

Gobernanza y bienes públicos globales: la cooperación española multilateral

Governance and global public goods: multilateral Spanish cooperation

KATTYA CASCANTE*



PALABRAS CLAVE

Gobernanza; Bienes públicos globales; Cooperación multilateral.

RESUMEN Los desafíos de la gobernanza y la provisión de bienes públicos globales (BGP) implican el compromiso de las políticas nacionales de los países más enriquecidos y de renta media. A su vez, la vía multilateral de la cooperación al desarrollo permite canalizar esa acción colectiva con mayor vocación universal y legitimidad institucional. En España esta modalidad solo cuenta con 10 años y con una crisis financiera entre medias.

KEY WORDS

Governance; Global Public Goods; Multilateral Cooperation.

ABSTRACT The challenges of governance and the provision of Global Public Goods imply the richest and middle-income countries national policies commitment. At the same time, the multilateral modality of development cooperation allows channeling this collective action with a greater universal vocation and institutional legitimacy. In Spain this cooperation modality has just 10 years with a financial crisis in between.

MOTS CLÉS

Gouvernance; Biens publics mondiaux; Coopération multilatérale.

RÉSUMÉ Les défis de la gouvernance et de la fourniture de Biens Publics Mondiaux impliquent l'engagement des politiques nationales des pays les plus riches et des pays à revenu intermédiaire. Au même temps, la voie multilatérale de la coopération au développement permet de canaliser cette action collective avec une plus grande vocation universelle et une plus grande légitimité

* Katty Cascante es profesora de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid.

institutionnelle. En Espagne, cette modalité n'a que 10 ans et avec une crise financière au milieu.

Introducción

Mejorar la gobernanza para afrontar los desafíos actuales resulta una prioridad para el desarrollo humano y su sostenibilidad. Gestionar el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el terrorismo, los recursos naturales ante la presión productiva es un asunto global, de acción colectiva internacional. Se impone la concertación internacional para la provisión de bienes públicos que permitan garantizar la calidad medioambiental, la estabilidad financiera, la salud global, la seguridad, etc. en un mundo que ya no tiene fronteras para solucionar sus problemas. En este artículo se analiza si la apuesta multilateral de la política española de cooperación al desarrollo pretende contribuir a ello y si de alguna forma lo ha conseguido a lo largo de los últimos 30 años de la cooperación española.

Para ello, en primer lugar, se determinan qué parámetros se han establecido en relación a la gobernanza y qué tipo de BPG demanda. En segundo lugar, se revisan las decisiones de la política española de cooperación internacional y desarrollo en función de esas prioridades, principalmente canalizadas por la cooperación multilateral. Las sinergias y contradicciones advertirán ciertos puntos de partida para caracterizar el camino recorrido.

Gobernanza y desarrollo

Hace 30 años, se aprobaba el Consenso de Washington y se establecía un único modelo de integración en la economía y las finanzas internacionales (Williamson, 1990). Una hoja de ruta que establecía la mayor liberalización de flujos de capital y comercial hasta ahora concertados por la comunidad internacional. En aras del crecimiento económico, se concretaba un decálogo de la política económica que exigía reducir los niveles de inflación, la viabilidad de la balanza de pagos y mayor distribución de la renta equitativa. Sin embargo, la elección de algunos instrumentos llevó precisamente al resultado contrario (Rodrik, 1990). La confusión entre objetivos e instrumentos hizo que las políticas adoptadas se tomaran como resultados en sí mismos y que ante objetivos como la distribución de la renta, se defendieran reformas fiscales regresivas (con un aumento de la base imponible combinada con unos bajos gravámenes) y, por tanto, contraproducente para el logro de este objetivo. La región latinoamericana, principal destino de este consenso, una década después constataba un menor crecimiento que el del conjunto de los países en desarrollo durante el mismo periodo (2,8%) e incluso menor que el del grupo de los países menos adelantados (1,4%) (PNUD, 2004).

Entre los diagnósticos dominaban aquellos que apuntaban a la falta de reformas adicionales destinadas a promover el desarrollo institucional y el buen gobierno. En este sentido Stiglitz (2002) apuntaba a la divergencia entre objetivos a perseguir en los países en desarrollo más relacionados con la sostenibilidad medioambiental, la equidad económica y social, el desarrollo democrático o la mejora de los niveles de vida de los más desfavorecidos que los que establecía el Consenso de Washington. En este sentido, la gobernanza adquiere una dimensión más amplia a la hora de reconocer las necesidades de desarrollo de cada país. Los sucesivos acuerdos internacionales así lo demuestran.

