

Un orden internacional en ebullición: su impacto en la cooperación internacional para el desarrollo

Rafael Grasa Hernández

Coordinador del número. Profesor emérito de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona e investigador senior asociado del Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)  

<https://dx.doi.org/10.5209/redc.105995>

La llamada a contribuciones del volumen 52, n.º 2 (diciembre 2025) de la revista buscaba promover la reflexión crítica en torno a los impactos de los cambios en curso en el sistema y orden internacional que se están sucediendo desde hace dos décadas en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, que ya adolecía de síntomas de cierto estancamiento. Un sistema que justamente se articuló como rasgo permanente de las relaciones internacionales en paralelo al mundo post segunda guerra mundial y que ha seguido estando siempre parcialmente condicionado por las diversas fases por las que éste ha pasado.

Bastará con recordar que en los últimos años fenómenos como los que, a título de simple ejemplo, enumeramos, han acelerado el proceso de erosión y cambio del llamado orden internacional: la respuesta insolidaria frente al Sur en el suministro de vacunas durante la pandemia; la agresión rusa a Ucrania y la posterior guerra; las operaciones bélicas de exterminio en Gaza y Cisjordania contrarias al derecho internacional y derecho humanitario, el descrédito creciente de las instituciones internacionales; las reticencias para abordar compromisos incluso insuficientes como los consensuados en el acuerdo de París para hacer frente al cambio climático; el mantenimiento sin cambios de los ODS y la agenda 2030 pese a la constancia de que los objetivos y el cronograma eran inviables tras el tremendo impacto en la reducción de la pobreza que significó la pandemia COVID-19 y el obstinamiento, reflejado en la reciente COP 30 (noviembre 2025) de la Convención marco sobre el cambio climático, de no emprender acciones significativas ni de mitigación ni de adaptación al incremento medio de la temperatura planetaria a causa de las emisiones de gases que provocan efecto invernadero.

A todo ello hay que unir el enorme impacto que en diez meses está teniendo la presidencia y la administración Trump 2.0, empezando por la orden ejecutiva de recortar drásticamente los fondos de USAID e incluso de eliminar jurídicamente su existencia. Un camino, el de los recortes, que están imitando ya otros países y administraciones. En suma, las recientes decisiones desde la Administración de Trump que, de manera directa impactan en la práctica y la estrategia del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, sobre sus agendas y actores. Desde que en 2024 se confirmara el retorno de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, la comunidad internacional es testigo de una transformación acelerada en la forma en que se concibe, estructura y utiliza la cooperación internacional para el desarrollo. Más allá de un cambio de administración, lo que parece estar en juego es una nueva etapa en la hegemonía estadounidense: una instrumentalización sin precedentes de la ayuda exterior como herramienta de presión geopolítica y un progresivo desmantelamiento de los marcos multilaterales de acción colectiva.

En esta nueva fase, la ayuda ya no se enmarca en lógicas de solidaridad o corresponsabilidad global, sino en la promoción directa de intereses estratégicos estadounidenses. La condicionalidad explícita y descarada, el alineamiento ideológico y la competencia con otras potencias –especialmente China– configuran un escenario donde la cooperación se convierte en campo de batalla en la lucha por la hegemonía tecnológica y económica crucial para la imprescindible transición energética.

Este viraje tiene y tendrá efectos no sólo en los países receptores, sino también en la arquitectura institucional global, generando un contagio que debilita normas, acuerdos y prácticas construidas durante décadas. Todo parece indicar que será profundo y transversal. Desde la erosión de agencias multilaterales hasta la fragmentación de alianzas tradicionales, el repliegue estadounidense de los compromisos globales marca un punto de inflexión que amenaza con redefinir el futuro del desarrollo internacional. Al mismo tiempo, se fortalece una narrativa que cuestiona los valores fundacionales de la cooperación, reduciéndose a una herramienta transaccional. Este proceso, en apariencia interno a la política exterior estadounidense, reverbera en distintas regiones y organismos, generando reacciones en cadena, resistencias y también adaptaciones.

La devastación que puede generar esta nueva lógica de poder no se limita a lo institucional. Las consecuencias materiales sobre las poblaciones más vulnerables del planeta son ya evidentes: retrocesos en derechos, interrupción de programas esenciales, debilitamiento de capacidades estatales y marginación de actores sociales. Esta ofensiva, camuflada bajo la bandera de la soberanía y el nacionalismo económico, reconfigura el tablero global y desafía los fundamentos epistemológicos, normativos y operativos de la cooperación como la hemos conocido hasta ahora.

En este contexto, la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* propuso algunas líneas temáticas prioritarias para este número:

Instrumentalización geopolítica de la ayuda internacional: nuevas formas de condicionalidad, coerción o premiación en función de alineamientos ideológicos; ayuda como herramienta de competencia hegemónica entre grandes potencias.

