiales que se permiten declarar como ayuda; y 3) la explosión de los gastos con refugiados dentro de los países donantes, que reorienta los presupuestos de la AOD hacia la securitización y el control migratorio intrafronterizo, e infla los niveles de ayuda declarados. Identificamos que dichos gastos han más que triplicado entre 2010 y 2020, subiendo impresionantes 205%, con el aumento anual más drástico verificado en 2015, debido a la crisis migratoria en Europa.

Respecto a la **tendencia de financiarización**, destacamos dos grandes modificaciones implementadas por el CAD. La primera fue la sustitución del sistema *cash flow* por el *grant equivalent* en el cómputo de la AOD, oficializado en 2019. Identificamos que este cambio de métrica por sí solo ha provocado un aumento medio anual del 2,03% en el volumen de ayuda declarado entre 2018 y 2020. El segundo cambio fue el fin de la estabilidad del criterio concesional de la AOD, que hoy adhiere a umbrales de concesionalidad variables acorde al nivel de desarrollo de los países. Estos umbrales ahora son revisados por el CAD periódicamente, “*en particular tras cualquier cambio en el tipo del FMI*” (OCDE, 2014a:7).

También descubrimos que la reforma ha empeorado las condiciones de los préstamos de la AOD para 95 de los 142 países receptores, el 67% de la lista del CAD, haciéndolas más desfavorables especialmente para los países de renta media alta. Este grupo incluye algunas de las naciones más pobladas y con mayores contingentes de pobres del mundo, como China, Brasil y Sudáfrica, que son también algunos de los mayores operadores de la CSS.

Por fin, en cuanto a la **tendencia de privatización** de la AOD, primero recuperamos el histórico de discusiones sobre el papel del sector privado en la CID, que ha avanzado enormemente en el marco post-2015, hasta culminar con la institucionalización del TOSSD, también en 2019. Presentamos de manera sistemática los impases que esto genera, según teóricos y agentes del desarrollo del Sur, y con la propia definición de la ayuda, en especial respecto a cuatro puntos clave: la financiación combinada, las garantías, los bienes públicos internacionales, y la tendencia de surización introducida por el TOSSD, que trata indistintamente a flujos de FdD de diferentes orígenes (Chatuverdi et al., 2021).

Pese a la fuerte retórica del CAD en pro de la iniciativa privada, verificamos que los fondos privados movilizados mediante intervenciones oficiales de FdD siguen siendo insuficientes para cubrir el déficit de financiación de los ODS. Entre 2012 y 2018, por ejemplo, esta movilización fue cerca de un cuarto de la propiciada por la ayuda, totalizando 205.100 millones de dólares en flujos privados, frente a 829,7 millones en flujos públicos de AOD.

Con eso, concluimos que, lejos de ser una mera “modernización del sistema estadístico”, la reforma puesta en marcha por el CAD en 2012 ha alterado profundamente lo que se concibe como ayuda exterior, posibilitando la reorientación de los presupuestos de la CID hacia los intereses de seguridad nacional y del sector privado y financiero de los países donantes. Un conjunto importante de evidencias demuestra que ese proceso reformista tiene que ver con la disputa geopolítica entre el bloque de economías avanzadas, representado por la OCDE y liderado por Estados Unidos, y las economías emergentes que conquistaron importantes logros en términos de crecimiento y cooperación en las últimas décadas, en especial, China, potencia en ascensión, que viene llevando a cabo una ostentosa política de CSS.

Aunque parte de la literatura se centra en analizar esta posible transición de hegemonía o en comparar la cooperación del Norte y del Sur, faltan estudios empíricos que midan y evalúen de forma más sistemática la calidad de las intervenciones de desarrollo realizadas con la participación del sector privado. También escasean evaluaciones de impacto de los nuevos criterios de concesionalidad de los préstamos de la AOD en los programas y proyectos de desarrollo ejecutados tras la introducción de estos cambios en 2014.