Con la Declaración del Milenio en el año 2000 (Naciones Unidas), a la que se sumaría la primera Conferencia sobre Financiación al Desarrollo de Monterrey (2002) y la Agenda para el Desarrollo de Barcelona (2004), se establecen las prioridades de las políticas internacionales para el desarrollo de los países pobres, destacando la importancia de los sistemas comercial y financiero internacionales para su contribución. Sin embargo, esta “apropiación” del desarrollo, respaldada por la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (2005), el Consenso Europeo sobre Desarrollo (2006), incluso por el propio Banco Mundial (BM) a través de instrumentos como los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP) sigue enfrentada a la idea dominante de las principales instituciones financieras internacionales que insisten en recetar las políticas idóneas para el desarrollo al margen de factores temporales o geográficos. Una tensión constatada durante la crisis financiera de 2007.

A pesar de contar con una hoja de ruta propia como la proporcionada por la Agenda de Desarrollo de los Objetivos del Milenio (2000-2015) y un amplio respaldo institucional de las Organizaciones Multilaterales de Desarrollo (OMUDES) no resistirse al secuestro del G20, sobre el que además cerró filas toda la comunidad internacional, fue inevitable. Si bien las agendas del desarrollo no reaccionaron ante el aumento de personas hambrientas como consecuencia de la subida de precios en los alimentos, tampoco un organismo como el G20, representante de las 20 economías más poderosas y responsable de las finanzas internacionales, intervino ante la especulación salvaje sobre las materias primas. Sin embargo, este último se subrogó la capacidad de abordar la crisis y sus consecuencias entre los más damnificados, de nuevo con recetas sobre la economía y finanzas internacionales que han condicionado estrategias de desarrollo, tanto propias como ajenas.

En este contexto, se alinean durante 2015 la tercera conferencia de financiación para el desarrollo de Addis Abeba (julio), la Agenda 2030 de desarrollo sostenible de Nueva York (septiembre) y la conferencia política sobre cambio climático de París (diciembre). Tres impulsos que aspiran reconducir la salida de la crisis hacia el desarrollo sostenible al tiempo que dotar al fenómeno de la globalización de una mirada más social. Son embargo, ninguna iniciativa multilateral, en cualquiera de sus variantes, ha querido liderar esta nueva hoja de ruta. Si bien parte de los compromisos

acordados son insuficientes, sobre todo aquellos de índole financiero, los pasos para avanzar en la construcción de BPG no se han dado, ni siquiera por actores tan influyentes como la Unión Europea.

Bienes públicos globales

¿Serviría de algo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero si otros países las aumentan? El consenso que suscita la respuesta a esta pregunta, que se reflejó en el éxito de la COP21 en París (2015) al conseguir una ratificación rápida sobre el acuerdo de reducción de este tipo de gases, se desdibuja ante los recursos que la comunidad internacional pone a disposición de las políticas que permitirían abordar el desafío y la débil vinculación con los resultados. ¿Establece la Agenda 2030 una prioridad clara sobre la provisión de los BPG para controlar estas emisiones, el acceso a los alimentos, agua segura, energía, biodiversidad, etc.?

Los BPG se definen como bienes cuya beneficios o costos son de alcance casi universal en términos de países, pueblos y generaciones o que puedan afectar a cualquier persona en cualquier lugar, y que son de consumo público (Kaul y Le Goulven, 2003). Existen, por tanto, dos condiciones que hacen públicos a estos bienes: la cantidad global del bien es indivisible y, además, es imposible excluir de su disfrute a aquellos que no han contribuido a su provisión. A su vez, todo bien público requiere una política pública para proveer dicho bien por lo que las decisiones serán necesariamente políticas. Claramente, cualquier otra forma de proceder supone un intento de sustituir la política por la gestión. Un ejemplo muy evidente de esta sustitución de la política por la tecnocracia es la del BM, pero también de la Comisión Europea (CE). El BM¹ considera cinco áreas de bienes públicos y trece tareas asociadas:

Repasando la tabla 1 se observa que solo el conocimiento, siempre y cuando su acceso no esté sujeto a precios de acceso por suscripción, es un auténtico bien público. En el caso del medio ambiente, las notables dosis de rivalidad hacen que el medio ambiente sea un bien “común” típico, dominado por problemas de congestión o sobreexplotación. Por su parte, como demuestra la lucha de los gobiernos africanos contra las multinacionales farmacéuticas, las vacunas y los medicamentos son bienes completamente privados (hay rivalidad y exclusividad) pero con externalidades positivas evidentes, por lo que existe una clara justificación para la intervención pública (que puede manifestarse de diferentes maneras: expropiación en aras del interés general,

¹ Según el BM, “los bienes públicos son bienes, recursos, servicios, regímenes o sistemas de reglas que son importantes desde el punto de vista del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza y que presentan externalidades transfronterizas de carácter sustancial de tal manera que solamente pueden ser producidas en cantidades suficientes mediante la cooperación y acción colectiva entre países desarrollados y países en vías de desarrollo. Esta definición implica la existencia de beneficios transnacionales y el requerimiento de acción colectiva transnacional” (Banco Mundial, 2001: 110).

compra de las patentes por la Organización Mundial de Salud (OMS), subsidio de los países ricos a los pobres por ciudadano vacunado, etc.). Finalmente, en el caso de la arquitectura financiera y del comercio internacional, el sesgo ideológico de instituciones como el BM interviene en la unificación de marcos legales y contables, así como el desarrollo de estándares que tienen como objeto reducir los costes de transacción a los que se enfrentan los mercados de capitales y, en consecuencia, su efecto neto solo puede ser aumentar y mejorar la movilidad de capitales.

Tabla 1. Bienes públicos globales

Bienes	Tareas
B1. La arquitectura financiera internacional	T1. Desarrollo de estándares internacionales. T2. Estabilidad financiera y de la deuda pública. T3. Un marco legal y contable de carácter internacional.
B2. El comercio y derechos de propiedad	T4. Acceso a mercado. T5. Derechos de propiedad intelectual.
B3. Los bienes comunes medioambientales	T6. Cambio climático T7. Recursos hídricos. T8. Recursos forestales. T9. Biodiversidad, ozonosfera y desertificación.
B4. Las enfermedades de transmisión masiva	T10. Sida, tuberculosis y malaria. T11. Vacunas y medicamentos para los países en desarrollo.
B5. El conocimiento y la información	T12. Acceso a la sociedad del conocimiento y superación de la brecha digital. T13. Entender los problemas del desarrollo y la lucha contra la pobreza.

Fuente: World Bank (2001) "Strategic Directions for the World Bank Group Practicing Selectivity and Aligning Global/Corporate Priorities with Country Goals", Senior Management Report, February 2001.

Algo similar se observa en la consideración del libre comercio como bien público. Cuando el BM (2001a), al igual que hace la Comisión Europea (2002: 29), considera como "un sistema de comercio abierto" o, más abiertamente, "el acceso a mercados", como un bien público, ambas instituciones incurrir en un error². Tanto el BM como la Comisión Europea confunden el hecho de que un sistema de comercio abierto asigne mejor los recursos y sea más eficiente globalmente que un sistema muy proteccionista con el hecho de que la apertura comercial es un proceso que por su propia naturaleza genera "ganadores y perdedores" (Rodrik, 1997), lo que hace difícil que pueda ser considerada un bien público. Dicho de otra forma, si para mejorar a una mayoría se ha de empeorar a alguien, siquiera a una persona, nos alejamos de una situación mejor.

Para Bezanson y Sagasti (2002: vii) un sistema operativo de provisión de BPG se compone de una decisión política consensuada, acerca de la necesidad de que la comunidad internacional se concierte para proveer dicho bien; el establecimiento de acuerdos para su provisión; la adjudicación de la responsabilidad de la gestión de

² B1, un sistema financiero y monetario estable; B2, un sistema de comercio abierto; B3, la protección de bienes medioambientales esenciales; B4, el mantenimiento de la paz y la seguridad globales; B5, el control de las enfermedades de difusión masiva, y B6, el conocimiento científico y la educación (Comisión Europea, 2002: 29).

la tarea a una o varias instituciones en el nivel internacional, regional o nacional combinada o separadamente; el diseño de los instrumentos financieros necesarios; los mecanismos que permitan diseñar e implantar políticas destinadas a la provisión de dichos bienes; los contratos que establecen la participación de los niveles nacionales y locales en la gestión y provisión de dichos bienes y, todo aquello relacionado con las capacidades de los agentes locales encargados de la implementación de las políticas.

