

# El papel de las monarquías del Golfo en la cooperación internacional al desarrollo<sup>1</sup>

Recibido: 6 de marzo de 2023; Aceptado: 20 de junio de 2023

David Hernández Martínez<sup>2</sup>

**Resumen.** El sistema de cooperación internacional está en un proceso de cambio. Nuevos actores asumen un papel creciente en el marco de la ayuda al desarrollo. Las monarquías del Golfo como Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait o Qatar representan potencias emergentes en este sector de las relaciones internacionales. El artículo analiza la relevancia de estos países árabes como donantes y su impacto en el escenario de la cooperación internacional. La investigación discute sobre los objetivos detrás de sus políticas, así como las regiones preferentes en la recepción de sus programas de ayuda.

**Palabras clave:** monarquías del Golfo; Oriente Medio; política exterior; cooperación internacional; ayuda al desarrollo.

## [en] The Gulf monarchy's role in the international development cooperation system

**Abstract.** The international cooperation system is in a process of change. New actors are taking on a growing role in the development aid framework. Gulf monarchies such as Saudi Arabia, the United Arab Emirates, Kuwait, and Qatar represent emerging powers in this sector of international relations. The article analyses the relevance of these Arab countries as donors and their impact on the international cooperation scene. It discusses the objectives behind their policies, as well as the preferred regions for receiving their aid programmes.

**Keywords:** Gulf monarchies; Middle East; foreign policy; International cooperation; development aid.

## [fr] Le rôle des monarchies du Golfe dans la coopération internationale au développement

**Résumé.** Le système de coopération internationale est en pleine mutation. De nouveaux acteurs assument un rôle croissant dans le cadre de l'aide au développement. Les monarchies du Golfe comme l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis, le Koweït ou le Qatar représentent des puissances émergentes dans ce secteur des relations internationales. L'article analyse l'importance de ces pays arabes en tant que donateurs et leur impact sur la scène de la coopération internationale. La recherche traite des objectifs de ses politiques, ainsi que des régions prioritaires pour recevoir ses programmes d'aide.

**Mots-clés:** monarchies du Golfe; Proche-Orient; politique étrangère; coopération internationale; aide au développement.

**Sumario.** 1. Introducción. 2. Etapas de la cooperación internacional de las monarquías del Golfo. 3. Objetivos de la cooperación internacional de las monarquías del Golfo. 4. Principales receptores de los programas de cooperación. 5. Características de la ayuda oficial de las monarquías del Golfo. 6. Monarquías del Golfo y cambios en el sistema de cooperación internacional. 7. Conclusiones. 8. Referencias bibliográficas.

**Cómo citar:** Hernández Martínez, D. (2023): "El papel de las monarquías del Golfo en la cooperación internacional al desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC)*, 50(2), 233-241.

## 1. Introducción

Las primeras décadas del siglo XXI marcan un punto de inflexión en el sistema de cooperación internacional al desarrollo. Los mecanismos tradicionales en los que se desarrolla la ayuda oficial son cuestionados, tanto por los resultados y consecuencias derivadas de su implementación durante tanto tiempo, así como por el predominio de actores e intereses occidentales. El descontento y crítica hacia el marco actual están dando lugar a la emergencia de diversos modalidades y programas multilaterales, como la reconocida cooperación sur-sur, junto a la aparición de nuevos agentes donantes, que buscan desplegar sus propias agendas y establecer asociaciones diferentes a las actuales.

<sup>1</sup> El autor agradece al Grupo de Investigación SCD-XXI. Seguridad, Desarrollo y Comunicación en la Sociedad Internacional de la Universidad Complutense de Madrid.

<sup>2</sup> Universidad Complutense de Madrid, España. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1171-1038>. Email: [d.hernandez@ucm.es](mailto:d.hernandez@ucm.es).

La fase disruptiva en el sistema de cooperación coincide con importantes transformaciones en el orden mundial. La ayuda al desarrollo es reflejo de los cambios de poder en el contexto general. La influencia de las potencias tradicionales europeas y Estados Unidos (EE. UU.) queda erosionada, lo que favorece la presencia de otro tipo de actores en los diferentes ámbitos de las relaciones internacionales. En el período actual se produce una transición hacia la redefinición institucional, normativa e, incluso, de recursos en distintos aspectos del multilateralismo. Un aspecto reseñable es el rol que determinados países comienzan a desempeñar en el conjunto de la gobernanza global.

Las monarquías del Golfo constituyen un ejemplo preciso de las dinámicas mundiales de cambio. Los Estados como Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Qatar o Kuwait están ampliando sus márgenes de influencia e incidencia en el escenario mundial. En las agendas exteriores de este grupo de países tiene un espacio destacado las políticas de cooperación al desarrollo. Los regímenes árabes se han consagrado en unas pocas décadas entre los principales donantes de ayuda internacional. Las estrategias implementadas por los regímenes de Oriente Medio combinan rasgos de coordinación con terceros, al mismo tiempo, que la preeminencia de agendas y objetivos propios.