Si bien este estudio procuró contribuir a la comprensión de los orígenes y los impases de la reforma de la AOD en el marco post-2015, una importante extensión de la investigación sería ciertamente de carácter empírico, a medida que se consoliden los marcos estadísticos del *grant equivalent* y del TOSSD, formalizados en 2019, y se pueda recoger evidencia para una secuencia de años, ya sea en los informes de AOD de los donantes o en instituciones de desarrollo los receptores. Así, quizás se pueda comprobar si la reforma del CAD está dando los resultados prometidos y, en caso contrario, a cuáles aspectos su cooperación debería reorientarse para forjar un mundo más igualitario y con mayores niveles de bienestar.

6. REFERENCIAS

- ACNUR. (2011). *UNHCR Resettlement Handbook*. <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/46f7c0ee2/unhcr-resettlement-handbook-complete-publication.html?query=resettlement>
- Addis, Amsalu K., Asongu, Simplice A., Zuping, Zhu, Addis, Hailu Kendie, & Shifaw, Eshetu. (2020). Chinese and Indian investment in Ethiopia: infrastructure for 'debt-trap diplomacy' exchange and the land grabbing approach. *International Journal of Emerging Markets*, WP/20/029.
- AfDB, ADB, ERBD, EIB, IDB, IMF, & WBG. (2015, 2 de abril). *From Billions to Trillions: Transforming Development Finance Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance*. Development Committee, DC2015-0002. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/622841485963735448-0270022017/original/DC20150002EFinancingforDevelopment.pdf>
- Alonso, José Antonio, & Santander, Guillermo. (2020). *El Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) en el ámbito universitario*. Madrid: OCUD.
- Alonso, José Antonio; Aguirre, Pablo y Santander, Guillermo. (2018). *La nueva métrica de la financiación para el desarrollo: el apoyo oficial total para el desarrollo sostenible (AOTDS/TOSSD) y su aplicación a España*. Madrid: FIIAPP, Cooperación española.
- Amin, Samir. (2006). The Millennium Development Goals: a critique from the South. *Monthly Review* 57(10):1-15. <https://monthlyreview.org/2006/03/01/the-millennium-development-goals-a-critique-from-the-south/>
- Apodaca, Raquel, & Cerda Dueñas, Carlos. (2020). La cooperación internacional para el desarrollo en transición: de la eficacia de la ayuda al contexto mundial de la post-ayuda. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 7(1):102-119. doi: 10.21500/23825014.4631
- Attridge, Samantha, & Engen, Lars. (2019). *Blended finance in the poorest countries: The need for a better approach*. Londres: Overseas Development Institute. <http://hdl.handle.net/10419/206745>
- Ayllón Pino, Bruno. (2011). Agentes transformadores de la cooperación para el desarrollo: poderes emergentes y cooperación Sur-Sur. *Relaciones Internacionales*, 20(40). <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1218>
- Banco Mundial. (2018, 29 de marzo). *Belt and Road Initiative*. <https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/belt-and-road-initiative>
- Banco Mundial. (2020, 7 de octubre). *Pobreza: Panorama general*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>