Cuadro 1. Opciones para financiar los BPG

- 1) Creación de derechos de propiedad, la fijación de precios, el intercambio de información, la creación de agencias reguladores y el impulso de políticas de competencia (*carbon sequestration schemes, tradable pollution permits, etc.*)
- 2) Imposición de regulaciones, tasas, impuestos, permisos o subsidios. En los tres casos, los impuestos pueden ser globales (*Tobin tax, carbon tax*) o nacionales y vinculados a la generación de externalidades, consumo de bienes públicos o estar basados en cuotas lineales, proporcionales, etc.
- 3) Contribución de organizaciones con ánimo de lucro: contribuciones a la provisión de BPG derivadas de actividades privadas: investigación y desarrollo, etc.
- 4) Contribución de organizaciones sin ánimo de lucro: donaciones financieras, transferencias *know-how*
- 5) Contribuciones individuales: donaciones, loterías, subastas, 'apadrinamientos'
- 6) Contribuciones de gobiernos de países desarrollados: donaciones, subvenciones, préstamos a bajo interés, créditos a la exportación, asistencia técnica, incentivos fiscales para la contribución de las empresas (impuestos o subvenciones), condonaciones o *swaps* de deuda.
- 7) Contribuciones de gobiernos de países en vías de desarrollo: políticas públicas, incentivos fiscales
- 8) Contribuciones de los organismos financieros internacionales: préstamos, donaciones, asistencia técnica, etc.
- 9) Contribuciones de las agencias y organizaciones internacionales

Fuente: *Bezanson y Sagasti, 2002.*

A pesar de las dificultades terminológicas y políticas que interfieren en la definición de BPG, Bezanson y Sagasti (2002: x) ofrecen un marco analítico que ayuda a entender cómo se deben asignar las responsabilidades entre diversos niveles de gobierno y actuación respecto a la provisión de dichos bienes. En este sentido, la Agenda 2030 si parece haber internalizado gran parte de los desafíos que en ella se plantean como causas de un desarrollo insuficiente, también algunos mecanismos. Sin embargo, no hay quórum respecto a qué actor está en mejores condiciones para hacerlo. Esto se debe en parte a que la provisión de BPG no es una tarea exclusiva de los organismos multilaterales. Como identificaron Kaul y Le Goulven (2003), el grueso de la provisión de BPG está en los presupuestos nacionales de los países más enriquecidos (por ejemplo, en los presupuestos de sanidad o educación nacionales). Según el BM, solo uno de cada doscientos dólares gastados globalmente en la provisión de BPG es gestionado o está en manos de organismos internacionales. Es decir, el 99,5 % del gasto en BPG se controla desde el ámbito nacional, un dato que revela el importante papel que juega el presupuesto nacional de estos países y sus políticas públicas nacionales para la cuestión de los BPG³.

3 Los cálculos del BM son los siguientes: el gasto agregado mundial en bienes públicos es de seis billones de dólares (cinco en países desarrollados, uno en países en vías de desarrollo), pero los organismos internacionales solo consumen 32.000 millones de dólares (Kaul y Le Goulven, 2003: 11).

Por otra parte, el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) rescató el concepto de BPG en el informe del Desarrollo Humano 1999 y lo trasladó a la Declaración del Milenio: “La globalización ofrece grandes oportunidades, pero sus costes y beneficios están desigualmente distribuidos. En concreto, los países en vías de desarrollo y las economías en transición enfrentan especiales dificultades en relación a desafío de la globalización. Solo si se asienta sobre acuerdos amplios y esfuerzos duraderos puede convertirse la globalización en un fenómeno incluyente y equitativo” (Naciones Unidas, 2012). Un concepto cuyo auge se debe en mayor medida, al resultado de la convergencia de tres preocupaciones sustantivas. En primer lugar, la constatación de la fatiga de las políticas tradicionales de ayuda oficial al desarrollo (AOD) llevadas a cabo durante los años noventa por los donantes tradicionales. Un fracaso donde se produce una caída sostenida de la AOD y la evidencia empírica de que el mercado (es decir: la globalización) está aumentando la brecha entre países ricos y pobres. En segundo lugar, la evidencia de que la globalización es irreversible, imparable e implica que un creciente número de problemas (y soluciones) tienen y tendrán un carácter netamente transfronterizo. En tercer lugar, que ni las organizaciones internacionales ni los mercados ni los Estados ni el público en general disponen de un marco conceptual y político para responder a este desafío. Todos estos elementos, algunos de ellos plenamente vigentes, abundan en la idea de que detrás de la gestión de los BPG, subyacen unos objetivos políticos multilaterales en crisis.