Este artículo analiza la incidencia de las monarquías del Golfo en el ámbito de la cooperación al desarrollo. En primer término, expone la evolución histórica de los programas de ayuda internacional que dichos países aplican desde hace más de cincuenta años, que quedan recogidos como puntos prioritarios de su política exterior. En segundo lugar, analiza los objetivos que marcan la agenda de los regímenes árabes como grandes donantes, así como los principales receptores de sus programas y líneas de financiación. En último instancia, la investigación discute sobre la simultaneidad de la emergencia de las potencias de Oriente Medio y la transformación del sistema de cooperación internacional.

## **2. Etapas de la cooperación internacional de las monarquías del Golfo**

Las monarquías del Golfo no son actores recientes en el sistema de cooperación, aunque hayan alcanzado un elevado protagonismo en las últimas décadas. El origen de sus agencias estatales de ayuda oficial se remonta a los años setenta del siglo XX (Cotterrell y Harmer, 2005). Su actividad puede ser clasificada en diferentes etapas, que responden a los cambios de prioridades de los regímenes, pero también a transformaciones en el escenario mundial. Acontecimientos como los atentados del 11S en 2001 o las revueltas antiautoritarias de 2011 tienen una especial incidencia en su estrategia hacia el desarrollo. Los objetivos planteados mantienen una elevada consonancia con los intereses de su política exterior y, en concreto, de diplomacia pública.

La etapa de emergencia abarca las tres últimas décadas del siglo XX. El inicio de la ayuda oficial al desarrollo realizada por las monarquías árabes tiene como punto de inflexión 1970, ya que representa el final de la presencia colonial británica en el Golfo, así como la constitución de nuevos Estados como Bahrein, Qatar, EAU y Omán, que junto a Arabia Saudí (1932) y Kuwait (1961) forman un nuevo bloque de países, que pronto alcanzan una resonancia internacional. La crisis del petróleo de 1973 sitúa a muchos de estos nuevos regímenes en una posición preeminente dentro de las dinámicas mundial (Hernández, 2020). Las rentas de los hidrocarburos se convierten en la base de desarrollo para su política exterior y los primeros programas de cooperación exterior.

La primera etapa de la ayuda oficial al desarrollo de las monarquías árabes está inevitablemente condicionada por el contexto doméstico e internacional. En primer lugar, las potencias del Golfo utilizan la ayuda oficial al desarrollo como herramienta para consolidar su presencia en el escenario mundial, así como para garantizarse nuevos aliados en diferentes regiones. En segundo término, va a ser una agenda marcada por las vicisitudes y crisis en el exterior, lo que lleva a priorizar el destino de sus programas de cooperación a focos de conflicto o inestabilidad en Oriente Medio como los territorios palestinos, Siria o Yemen. No obstante, sus recursos todavía son más limitados que otros donantes.

La segunda etapa se produce entre 2001 y 2011 del siglo XXI y viene marcada por los atentados del 11S y el auge del yihadismo a escala global. Se trata de una fase de consolidación de la ayuda oficial de las monarquías árabes. El problema del terrorismo se convierte no solo en un aspecto de seguridad nacional, sino también en una cuestión reputacional para los regímenes del Golfo (Salisbury, 2018). Arabia Saudí y otros Estados de la zona se ven doblemente afectados y bajo una presión internacional considerable. La ayuda al desarrollo asume un papel creciente dentro de su política exterior que, bajo un prisma securitario, les permite actuar de manera simultánea en distintas regiones a la vez.

La ayuda oficial al desarrollo pasa a ser un medio de influir políticamente, pero también de contener posibles amenazas a la seguridad nacional. Las necesidades de los países receptores quedan relegadas. La cooperación religiosa y cultural se convierte en instrumento destacado de las monarquías árabes. La corona saudí ya había estado implementando un multilateralismo apoyado en el componente wahabí desde la década de los ochenta del siglo XX (Hernández, 2019). La finalidad reside en vincular el desarrollo desde una visión y preceptos ideológicos concretos. Las potencias del Golfo comienzan una fase de progresión dentro del sistema internacional, que les sitúa entre los grandes donantes, así como en un actor político clave para las dinámicas regionales.

La tercera etapa se produce desde 2011 hasta la actualidad. Es un período de expansión de la ayuda oficial de las monarquías árabes, que está impulsado por las grandes transformaciones a nivel regional e internacional. Las revueltas antiautoritarias que afectan a diversos países del norte de África y Oriente Medio constituyen un serio dilema para

los intereses de las potencias del Golfo. La respuesta será afianzar y ampliar los márgenes de actuación de su política exterior (Ulrichsen, 2012). Los programas de cooperación desempeñan una importante labor, ya que es una forma factible que tienen los regímenes de aproximarse a los focos más convulsos de las regiones más próximas.