- Banco Mundial. (2021a). *Foreign direct investments, net outflows (% of GDP)*. <https://data.worldbank.org/indicador/BM.KLT.DINV.WD.GD.ZS>
- Banco Mundial. (2021b). *GDP per capita growth (annual %) - China*. <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?locations=CN>
- BBC. (2012, 24 de diciembre). *Cinco grandes eventos que marcaron la economía en 2012*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/12/121224_economia_2012_cinco_claves_ar
- Bergamaschi, Isaline, & Tickner, Arlene B. (2017). Introduction: South-South Cooperation Beyond the Myths - A Critical Analysis. In: Bergamaschi, Isaline, Moore, Phoebe, & Tickner, Arlene B. *South-South Cooperation Beyond the Myths: Rising Donors, New Aid Practices?*, 1-28. Londres: Palgrave Macmillan. doi: 10.1057/978-1-137-53969-4
- Besharati, Neissan Alessandro. (2017). New development finance measure should be Tossed out the window!. *SAIIA Policy Insights*, 45. <https://saiia.org.za/research/new-development-finance-measure-should-be-tossed-out-the-window-2/>
- Boschini, Anne, & Olofsgård, Anders. (2007). Foreign aid: An instrument for fighting communism? *The Journal of Development Studies* 43(4):622-648. doi: 10.1080/00220380701259707
- Bracho, Gerardo. (2018). El CAD y China: origen y fin de la ayuda al desarrollo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (120): 215-239. doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.215
- Butler, Judith [Canal Brasil]. (2021, 2 de junio). *Judith Butler debate os problemas de gênero com Linn da Quebrada e Jup do Bairro | Transmissão*. [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=DMge3Uc9sUs>
- Carroll, Toby, & Jarvis, Darryl Jarvis. (2014). *Financialisation and development in Asia*. Londres: Routledge.
- Chan, Sander, Iacobuta, Gabriela, & Hägele, Ramona. (2021). Maximising Goal Coherence in Sustainable and Climate-Resilient Development? Polycentricity and Coordination in Governance. In: Chaturvedi et al. *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda*, 25-50. Cham: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8>
- Chaturvedi, Sachin, Chakrabarti, Milindo, & Shiva, Hemant. (2016). *TOSSD: Southernisation of ODA*. FIDC Policy Brief No. 9. Nueva Dheli: Forum for Indian Development Cooperation. <http://ris.org.in/pdf/FIDCpolicybrief9.pdf>
- Chaturvedi, Sachin, Fues, Thomas, & Sidiropoulos, Elizabeth. (2012). *Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns?* Londres/Nueva York: Zed Books. ISBN 9781780320649.
- Chaturvedi, Sachin, Janus, Heiner, Klingebiel, Stephan, Xiaoyun, Li, Mello e Souza, André de, Sidiropoulos, Elizabeth, & Wehrmann, Dorothea. (2021). Development Cooperation in the Context of Contested Global Governance. In: *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda*, 1-21. Cham: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8>
- Coenen, J., Bager, S., Meyfroidt, P., Newig, J., & Challies, E. (2021). Environmental Governance of China's Belt and Road Initiative. *Environmental Policy and Governance*, 31:3-17. <https://doi.org/10.1002/eet.1901>
- CONCORD. (2017). *CONCORD Aidwatch 2017: EU Aid Uncovered How to reach the target on time*. https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/10/CONCORD_AidWatch_Report_2017_web.pdf
- CONCORD. (2018). *Aid and migration: externalisation of Europe's responsibilities*. https://concordeurope.org/wpcontent/uploads/2018/03/CONCORD_AidWatchPaper_Aid_Migration_2018_online.pdf

- Delgado, Daniel Lemus. (2018). La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como una práctica hegemónica (1945-2000). *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (120):29-50. doi: doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.29
- Domínguez, Rafael. (2016). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 1(5):62-86. <http://hdl.handle.net/10902/11058>
- Domínguez, Rafael. (2020). Isomorfismos de la cooperación internacional en tiempos de transición hegemónica y desglobalización. In: Lo Brutto, Giuseppe, & Domínguez, Rafael (Coords.). *Desglobalización y análisis del sistema de cooperación internacional desde una perspectiva crítica*, 13-74. Santander: Universidad de Cantabria.
- Dunford, Michael. (2020). Chinese and Development Assistance Committee (DAC) development cooperation and development finance: implications for the BRI and international governance. *Eurasian Geography and Economics*, 61(2):125-136. doi: 10.1080/15387216.2020.1716821
- Elks, Sonia. (2019, 18 de diciembre). Haitians say underaged girls were abused by U.N. peacekeepers. *Reuters*. <https://news.trust.org/item/20191218180734-5t8q2/>
- Encyclopaedia Britannica. (2021). *Haiti in the 21st century*. <https://www.britannica.com/place/Haiti/Haiti-in-the-21st-century>
- Esteves, Paulo, & Soares, Frederico Lamego de Teixeira. (2020). Regulated Improvisations: bringing the private sector back into the International Development Cooperation field. *Revista Brasileira de Política Internacional* 63(2):1-20. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202000212>
- Esteves, Paulo, & Zoccal, Geovana. (2020). International Development Cooperation and Multipolarity: Scrambling North and South? *Revista Brasileira de Política Internacional* 63(2):e013. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202000213>
- Eurostat. (2021, mayo). *SDG 17 - Partnerships for the goals*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=SDG_17_-_Partnerships_for_the_goals
- Gomes, G., & Esteves, P. (2018). The BRICS Effect: Impacts of South-South Cooperation in the Social Field of International Development Cooperation. In Gu, J. and Kitano, N., (Eds). *Emerging Economies and the Changing Dynamics of Development Cooperation*, IDS Bulletin 49.3. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/13925>
- Gore, Charles. (2013). The New Development Cooperation Landscape: Actors, Approaches, Architecture. *Journal of International Development*, 25:769-786. <https://doi.org/10.1002/jid.2940>
- Gutiérrez-Goiria, Jorge, Millán-Acevedo, Natalia, & Martínez-Martínez, Ignacio. (2017). Dentro o más allá de la ayuda: el difícil camino de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 6 (1):26-49. <http://hdl.handle.net/10810/22826>
- Herfkens, Eveline. (2014). *The Millennium Campaign: Successes and Challenges in Mobilizing Support for the MDGs*. <https://www.un.org/en/chronicle/article/millennium-campaign-successes-and-challenges-mobilizing-support-mdgs>
- Kitano, Naohiro, & Miyabayashi, Yumiko. (2020, 14 de diciembre). *Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures*. Tokyo: JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development.
- Kose, M. Ayhan, & Ohnsorge, Franziska. (2021). *A Decade After the Global Recession: Lessons and Challenges for Emerging and Developing Economies*. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32641>
- Liu, Hongsong, Xu, Yue, & Fan, Xinzhu. (2020). Development finance with Chinese characteristics: financing the Belt and Road Initiative. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 63(2). <https://doi.org/10.1590/0034-7329202000208>