Política española de cooperación multilateral

La provisión de BPG no se concentra en la política nacional de cooperación internacional al desarrollo. Menos aún en la política de cooperación multilateral. Sería un ejercicio de incoherencia de políticas para el desarrollo sostenible, no considerar que la principal responsabilidad política y presupuestaria descansa en el resto de políticas nacionales que diseñan los países más enriquecidos. Sin embargo, al mismo tiempo, se considera la vía multilateral como aquella que puede impulsar una acción colectiva con mayor vocación universal y legitimidad institucional. En este sentido se revisa la corta década de la cooperación española multilateral como actor que contribuye a la provisión de los BPG.

La primera estrategia multilateral de la cooperación española se publicó en 2009 y esto coloca a España entre los países más rezagados del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Sin embargo, España es un donante que responde a los estándares marcados. Un reciente análisis de José María Larrú (2019) lo describe como “cumplidor” en los desembolsos multilaterales, “no ha fallado nunca a las reposiciones a organismos financieros internacionales de los que forma parte y no ha dejado de aportar su ‘cuota’ como Estado miembro de la UE al presupuesto comunitario y al FED”. También ha reducido desde el 2010 su ayuda ligada por debajo del promedio del resto de países miembros del CAD, tal y como se recomendaba desde dicho organismo. Por otro lado, España

nunca ha asignado el 20% de su AOD a los países menos adelantados, recomendación reiterada por la comunidad de donantes (Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de 1995, Consenso de Monterrey 2002, Foros de Alto Nivel de Eficacia de Ayuda de París 2005 y Agenda para la Acción de Addis Abeba 2015, o la propia Agenda 2030 de 2015, meta 17.2). Tampoco ha llegado a desembolsar en la región africana cantidades equivalentes a las del conjunto del CAD.

En cuanto a la canalización de la AOD multilateral, mantiene una posición intermedia entre los donantes del CAD y no siempre ha cumplido el objetivo de no canalizar por esta vía menos del 55% de su AOD total.

Según el último informe de la cooperación multilateral española elaborado en septiembre de 2017 en relación a 2015, la AOD bruta canalizada por vía multilateral (sumando multilateral y multilateral desde toda la cooperación española e incluyendo ONG internacionales) fue de 1.017 millones de euros (62% de la AOD). Esta proporción ha disminuido respecto a los últimos cuatro años debido al aumento en un 33% de la AOD bruta canalizada bilateralmente y a la disminución en casi un 12% de la AOD bruta multilateral (SGCID, 2017).

En relación a su destino, las contribuciones de AOD a organismos internacionales han sido variables. Destaca la mayor subida y bajada en las contribuciones ha correspondido a las Naciones Unidas, debido al aumento y posterior disminución de las contribuciones voluntarias (fundamentalmente las vinculadas). Por su parte las contribuciones a la UE se consolidan como el principal destino estable de la AOD española (principalmente contribuciones básicas), a gran distancia del resto (unos 817 millones de euros frente a cerca de 106 millones de euros para las Naciones Unidas en 2015). Tanto el Grupo Banco Mundial como los Bancos Regionales de Desarrollo también han tenido importantes cambios en el volumen de nuestras contribuciones, pero ello se debe a las contribuciones obligatorias (principalmente ampliaciones de capital). Por último, la categoría de Otros Organismos Multilaterales, de muy variada composición, también ha sufrido cambios significativos (53 millones de euros en 2015, con un máximo de 288 millones de euros en 2009), debidos también, al vaivén de las contribuciones voluntarias.

De la cantidad total de contribuciones por vía multilateral (1.017 millones de euros) a todo tipo de organizaciones internacionales (gubernamentales y no gubernamentales) desde toda la cooperación española, las contribuciones voluntarias ascienden solo a 63 millones de euros a 49 organismos diferentes. Pero, además, no se cuenta con un instrumento ordinario para hacer contribuciones voluntarias a los presupuestos generales de los distintos organismos, lo cual resulta crítico para los Fondos y Programas de Naciones Unidas que se dedican al 100% a la cooperación para el desarrollo y se financian exclusivamente con aportaciones voluntarias de los estados miembros. Esto hace que solo el 8% de la AOD canalizada por vía multilateral esté especificada geográficamente, ya que en las contribuciones obligatorias no se aplica este criterio.