Las revueltas antiautoritarias de 2011 conocidas como primavera árabe constituyen un acontecimiento clave en la historia reciente de Oriente Medio y del norte de África. Las protestas se extendieron en mayor o menor medida por gran parte de los países de la región. Las movilizaciones supusieron una corriente generalizada de cambio contra modelos autoritarios. Los regímenes locales se vieron obligados a reaccionar a nivel interno y externo (Dominguez de Olazábal y Hernández, 2021). Primero, buscando contener las demandas y exigencias de amplios sectores de la población nacional. Segundo, reformulando sus estrategias regionales con el propósito de preservar sus intereses, donde los mecanismos de cooperación van a desempeñar un rol destacado.

La tercera etapa está caracterizada por un aumento de los espacios de actuación y de los mecanismos de ayuda oficial de las monarquías árabes. Por un lado, la ampliación de las regiones y países receptores, puesto que no solo se concentran los principales esfuerzos en Oriente Medio, sino que crecen las vinculaciones con actores del Sahel o Asia central. Por otro, Arabia Saudí ya no es solo el gran país donante del Golfo, sino que asumen un protagonismo destacado otros regímenes como EAU, Qatar o Kuwait, lo que da lugar a una particular situación de competencia entre estas potencias. El unilateralismo define la forma de actuar de estas potencias emergentes en el ámbito de la cooperación.

La ayuda oficial de las monarquías del Golfo está marcada por los factores de proximidad e interés político, y sirve para dar respuesta a los cambios en el entorno regional e internacional. En este sentido, unas primeras medidas de cooperación irán concentradas a países como Yemen, Siria o Libia, que representan zonas elevadas de conflicto. De igual forma, los programas se extienden desde Oriente Medio hacia otras zonas sensibles para sus objetivos estratégicos como el norte de África, el Sahel, el cuerno de África o Asia Central. Las actuaciones en este sector pasan a ser una parte importante de su diplomacia pública, que les ayuda a consolidar en espacios donde comienzan a tener influencia.

### **3. Objetivos de la cooperación internacional de las monarquías del Golfo**

La cooperación internacional de las monarquías del Golfo tiene una doble dimensión en cuantos a sus objetivos e institucionalización. Por un lado, la agenda oficial está enmarcada dentro de los regímenes mundiales de ayuda oficial al desarrollo, que están amparados dentro de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Snider y Waqas Jan, 2022). Por otro, las potencias árabes desarrollan programas específicos que atienden directamente a sus intereses en materia de política exterior, estando muy vinculados a diferentes formas de diplomacia pública. Estos últimos propósitos están asociados a cuestiones tales como la seguridad nacional, la interdependencias económicas o la influencia política y religiosa en regiones consideradas de gran prioridad.

La dimensión más multilateral y de conexión con los regímenes internacionales queda plasmada en dos niveles. En primer término, las agencias de las monarquías del Golfo llevan a cabo de forma coordinada diversos programas de cooperación con los organismos de Naciones Unidas y otras instituciones como el Banco Mundial. En segundo lugar, las potencias árabes también implementan acciones de ayuda oficial sobre el marco de los ODS y la Agenda 2030, que suponen las principales directrices en el sistema internacional actual. En ellos destacan la lucha contra el cambio climático, la pobreza, el impulso hacia modelos de crecimiento sostenible y la preservación de ecosistemas, entre otros.

No obstante, la dimensión bilateral es el elemento de mayor impulso dentro de la ayuda oficial de las monarquías del Golfo (AlMezaini, 2021). Las agencias estatales de estos países implementan mecanismos de cooperación, que quedan suscritos a los propios objetivos de la política exterior de sus países, aunque tendentes también a adecuarse a las necesidades de las áreas receptores. De esta manera, los programas de desarrollo pasan a tener unos objetivos de acción muy concretos. Los regímenes árabes buscan ampliar su influencia religiosa y política, aprovechando en muchas ocasiones espacios de convulsión. Este tipo de inferencias están acompañadas por una agenda más económica.

El primero de los objetivos en materia de política exterior es aprovechar la ayuda oficial para mejorar la influencia internacional. En las últimas décadas se están produciendo importantes cambios en el orden mundial. Existe una difuminación del poder desde la esfera noroccidental hacia otras regiones y agentes del sistema. El resultado es una fragmentación y creciente polarización, que tiene su reflejo en el actual marco del desarrollo sostenible. Potencias emergentes como las monarquías árabes se valen de este contexto para mejorar su posición en el mundo, lo que les convierte –cada vez más– en actores imprescindibles para el funcionamiento de sectores como los de la cooperación.