- Liverman, Diana M. (2018). Geographic perspectives on development goals: Constructive engagements and critical perspectives on the MDGs and the SDGs. *Dialogues in Human Geography*, 8(2):168-185. doi: 10.1177/2043820618780787
- Lobejón Herrero, Luis Fernando. (2020, 2 de octubre). *Globalización y desarrollo económico: Aspectos institucionales*. [Guía de la asignatura]. Campus Virtual de la Universidad de Valladolid. <https://campusvirtual.uva.es/course/view.php?id=29469>
- Lundsgaarde, Erik, & Engberg-Pedersen, Lars. (2019). *The Aid Effectiveness Agenda: Past Experiences and Future Prospects*. DIIS Report, 5. <http://hdl.handle.net/10419/227704>
- Mawdsley, Emma, Savage, Laura, & Kim, Sung-Mi. (2014). A “post-aid world”? *The Geographical Journal*, 180:27-38. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4959.2012.00490.x>
- Mawdsley, Emma. (2018). The “Southernization” of development? *Asia Pacific Viewpoint*, 59(2): 173-185. doi:10.1111/apv.12192
- Naidu, Sanusha. (2017). South Africa’s Development Diplomacy and South-South Cooperation: Issues of Institutionalization and Formalization? In: Bergamaschi, Isaline, Moore, Phoebe, & Tickner, Arlene B. *South-South Cooperation Beyond the Myths: Rising Donors, New Aid Practices?*, 137-170. Londres: Palgrave Macmillan. doi: 10.1057/978-1-137-53969-4
- OCDE. (2008). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de Acción de Accra*. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- OCDE. (2010). *Shifting Wealth*. <https://www.oecd.org/dev/pgd/perspectives-global-development-shifting-wealth-press-release.htm>
- OCDE. (2011). *Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo*. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>
- OCDE. (2014a, 16 de diciembre). *DAC High Level Meeting Final Communiqué*. <http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.pdf>
- OCDE. (2014b). *Development Co-operation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development*. <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2014-en>
- OCDE. (2014c, marzo). *External Financing for Development: Guarantees for development*. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/GURANTEES%20report%20FOUR%20PAGER%20Final%2010%20Mar%202014.pdf>
- OCDE. (2016a, 19 de febrero). *DAC High Level Meeting Communiqué*. <https://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-Communique-2016.pdf>
- OCDE. (2016b, junio). *TOSSD compendium: for public consultation*. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/TOSSD%20Compendium2016.pdf>
- OCDE. (2017, 31 de octubre). *Clarifications to the statistical reporting directives on in-donor refugee costs*. https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/classifications_in-donor_refugee_costs.pdf
- OCDE. (2018a, 2 de febrero). *Summary Record of the DAC High Level Meeting - 30-31 October 2017*. [https://www.OECD.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/M\(2017\)8/FINAL&docLanguage=En](https://www.OECD.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/M(2017)8/FINAL&docLanguage=En)
- OCDE. (2018b). *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*. <https://doi.org/10.1787/9789264288768-en>
- OCDE. (2018c, noviembre). *Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD): A new tool to capture the full spectrum of officially-supported resources for the SDGs - Frequently Asked Questions*. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/TOSSD-communication-FAQs.pdf>

