

RESEÑA DEL LIBRO

POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Katty Cascante Hernández y José Ángel Sotillo Lorenzo

Colección Estudios de Desarrollo, Editorial Síntesis S.A., 2024, pp. 208
ISBN Papel: 9788413573489. ISBN eBook: 9788413578804

En un momento de crisis del multilateralismo y cuestionamiento de los pilares sobre los que se asienta la Organización de las Naciones Unidas (ONU) este libro ofrece una reflexión muy elaborada sobre el pasado, presente y futuro del sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Es un libro con una vocación claramente didáctica, pero que va mucho más allá y trata sobre sus límites, pero también de la vigencia de su necesidad. Como se puso de manifiesto en la Cumbre del Futuro celebrada el 22 y 23 de septiembre es necesaria una profunda transformación de las estructuras existentes de cooperación para adecuarlas a las necesidades del mundo del siglo 21 y para ello es preciso analizar sus fortalezas y debilidades.

El texto no elude las dificultades y debates sobre el concepto de Desarrollo como base para la construcción de las políticas de Cooperación y la importancia de centrarlo en las necesidades humanas y el ideal de la justicia social como motor fundamental de la solidaridad internacional. El lema de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) "no dejar a nadie atrás" trataba de ser un compendio de esa idea, pero a ello se le debe incorporar la sostenibilidad y la justicia intergeneracional que plantea la Declaración sobre las Generaciones Futuras adoptada como anexo al Pacto del Futuro.

Este enfoque coloca los debates sobre la Ayuda al Desarrollo en el marco del imperativo de dar respuesta a problemas comunes, aunque también desde el reconocimiento de las diferentes capacidades de los diversos actores implicados teniendo en cuenta las asimetrías de poder, así como los intereses, valores e ideologías que configuran el Orden Global. En un contexto en continua evolución, que va desde la guerra fría a la actual emergencia del Sur global, el libro va desgranando las diferentes etapas que han caracterizado la cooperación Internacional en general y más concretamente la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en las ocho décadas desde la creación de la ONU.

Reconociendo el papel instrumental que la AOD ha tenido para los intereses de las potencias dominantes, el libro también muestra la evolución que ha llevado al surgimiento de la cooperación Sur-Sur y Triangular y otras modalidades con un componente más transformador y decolonial. Esa evolución es relatada en el libro ofreciendo las claves para comprender las causas y consecuencias de ese proceso complejo e inacabado.

El proceso de globalización conllevó un incremento de la conciencia de las interdependencias y la necesidad de colaborar para afrontar problemas globales como el cambio climático, la contaminación o las crisis financieras o sanitarias. Pero también se han incrementado las tensiones proteccionistas y los comportamientos unilaterales de los estados. Vivimos en un momento de fuerte incoherencia entre el reconocimiento creciente de la necesidad de cooperar y la falta de cumplimiento de los objetivos que se han acordado internacionalmente. La reciente Cumbre sobre el cambio Climático COP29 celebrada en Bakú en noviembre de 2024 es un ejemplo de esa disociación entre declaraciones y hechos: por una parte, se reconocía la necesidad de movilizar 1,3 billones de dólares de aquí a 2035 para el financiamiento climático, sin embargo, solo se comprometieron 300 mil millones. Ese desacuerdo entre los objetivos y los medios es una de las causas del descrédito de la cooperación internacional y su falta de eficacia para resolver los problemas reales y muchas veces acuciantes, como la seguridad alimentaria.

La narrativa sobre la falta de resultados de la cooperación también se sostiene en la lenta reducción de la pobreza y el crecimiento de la desigualdad en todo el mundo. A ello se suma la superposición de crisis, que ha incrementado la sensación de inseguridad y la securitización de problemas sociales como las migraciones y las crisis humanitarias, alejando respuestas contrarias a los principios y normas sobre Derechos Humanos y erosionando la democracia.

El cuestionamiento de la institucionalidad del Sistema de Cooperación modelado desde el Comité de Ayuda al desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) también se alimenta con acusaciones de tener un sesgo liberal, occidental y estado-céntrico. Y a ello se suma el voluntarismo de los compromisos de las sucesivas Agendas de Desarrollo que nunca llegan a cumplirse. Cada año se realizan cumbres en diversos foros donde se anuncian consensos y pactos que no se consuman en la práctica. A estos cuestionamientos se unen los cambios en la reconfiguración del poder en el orden global y la emergencia de un mundo multipolar donde el Sur global incrementa sus demandas y reclama la responsabilidad histórica de las potencias coloniales aumentando las tensiones en el sistema de cooperación. Todo ello ha conducido a mejoras en la gobernanza de la cooperación para hacerla más eficaz, horizontal, transparente e inclusiva y a mover algunas cuestiones del CAD (el club de los donantes) a la ONU, como órgano más representativo.