El segundo objetivo consiste en ampliar los márgenes de influencia político y religiosa regional (Udvari, 2014). La ayuda oficial es un mecanismo muy útil para las potencias del Golfo, ya que les permite penetrar en escenarios complejos e inestables. Los programas de cooperación facilitan la presencia de las monarquías árabes en puntos de conflicto en Oriente Medio, el Sahel o Asia central. Uno de los grandes propulsores de la cooperación a escala regional resulta ser el factor religioso, donde Arabia Saudí ha conseguido consagrarse como un referente en su uso. Las tradiciones culturales permiten mayor aproximación entre los propósitos de los donantes y los países receptores.

El tercer objetivo está en la preservación de los intereses de seguridad nacional. Las monarquías del Golfo tienen una preocupación creciente por el panorama convulso del entorno más próximo. La ayuda oficial al desarrollo emerge dentro de la política exterior como un mecanismo de contención sobre posibles amenazas (Abdelaziz, 2022). Los programas de cooperación garantizan a las potencias árabes presencia en contextos de conflicto, donde pueden ampliar su capacidad de influencia. De igual forma, les sirve para monitorizar la evolución de potenciales peligros, que pueden repercutir en su estabilidad interna, así como establecer redes de contacto y comunicación con todo tipo de actores.

El cuarto objetivo está vinculado a la agenda de crecimiento de las monarquías del Golfo. El ascenso internacional está vinculado a su protagonismo en los mercados internacionales. Una de sus principales preocupaciones es la de diversificar las fuentes de riqueza para reducir la dependencia de los hidrocarburos. A ello se añade el interés de ampliar el número de aliados extranjeros. La ayuda oficial aparece en los planes de estos regímenes como un recurso muy útil, ya que les permite intensificar las interdependencias políticas y económicas en distintas regiones y países. Arabia Saudí, EAU o Qatar comienzan a situarse como importantes socios para muchos países en desarrollo.

Los objetivos expuestos por las monarquías del Golfo son en un inicio congruentes con los intereses y necesidades de los países receptores. Las potencias árabes cuentan a su favor con varios elementos que ayudan a impulsar sus programas de cooperación en varias regiones. Por un lado, el tipo de condicionalidades que marcan en sus líneas de financiación y ayuda oficial no son tan limitantes como las de los actores clásicos (Itani, 2013). Por otro lado, este grupo de países no tiene un pasado de cooperación que les deslegitime como a ciertas instituciones internacionales o donantes occidentales. Por último, despliegan una narrativa que les sitúa como una alternativa a lo tradicional.

#### 4. Principales receptores de los programas de cooperación

La ayuda oficial al desarrollo liderada por las monarquías del Golfo ha estado históricamente muy concentrada. La región de Oriente Medio es el principal espacio receptor de los programas de cooperación, donde destacan los territorios palestinos, Yemen, Siria o Irak. Sin embargo, en las últimas décadas se observa una ampliación considerable de los entornos de actuación de las potencias árabes. Existen dos escenarios añadidos donde Arabia Saudí, EAU, Qatar o Kuwait están incrementando su labor. Por un lado, el continente africano y, especialmente, el sur del Mediterráneo, Sahel y cuerno de África. Por otro lado, países asiáticos y musulmanes desde Afganistán hasta Myanmar.

El primer escenario prioritario de la ayuda oficial de las monarquías del Golfo es Oriente Medio, ya que debido a su proximidad tiene una relevancia política, económica y de seguridad determinante. Los programas de cooperación en esta área se utilizan con unas finalidades muy precisas. En primer término, para consolidar su presencia en aquellos espacios de conflicto o crisis en la región que les sirva para ampliar su influencia en la zona (Alhasan y Lons, 2022). En segundo lugar, para impulsar sus intereses en aquellos puntos de mayor tensión local o ante dinámicas de cambio en el entorno más próximo. Por último, para trasladar parte de sus diferencias y rivalidades a terceros países y, sobre todo, en el apoyo dispar a diferentes actores políticos, religiosos o, incluso, grupos milicianos.

La ayuda oficial de las monarquías tiene en los territorios palestinos un importante punto receptor. La atención a la población palestina está muy presente en la agenda internacional de las potencias árabes, a pesar de la aproximación oficial a Israel desde los acuerdos de Abraham de 2020 (Blumberg, 2021). La situación en Gaza, Cisjordania y los millones de refugiados palestinos sigue teniendo un importante impacto en las sociedades de la zona. Unas poblaciones que continúan simpatizando con la causa palestina. La labor de la cooperación saudí, qatarí o emiratí ayuda a sus regímenes a legitimar su posicionamiento en el conflicto, así como a preservar su influencia en un conflicto central en la región, que mantiene una importante resonancia a nivel mundial.