En 2016 el incremento del presupuesto elevó las contribuciones obligatorias al 97% del total. Las contribuciones a la UE pasaron de 777,26 millones de euros en 2015 a 947,02 millones en 2016, y las contribuciones a organismos financieros internacionales del Ministerio de Economía, subieron a 439,91 millones euros frente a los 35,80 de 2015. Se trata de partidas donde la cooperación española tiene una capacidad de incidencia marginal en la orientación de su uso⁴. Una vez excluidas estas contribuciones el margen de maniobra de la cooperación multilateral en particular y de la cooperación española en general, se reduce drásticamente.

Si se observa el siguiente cuadro, además de apreciarse el acentuado descenso de la partida de cooperación, pareciera que el MAUEC ha estado más interesado en promover la Marca España (reformulada en la Secretaría de Estado de la España Global) que la democracia y los derechos humanos en el exterior. Según la distribución presupuestaria de programas internos del MAUEC, durante el periodo 2012-2016, el Programa 142A Acción de Estado en el Exterior creció un 45%. Este programa, que persigue “defender y promocionar los intereses políticos y económicos de España” fue el único que aumentó sus recursos. En 2016 se produjo un nuevo incremento de un 8% más.

Cuadro 2. Distribución presupuestaria de programas del MAUEC (2011-2016)

Comparativa programas MAEC (2011-2016)					Diferencia 2016/2015		Diferencia 2016/2011	
Programas	2001	2015	2016	%del ppto. total	Dif.	%	Dif.	%
141M Dirección y Servicios. Generales de Auntos Exteriores	89.674,05	67.708,49	64.429,42	4,43	-3.279,07	-4,84	-25.244,63	-28
142A Acción del Estado en el Exterior	504.335,88	676.505,65	733.038,94	50,37	56.533,29	8,36	228.703,06	45
142B Acción Diplomática ante la UE	24.026,72	21.301,36	21.248,73	1,46	-52,63	-0,25	-2.777,99	12
143A Cooperación para el Desarrollo	1.971.479,25	516.476,70	515.085,12	35,40	-1.391,58	-0,27	-1.456.394,13	74
144A Cooperación, promoción y difusión cultural	114.944,65	118.924,93	119.471,32	8,21	546,39	0,46	4.526,67	4
467G Investigación y desarrollo de la sociedad de la información	3.782,45	1.939,66	1.949,66	0,13	10,00	0,52	-1.832,79	48
Total	2.708.243,00	1.402.856,79	1.455.223,19		52.366,00		-1.253.019,81	-46

Fuente: CONGDE a partir de datos de los Informes de AOD de la SECIPI, para los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.

- 4 En 2014 el Tribunal de Cuentas Europeo realizó evaluaciones independientes sobre operaciones de *blending* aprobadas por la Comisión Europea que pusieron de manifiesto cómo en la mitad de los proyectos analizados no habían encontrado evidencia suficiente de que las inversiones no se hubieran hecho igualmente sin la contribución de la UE. Por ello, recomendaba a la Comisión Europea que se asegurase de “no convertirse en un *sponsor* de las instituciones financieras”, y que “de no utilizarse con cuidado, el *blending* puede llevar a algunos países del tercer mundo con bajos ingresos fiscales a una burbuja de deuda” (CONGDE, 2016).

Consideraciones finales

Los rasgos descritos de la cooperación española multilateral permiten algunas reflexiones. En primer lugar, hay que señalar que el acceso a la información es fundamentalmente cuantitativo⁵, de ahí que el análisis se vea muy condicionado por el presupuesto y su destino más que por la calidad de las contribuciones y sus resultados. En segundo lugar, la concentración de fondos, pero dispersión de organismos, contribuye a la multipolaridad al tiempo que hace más compleja la coordinación dentro de la estrategia española, por otra parte, muy condicionada a un exíguo presupuesto. La creciente multipolaridad, favorable para desarrollar alternativas conjuntas en la provisión de BPG hace más propicia la revisión en la que se hallan los donantes y la AOD tradicional para la participación del resto de actores, más allá de los espacios habituales. Sin embargo, también es un escenario crítico donde el desequilibrio entre las principales propuestas de los donantes consolidados se enfrenta a los intereses de los emergidos (a su vez no coincidentes entre ellos).