Pero ese proceso también ha llevado a una flexibilización de las condiciones y modalidades que difuminan los límites entre la AOD y otros flujos de recursos. Una agenda multidimensional como la Agenda 2030 necesita ampliar los instrumentos e incorporar una pluralidad de actores que contribuyen a las políticas de desarrollo, incluido el sector privado y la sociedad civil organizada. De ahí que el ODS17 de partenariados globales para el Desarrollo se ha convertido en un elemento articulador del sistema de cooperación internacional articulando alianzas entre actores diversos.

El capítulo dedicado a los actores de la Cooperación aborda esa pluralidad de voces y las conexiones e interacciones entre ellos, incluyendo todo el sistema de Naciones Unidas, las instituciones financieras, los organismos regionales y las agencias nacionales. Si bien los Estados siguen siendo los principales actores de la Cooperación Internacional, tanto en los aspectos normativos como financieros, otros actores del sector privado, la sociedad civil, incluidas las ONGD o las entidades locales han ganado terreno. Y también se han ido incorporando diversos foros multilaterales y especializados que aportan una visión más plural, pero que también conllevan un riesgo de descoordinación y cacofonía.

La necesidad de evitar la fragmentación y reforzar la coordinación y la rendición de cuentas para fortalecer el sistema de Naciones Unidas y restablecer la confianza en unas instituciones internacionales más representativas fue uno de los elementos enfatizados en el Pacto del Futuro adoptado el 22 de septiembre de 2024. Incrementar la financiación es también perentorio y, por ello, a cinco años del final de la Agenda 2030 se ha convocado una IV Conferencia Internacional sobre financiación para el Desarrollo, que tome el relevo de la agotada Agenda de Acción de Addis Abeba de 2015. En primer lugar, es preciso alinear a los actores públicos y privados con la Agenda de Desarrollo. Pero además la reforma de las instituciones financieras es uno de los temas más demandados por parte del Sur global, que hoy afronta un endeudamiento histórico impidiendo a muchos países el acceso a una financiación sostenible. Se piden cambios en los procesos de toma de decisiones en instituciones como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, se demandan instrumentos para gestión sostenible de la deuda y se plantean cuestiones sobre la fiscalidad internacional y los mecanismos de redistribución global de rentas.

En el libro también se aborda en profundidad los retos de la necesaria reforma del Sistema internacional de Cooperación para responder a las demandas del siglo XXI. Entre ellas, se destaca la Coherencia de Políticas para el Desarrollo que obliga a un ejercicio de analizar los procesos de toma de decisiones para tener en consideración los efectos de cualquier política pública sobre el desarrollo, no solo en relación a la política exterior, sino en todas las políticas internas. Este mandato, incluido en el ODS19 y en el tratado de la Unión Europea supone analizar los efectos de políticas como el comercio, la agricultura, las migraciones o las inversiones para ajustarlas con los objetivos de desarrollo. Para darle seguimiento es necesario reforzar los procesos de rendición de cuentas y un empoderamiento de la sociedad civil bien informada.

Lamentablemente en los últimos años, a pesar de los avances que se han producido en la elaboración de indicadores que nos permitan tomar decisiones basadas en evidencias científicas, también han proliferado narrativas negacionistas y, en muchas ocasiones, falsas que influyen negativamente en la opinión pública y empañan los esfuerzos realizados y cuestionan los acuerdos alcanzados. En este sentido, aunque la cooperación internacional es un instrumento en beneficio reciproco de los participantes, no es posible desvincularla de los valores de solidaridad y de principios comprometidos con

los derechos humanos. En un contexto de creciente incertezza sobre el futuro, en el que las personas se enfrentan a retos personales y grandes dificultades se hace necesario poner atención en la educación para la ciudadanía global como un componente fundamental del sistema de cooperación internacional.

En esta línea, este libro es una aportación fundamental al contribuir a explicar las estructuras, instituciones, agendas, instrumentos y actores que componen la gobernanza de la cooperación internacional y situarla en el conjunto de las relaciones internacionales en un mundo en constante transformación. Leerlo es un descubrimiento para aquellos poco familiarizados con el sector que proporciona las claves para entenderlo. Pero también es un ejercicio fructífero para aquellos que llevan muchos años involucrados en él y a los que el día a día a veces puede hacerles perderse en las ramas y olvidar la imagen del conjunto poniendo el dedo en los debates en curso.

El libro termina con una reflexión sobre las transformaciones en marcha y las pendientes en el marco de la implementación de la Agenda 2030. El reconocimiento de la falta de avances suficientes en el alcance de los ODS, las dificultades para movilizar los fondos necesarios y el desgaste de las instituciones multilaterales obliga a repensar los instrumentos y las políticas, pero no menoscaba la importancia que sigue teniendo la cooperación internacional para hacer frente a los retos de futuro. El actual Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, está empeñado en impulsar un nuevo consenso para renovar el compromiso global que dé respuesta a las aspiraciones de los ciudadanos del mundo y recupere el papel central de Naciones Unidas en el sistema de cooperación. Con sus limitaciones, pero también con la fortaleza que le dan las ocho décadas de experiencia que este libro relata, la Cooperación Internacional continúa siendo un elemento insustituible para alcanzar los objetivos globales de Desarrollo.

Reseña realizada por Anna Ayuso, Investigadora senior CIDOB