El modelo de cooperación realizado en los territorios palestinos es reproducido en otros puntos de Oriente Medio. Los ejemplos más paradigmáticos son la guerra en Siria y Yemen. En ambos casos se produce una confusa implementación de la política exterior y de seguridad con la acción de ayuda oficial al desarrollo (Isaac, 2015). Arabia Saudí, Qatar o EAU respaldan a algunas de las partes en conflicto, mientras que desarrollan diferentes tipos de asistencia humanitaria. En la misma línea, las agencias del Golfo desarrollan distintos labores de cooperación en países como Egipto, Líbano, Jordania o Irak, lo que les permite aumentar su peso político y económico en el entorno.

El segundo escenario de actuación se traslada a África y a las regiones del sur del Mediterráneo, Sahel y cuerno de África. Las aspiraciones de las políticas exteriores de las monarquías árabes comienzan a ampliar sus marcos de actuación. El norte de África emerge como otra área prioritaria debido a la proximidad con algunos regímenes locales (Watanabe, 2017). Por un lado, Túnez o Marruecos, donde las potencias del Golfo son importantes socios comerciales y llevan a cabo diferentes programas de cooperación. Por otro, el complejo contexto de Libia, donde desempeñan una doble faceta: valedores de diferentes facciones e importantes donantes de ayuda humanitaria.

El Sahel y el cuerno de África son otras áreas sensibles para los intereses nacionales de las monarquías árabes (Faraouk, 2020). La cooperación se presenta como un medio vinculado al *soft power* que permite ampliar la presencia en la zona sin los inconvenientes de un intervencionismo más directo. La ayuda oficial de los países del Golfo se traduce no solo en programas de desarrollo, sino también, en todo tipo de acuerdos de colaboración y, especialmente, en la promoción de instituciones religiosas que cuenta con financiación público-privada. Estas organizaciones asumen un rol muy destacado entre las poblaciones locales como importantes centros sociales frente a la fragilidad gubernamental.

El último escenario de recepción de la ayuda oficial se extiende desde Asia central hasta el Indo-Pacífico. La presencia más directa del Golfo en la zona se remonta a la década de los ochenta, cuando el conflicto afgano entre los muyahidines y las tropas soviéticas dio lugar a una estrecha cooperación entre Arabia Saudí y diferentes milicias y formaciones religiosas (Steinberg y Woermer, 2013). Riad comenzó a emplear su preeminencia religiosa para ganar influencia en diferentes países musulmanes del extranjero. El modelo volvió a ser reproducido a inicios del siglo XXI, a través de una cooperación inicial entre entidades religiosas, que dio paso a una asistencia gubernamental y más institucional.

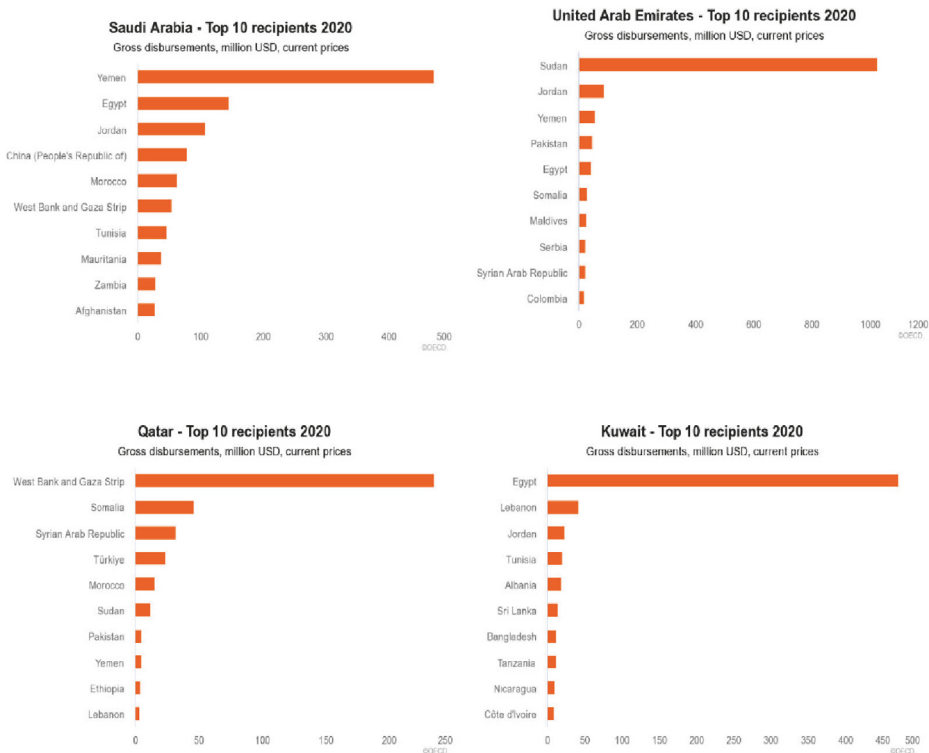
La estrategia de cooperación de las monarquías árabes en Asia central e Indo-Pacífico no sigue una línea de actuación clara. El único rasgo común es aprovechar la identidad musulmana para acercarse a países de la región, pero como paso previo a una vinculación política y económica más creciente. La cooperación religiosa ha permitido a los países del Golfo comenzar a posicionarse en antiguas exrepúblicas soviéticas como Turkmenistán, así como en otros puntos clave como Pakistán, Bangladesh o Myanmar. En este último caso existe un especial interés oficial por la protección de la población musulmana rohingya (Zawacki, 2012), donde Arabia Saudí está desempeñando un papel destacado por poner de relieve a nivel mundial la situación de dichos refugiados.