- OCDE. (2019). *The High Level Fora on Aid Effectiveness: A history*. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm>
- OCDE. (2020a). *Official Development Assistance 2019 - Preliminary Data*. https://public.tableau.com/views/ODA-GNI_15868746590080/ODA1960-2019?%3Adisplay_count=y&publish=yes&%3Aorigin=viz_share_link%3F&%3AshowVizHome=no#1
- OCDE. (2020b). *COVID-19 crisis threatens Sustainable Development Goals financing*. <https://www.oecd.org/newsroom/covid-19-crisis-threatens-sustainable-development-goals-financing.htm>
- OCDE. (2020c, febrero). *Amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions in 2017-18: Highlights*. <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/amounts-mobilised-from-the-private-sector-by-dev-fi>
- OCDE. (2020d, 24 de julio). *Reporting on debt relief in the grant equivalent system*. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/Reporting-Debt-Relief-In-Grant-Equivalent-System.pdf>
- OCDE. (2021a). *Modernisation of the DAC statistical system*. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/modernisation-dac-statistical-system.htm>
- OCDE. (2021b). *What is ODA?* <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/What-is-ODA.pdf>
- OCDE. (2021c). *The 0.7% ODA/GNI target - a history*. <https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/the07odagnitarget-ahistory.htm>
- OCDE. (2021d). *Development Assistance Committee (DAC): The DAC mandate*. <https://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/>
- OCDE. (2021e, 13 de abril). *COVID-19 spending helped to lift foreign aid to an all-time high in 2020: Detailed note*. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2020-detailed-summary.pdf>
- OCDE. (2021f, mayo). *TOSSD Reporting Instructions*. <https://www.tossd.org/docs/reporting-instructions.pdf>
- OCDE. (2021g). *Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)*. <https://www.tossd.org/what-is-tossd/>
- OCDE. (2021h). *Net ODA (indicator)*. <https://doi.org/10.1787/33346549-en>
- OCDE. (2021i). *Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1]*. OECD.Stat. <https://stats.oecd.org/#>
- OCDE. (2021j, 31 de marzo). *Rethinking development finance: Three guiding principles*. [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=csWQBshmVI>
- OCDE. (2021k). *Other official providers not reporting to the OECD: China (People's Republic of)*. In: *Development Co-operation Profiles*. París: OCDE. <https://doi.org/10.1787/18b00a44-en>
- ONU. (2002, 18-22 de marzo). *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey (México)*. <https://www.un.org/es/conf/ffd/2002/>
- ONU. (2008). *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. <https://www.un.org/es/conf/ffd/2008/background.shtml>
- ONU. (2015, 21 de octubre). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1*. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