Desmantelamiento del multilateralismo y contagio institucional: debilitamiento de organismos multilaterales, salida o reducción de aportes a agencias clave, impactos en la ONU, el sistema Bretton Woods, la OCDE, entre otros.

Nuevas narrativas sobre el desarrollo y la ayuda: nacionalismo económico, discursos de “*America First*”, revalorización de intereses domésticos frente a compromisos globales; discursos alternativos desde el Sur Global.

Impacto en las tendencias de cambio ya existentes en la ayuda oficial al desarrollo y el sistema de cooperación internacional en la última década: nuevos actores, importancia y roles del sector empresarial, nuevas formas de condicionalidad, cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, debates sobre la métrica y contabilidad de la ayuda.

Impactos en derechos humanos y sostenibilidad: retrocesos en derechos sociales, ambientales y de género vinculados a la retirada o reorientación de fondos; análisis de casos en regiones afectadas.

Respuestas y resistencias desde el Sur y otros actores: adaptación de países receptores, papel de la sociedad civil, nuevas alianzas y coaliciones internacionales; reacciones de otros donantes o bloques regionales.

Selecturas teóricas desde las Relaciones Internacionales: análisis crítico de los paradigmas dominantes frente a la erosión del régimen de cooperación internacional; propuestas desde teorías críticas, postcoloniales o del Sur Global.

Implicaciones para las agendas de desarrollo global: crisis del sistema de ayuda tradicional, fragmentación del financiamiento internacional, impactos sobre la Agenda 2030 y los ODS.

El resultado del llamamiento fue una veintena de propuestas, que una vez seleccionadas y evaluadas por pares con el tradicional sistema doble ciego anónimo, han dado lugar a siete artículos, más el inicial redactado por el coordinador del monográfico y esta presentación. En total, por tanto, nueve textos, a los que hay que añadir un décimo de miscelánea, puesto que se recibió fuera del llamamiento para el monográfico.

El texto de Rafael Grasa, “Cambio y continuidad en un momento de mudanzas e incertidumbre: entre el antropoceno y la multipolaridad sin multilateralismo, se centra -usando la noción de tres tiempos históricos popularizada por la escuela historiográfica de los Anales- en los elementos de cambio y continuidad estructurales y coyunturales, dejando de lado los cambios más a corto plazo y complementa la presentación. El tercer texto -escrito por Martínez, Gutiérrez-Goiria y Unzeta- se ocupa de uno de los grandes temas a medio y largo plazo de la cooperación internacional: su relación con la acción colectiva frente a los intereses y mitos del autoritarismo presentes en la actual coyuntura. El cuarto artículo, de Saiz González, incide en un caso particular de ese autoritarismo, las nuevas extremas derechas y la contestación negacionista de la Agenda 2030, centrándose específicamente en el caso de VOX en España. El quinto artículo, de Fernando de la Cruz, se centra en un tema de la agenda de transición energética: la autonomía estratégica, la geoeconomía verde y la ayuda transaccional, con un foco especial en la nueva política de cooperación al desarrollo europea en América Latina. El sexto texto, escrito por Benotsman Gavilán y Fernández Collantes, aborda lo que llama la retirada silenciosa, es decir, los recortes a USAID y las consecuencias de la doctrina *America First* en África subsahariana. El séptimo texto, escrito por Barrenechea Fernández, se focaliza en la ayuda humanitaria en este contexto internacional convulso, analizando sus perspectivas y desafíos. El octavo texto, de Camps-Febrer y Ruiz Benedicto, analiza la propuesta Europa global y lo que denominan cooperación para disuasión, es decir la instrumentalización de la cooperación para el desarrollo para ejercer control migratorio. Finalmente, el artículo de Sánchez Cano, noveno, aborda la llamada cooperación descentralizada ante la transformación del sistema internacional de desarrollo.

Por último, un décimo artículo -de Hernández Bonilla, Ruiz Reynoso, Quiroz Salas y Alzás García- ya fuera del monográfico, se centra en la educación para la ciudadanía global en el ámbito universitario y realiza un análisis comparativo entre México y España.

Hasta aquí, la presentación de este número de la revista, que esperemos contribuya al debate sobre los cambios en el sistema internacional de cooperación para desarrollo que están en curso.

A menudo se dice que en tiempos inciertos no conviene hacer mudanzas, pero lo cierto es que las mudanzas se iniciaron ya hace tiempo, aunque seguimos teniendo incertidumbre no solo sobre cuál será el destino final de los cambios, sino también sobre las vías de comunicación y los medios de transporte que se están utilizando. Tiempos líquidos y agendas en constante reelaboración, lo propio de los momentos de interregno, la pugna entre lo viejo, lo adecentado en las formas y lo nuevo.

Noviembre 2025.