### 5. Características de la ayuda oficial de las monarquías del Golfo

El desarrollo de los programas de cooperación internacional de las principales monarquías del Golfo en los últimos años puede clasificarse según varias características. En este sentido, la ayuda internacional de estos donantes se disemina a través de programas bilaterales, multilaterales y organismos internacionales. En la misma línea, los mecanismos de cooperación de las potencias árabes cuentan con diferentes modalidades como asistencia a Organizaciones No Gubernamentales (ONG), ayuda humanitaria, apoyo financiero u otras variantes. Por último, también varía la forma de canalizarse a través de instituciones públicas, privadas o del tercer sector y sus principales destinatarios. Este tipo de datos están presentes en el informe *Development Co-Operation Profiles* publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en julio de 2022.

Como se observa en el gráfico 1, el análisis de los cuatro monarquías del Golfo y sus diez principales receptores de ayuda oficial para el año 2020 permite extraer algunas conclusiones. Primero, el destino de este tipo de asistencia se dirige principalmente a la región de Oriente Medio y países de la esfera musulmana. Segundo, cada potencia árabe muestra unas preferencias claras en sus programas de cooperación, ya que para Arabia Saudí la partida más importante se dirige a Yemen (472.2\$ millones); en el caso de EAU es para Sudán (1.025.1\$ millones); para el emirato qatarí son los territorios palestinos (235.9\$ millones); y para Kuwait es Egipto (472\$ millones). En este sentido, se observa en los cuatro casos una distinción entre la primera dirección de sus fondos y el resto de los socios, que reciben este tipo de asistencia.

Gráfico 1. Principales receptores de Ayuda Oficial 2020 (\$-precios corrientes)

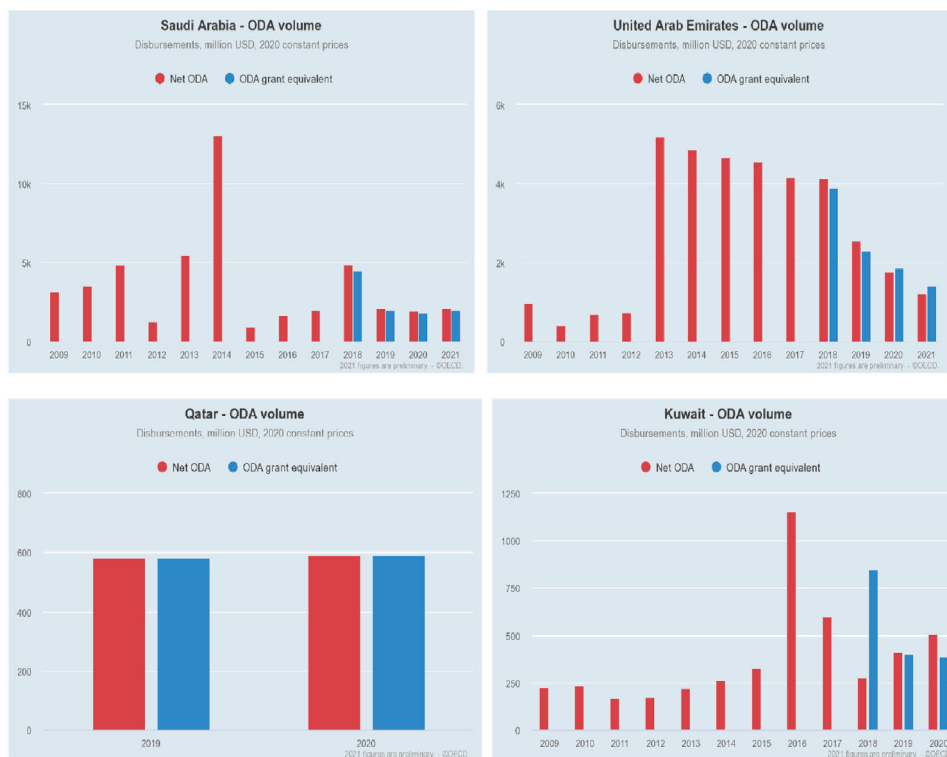


Fuente: OCDE (2022).