- ONU. (2020). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020*. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020-Spanish.pdf>
- ONU. (2021a). *Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>
- ONU. (2021b). *Sustainable Development Goals: 17 goals to transform our world*. <https://unric.org/es/agenda-2030/>
- ONU. (2021c). *No dejar a nadie atrás*. <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>
- Oxfam Intermón. (2012). *Las claves de Busan: Los próximos pasos de la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz*. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/busan-in-a-nutshell-what-next-for-the-global-partnership-for-effective-developm-245001/>
- Oxfam Intermón. (2021a). *Glosario: Agenda de Acción de Accra (AAA)*. La Realidad de la Ayuda. <http://www.realidadayuda.org/glossary/agenda-de-accion-de-accra-aaa>
- Oxfam Intermón. (2021b). *Glosario: Armonización*. La Realidad de la Ayuda. <http://www.realidadayuda.org/glossary/armonizacion>
- Oxfam Intermón. (2021c). *Glosario: Previsibilidad de la ayuda*. La Realidad de la Ayuda. <http://www.realidadayuda.org/glossary?letter=P>
- Pew Research Center. (2016, 2 de agosto). *Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015*. <https://www.pewresearch.org/global/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/>
- Puentes, María José Merchán. (2020, 23 de octubre). *Cooperación Oficial para el Desarrollo*. [Diapositivas de la asignatura]. Campus Virtual de la Universidad de Valladolid. <https://campusvirtual.uva.es/course/view.php?id=29466>
- Rangel, Javier Treviño. (2016). ¿De qué hablamos cuando hablamos de la ‘securitización’ de la migración internacional en México? *Foro Internacional* 56(2):253-291.
- Rudolph, Alexandra. (2017). *The concept of SDG-sensitive development cooperation: implications for OECD-DAC members*, Discussion Paper, No. 1/2017. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. <http://hdl.handle.net/10419/199491>
- Sanahuja, José Antonio, Tezanos Vázquez, Sergio, Kern, Alejandra, & Perrota, Daniela. (2015). *Beyond 2015: Perspectives and proposals for development cooperation between the European Union and Latin America and the Caribbean*. EU-LAC Forum of Global Governance. doi: <http://dx.doi.org/10.12858/0915en1>
- Sanahuja, José Antonio. (2005). “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11 S: los Objetivos del Milenio y la ‘securización’ de la ayuda.” *Documentación social* 136:25-42. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/42768/1/seguridad.%20desarrollo%20y%20lucha%20contra%20la%20pobreza%20tras%20el%2011s.pdf>
- Sanahuja, José Antonio. (2007). ¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. *Anuario Ceipaz 2007-2008: Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales*, 71-101.
- Sire, Pierre-Olivier. (2020). La cooperación Sur-Sur y la cooperación internacional para el desarrollo de China vs. Bretton Woods: ¿un horizonte de desglobalización? In: Lo Brutto, Giuseppe, & Domínguez, Rafael (Coords.). *Desglobalización y análisis del sistema de cooperación internacional desde una perspectiva crítica*, 75-160. Santander: Universidad de Cantabria.

- Unceta Satrústegui, Koldobika Jokin, Martínez Herrero, María José, & Zabala Errazti, María Idoya. (2012). Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 1(2):98-114. <http://hdl.handle.net/10810/23283>
- UNCTAD. (2019). *The Least Developed Countries Report 2019. The present and future of external development finance. Old dependence, new challenges*. <https://unctad.org/webflyer/least-developed-countries-report-2019>
- Valor Econômico. (2021, 15 de abril). *PIB da China tem crescimento recorde de 18,3% no 1º trimestre*. <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2021/04/15/china-pib-do-1-trimestre-avana-183-pontos-percentuais-em-base-anual-mercado-esperava-192.ghtml>
- Van Waeyenberge, Elisa, Dimakou, Ourania, Bayliss, Kate, Laskaridis, Christina, Bonizzi, Bruno, & Farwa, Sial. (2020). *The use of development funds for de-risking private investment: how effective is it in delivering development results?* Bruselas: UE. <https://eprints.soas.ac.uk/33077/>
- Vanderheiden, Steve. (2020). Common but differentiated responsibilities. In: Morin, Jean-Frédéric, & Orsini, Amandini. (2020). *Essential Concepts of Global Environmental Governance* (2. ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367816681>
- Xue, Ma. (2020, 19 de agosto). US-China competition in international development assistance. *Contemporary International Relations* 30, (4):109-117. <http://www.cicir.ac.cn/NEW/en-us/opinion.html?id=972390cb-4441-4fc2-a2e4-092f086b5dda>
- Yoo, Taehyuk. (2019, agosto). *Refugees and Official Development Assistance (ODA)*. Master's Thesis of International Studies, Graduate School of International Studies, Seoul National University. <https://s-space.snu.ac.kr/handle/10371/161167>
- Zahid, Hussain. (2014, 17 de marzo). *The ever changing landscape of aid*. World Bank Blog. <https://blogs.worldbank.org/endpovertyinsouthasia/ever-changing-landscape-aid>
- Zühr, Raimund, & Garret, Mathilde. (2019, 5 de junio). *The OECD's new way of counting ODA loans - what's the impact?* Donor Tracker Insights. <https://donortracker.org/insights/oecd-s-new-way-counting-oda-loans-whats-impact>