La configuración del escenario internacional para la provisión de BPG se enfrenta a una retórica que ha calado tanto en los discursos de los donantes emergentes como en los tradicionales. Para los primeros, la influencia sin interferencia y el respeto a la soberanía son argumentos para priorizar los intereses geoestratégicos y económicos en una cooperación bilateral abierta. Para los segundos, el aumento de la ayuda reembolsable ligada a proyectos de seguridad y defensa y el apalancamiento de otros recursos vía impuestos, créditos e inversión directa, son catalizadores del desarrollo. Dos modelos diferentes que coinciden en la necesidad de rediseñar la AOD como instrumento e incorporar los BPG para impulsar la cooperación internacional al desarrollo hacia una agenda colectiva, conjunta y ventajosa para todos.

Los BPG puede traer ventajas para los donantes tradicionales y emergidos (mayor bienestar), además de para los países más empobrecidos (desarrollo). Pero también puede ofrecer un tercer incentivo (adicional) a los países avanzados: una mejor capacidad de gobierno. Dado que la globalización, se define como una amplificación de la dimensión internacional de problemas domésticos (educación, sanidad, etc.), un beneficio de la provisión de los BPG es en parte la recuperación del control de los gobiernos sobre dichas tareas. En consecuencia, no se trata tanto de que la globalización obligue a transferir la gestión de los problemas locales a la esfera internacional, sino que para seguir gestionando localmente los problemas son necesarias mayores dosis de concertación internacional. Por esta razón, el análisis moderno de los BPG concluye que “las mejoras en la cooperación internacional refuerzan la capacidad de los gobiernos nacionales de conseguir objetivos nacionales” (Kaul *et al.*, 1999: xxxiv).

5 Todos los informes que emanan de la AGE se centran en cifras sin entrar a valorar ningún criterio de eficacia de la ayuda.

En este sentido, la cooperación española multilateral puede haber estado contribuyendo a ello en estos 10 años, pero no hay certezas de que lo haya hecho desde una estructura de ayuda internacional más eficiente (Sagasti y Bezanson, 2001: i). Sin duda, incorporar en este análisis el resto de políticas nacionales sería un primer paso para depurar esta incertidumbre.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2001): *Strategic Directions for the World Bank Group Practicing Selectivity and Aligning Global/Corporate Priorities with Country Goals*, Senior Management Report, febrero.
- (2001a): *Global Development Finance*, Washington D. C.
- BEZANSON, Keith y SAGASTI, Francisco (2001): *Financing and Providing Public Goods: Expectations and Prospects*, Sussex Institute of Development Studies / Swedish Ministry for Foreign Affairs.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): “Responses to the Challenges of Globalization”, *European Economy*, Special Report, nº 1.
- CONGDE (2016): *La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2016. Análisis y Valoración de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo* (disponible en: <https://goo.gl/mahJyy> [consultado el 21 de febrero de 2019]).
- KAUL, Inge y LE GOULVEN, Katell (2003): “Financing Global Public Goods: A New Frontier for Public Finance”, en I. Kaul, P. Conceição, K. Le_Goulven y R. U. Mendoza (eds.), *Providing Public Goods: Managing Globalization*, Nueva York, Oxford University Press.
- LARRÚ, José María (2019): *Cumplimientos e incumplimientos en la Cooperación Española: un análisis comparado*, ARI 21/2019, 13 de febrero (disponible en: <https://goo.gl/bxYvH6> [consultado el 27 de marzo de 2019]).
- NACIONES UNIDAS (2012): *Perspectivas para el crecimiento económico mundial y el desarrollo sustentable* (disponible en: <https://goo.gl/UEhqip> [consultado el 1 de marzo de 2019]).
- PNUD (2004): *Human Development Report. Cultural Liberty in Today's Diverse World*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- RODRIK, Dani (1997): *Has globalization gone too far?*, Washington, D. C., Institute for International Economics.
- (1990): *Rethinking Growth Policies in the Developing World*, mimeografiado, consultado el 25 de marzo de 2019 (disponible en: <https://goo.gl/3KHdMP>).
- SGCID (2019): *Informe sobre la Cooperación Multilateral 2015*, MAEC, 2017 (disponible en: <https://goo.gl/mZkZCH> [consultado 3 de marzo de 2019]).
- STIGLITZ, Joseph E. (2002): *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, p. 314.
- WILLIAMSON, John (1990): “What Washington Means by Policy Reform”, en J. Williamson (comp.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, abril, Washington D. C.