La segunda conclusión que puede deducirse del destino de las ayudas oficiales es la heterogeneidad de socios con los que cuentan las monarquías del Golfo. En el caso de Arabia Saudí, el cuarto receptor es China (79,3\$ millones) y también tiene destinos en otros puntos de Asia y el continente africano. Por su parte, EAU y Kuwait son las únicas potencias de la zona que tienen entre sus principales receptores países latinoamericanos o europeos, aunque siendo de las menores. Por ejemplo, los emiratís destinaron en 2020 a Serbia (26,3\$ millones) y Colombia (18,2\$ millones), mientras que los kuwaitís dedicaron una partida específica a Albania (19\$ millones) y Nicaragua (9,9\$ millones).

La siguiente característica que se subraya de la ayuda oficial es la evolución de los últimos diez años. Con todo ello, la información proporcionada por la OCDE necesita de dos importantes matizaciones. En primer término, incluye datos de las monarquías árabes desde 2009, exceptuando Qatar, sobre la que solo se disponen estadísticas desde 2019 (ver gráfico 2). En segundo lugar, hay que precisar un cambio metodológico que incorpora dicha organización internacional en sus publicaciones. A partir del año 2018 no solo se incorpora la variable de la ayuda oficial neta *–net ODA–*, sino que también se presenta ayuda oficial equivalente de subvención *–ODA grant equivalent–*. Esta última métrica calcula la ayuda oficial que se encuentra en su totalidad o prácticamente subvencionada, como donaciones o préstamos en condiciones muy favorables para los países receptores.

Gráfico 2. Evolución de la Ayuda Oficial 2009-2021 (\$ – precios constantes)



Fuente: OCDE (2022).

En los dos años recogidos de Qatar se muestra como la ayuda oficial es prácticamente invariable, 583\$ millones en 2019 y 591\$ millones en 2020, con unos valores semejantes de las características de las subvenciones. En el resto de los tres donantes se observa una evolución dispar. Por un lado, en Arabia Saudí se contempla una primera etapa de crecimiento de la ayuda oficial hasta el año 2014 donde alcanza 13.058\$ millones, una segunda fase de retroceso hasta 2018, donde vuelve a valores de 2011 con 4.878\$ millones e inicia un período de retroceso de la ayuda oficial. No obstante, en los últimos años se proyecta como los programas de asistencia se mantienen muy poco inmutables.

En los casos de EAU y Kuwait se perciben dos tendencias dispares (gráfico 3). En primer término, la federación emiratí tiene una etapa de crecimiento después de 2011, alcanzado 5.192\$ en 2013, pero que luego da lugar a proceso de continuo retroceso, donde en 2021 la ayuda oficial neta se sitúa aproximadamente en 1.230\$ millones. En segundo lugar, el Estado Kuwaití muestra una clara fase de crecimiento desde 2011 con 166\$ millones hasta 2016, que alcanza 1.156\$ millones. Sin embargo, entre 2017-2018 se observa una reducción del volumen total de la ayuda oficial, aunque a partir del 2020 vuelve a aumentar ligeramente hasta situarse en 2021 en un valor próximo a 506\$ millones de ayuda oficial neta.

Gráfico 3. Ayuda oficial bilateral o multilateral 2009-2020 (\$ – precios constantes)



Fuente: OCDE (2022).

Los datos de la OCDE permiten contemplar la preferencia de las monarquías del Golfo en el momento de vehicular la ayuda oficial. Primero, la ayuda bilateral es comprendida como la que se realiza directamente entre el país donante y el país receptor, sin incluir otro tipo de organizaciones y organismos internacionales. Segundo, la ayuda multilateral es la que se desarrolla a través de terceros actores, es decir, en consonancia con los programas y agencias de organizaciones internacionales. En este punto, se logra diferenciar entre ayuda multilateral básica –*core multilateral*–, que se utiliza a discreción de la organización receptora; y ayuda multilateral asignada –*earmarked multilateral*–, que se otorga a una organización, pero según unas condiciones específicas del donante.

Las estadísticas oficiales evidencian la tendencia clara de las monarquías del Golfo de priorizar la ayuda bilateral por encima de la multilateral. Incluso dentro de esta última, los cuatro países donantes prefieren programas de ayuda asignada –*earmarked multilateral*– donde pueden establecer los destinatarios, proyectos u otro tipo de restricciones. En 2020, Arabia Saudí destinaba el 63.9% de su asistencia a programas bilaterales, 21.7% a ayuda multilateral asignada y 14.4% a ayuda básica. En EAU el 92% de su ayuda es bilateral, apenas 6.7% multilateral asignada y 1.3% básica. En el caso de Qatar, el 74.8% es bilateral, 16.8% asignada y 8.4% básica. Por último, Kuwait destina el 95.2% a ayuda bilateral, mientras que solo el 4.1% es para ayuda multilateral básica.

## 6. Monarquías del Golfo y cambios en el sistema de cooperación internacional

El protagonismo adquirido por las monarquías del Golfo dentro de la cooperación internacional se debe a diversas causas. El primer factor está en la propia evolución del sistema heredado del siglo XX. Los países noroccidentales han dominado el funcionamiento del multilateralismo vinculado al desarrollo, que fue impulsado por EE. UU. y las potencias europeas durante la Guerra Fría. Se trató de un mecanismo observado como medio para consolidar su influencia política y económica en terceras regiones. Los países desarrollados marcaron durante décadas el discurso y reglas del juego de este sector, dejando relegado los intereses de las demás regiones.

La cooperación internacional promovida desde el bloque occidental pronto fue percibida como una forma de neocolonialismo. La propia implementación de la ayuda oficial reforzó en gran medida las relaciones de dependencia del llamado sur global. En términos generales, los resultados de los programas de desarrollo tampoco cumplieron con las expectativas planteadas. Las diferencias entre distintas áreas y países, así como la desigualdad y pobreza, continúan siendo problemas persistentes en la sociedad actual. Las críticas se repiten en torno al modelo hegemónico de cooperación, ya sea por los intereses políticos que lo fundamentan, o por las consecuencias derivadas de su implementación.

El siglo XXI representa un punto de inflexión en el sistema de cooperación internacional, que coincide con profundas transformaciones en el propio el orden mundial. La crisis en el modelo se produce en dos dimensiones principalmente. Por un lado, las resistencias al predominio de los países más desarrollados generan una reformulación de los planteamientos de la ayuda oficial. Por otro, emergen alternativas a los marcos de actuación más convencionales

que queda reflejado en la creciente influencia de las monarquías del Golfo (Billat, 2016). La cooperación sur-sur y otros mecanismos se presentan como contrapeso y resistencia de los paradigmas imperantes.

Las transformaciones en el sistema de cooperación internacional reflejan la multipolarización del orden mundial. El bloque occidental que había liderado la ayuda oficial al desarrollo comienza a perder protagonismo. En este sentido, emergen nuevas potencias que pretenden desempeñar un papel relevante en este ámbito. Países de distintas regiones como China, India, Brasil o Sudáfrica consolidan sus propias agencias gubernamentales para desarrollar una agenda particular y acorde a sus intereses (Quadir, 2013), que quedan trazados bajo la identidad sur-sur. El resultado no es solo la proliferación de nuevos agentes cooperantes, sino también, la ruptura de consensos generalizados sobre las formas de actuación, las prioridades y las áreas de destino de la asistencia.

En este contexto internacional se produce la consolidación como grandes donantes de las monarquías del Golfo. Su labor en el sistema de cooperación se lleva a cabo desde hace décadas, aunque su ayuda posee una característica muy volátil (Villanger, 2007) que está sujeta a etapas de grandes donaciones y otras más restrictivas. Las rentas de los hidrocarburos marcan las posibilidades de financiación de la ayuda oficial. No obstante, el ascenso de los países árabes constituye un cambio profundo en cuanto a los actores y en las relaciones establecidas en el desarrollo. Sin embargo, la lógica que impera en gran parte de sus actuaciones es similar a la planteada por las potencias occidentales. Los programas de asistencia continúan relegando los intereses de los países receptores.

El ascenso de las monarquías del Golfo en el sistema de cooperación tiene serias implicaciones. Por un lado, una mayor complejidad entre los objetivos marcados por las instituciones internacionales y los grandes agentes del sector, tanto potencias tradicionales como emergentes. Por otro, una creciente rivalidad e, incluso, incompatibilidad entre las agendas de desarrollo marcadas desde países occidentales sobre los programas de los regímenes árabes. Por último, la heterogeneidad de actores y la falta de nuevos acuerdos globales genera una mayor duplicidad y desequilibrios, que impide en numerosas ocasiones un funcionamiento práctico de la ayuda oficial.

La emergencia de las monarquías del Golfo, junto a otras nuevas potencias en el sistema de cooperación, representa un profundo dilema para el multilateralismo vigente, que había estado dominado por las potencias occidentales (Kondoh, 2019). En primer término, la falta de legitimidad y reconocimiento al marco normativo y político actual genera numerosas controversias no solo entre países receptores y donantes, sino también, entre los propios grandes financiadores de la ayuda oficial. En segundo lugar, la falta de coherencia entre los objetivos generales marcados y las prácticas realizadas por los distintos agentes. En último punto, la ausencia de una definición clara sobre el concepto de desarrollo entre las nuevas potencias emergentes dentro del sector.

Las monarquías del Golfo siguen un esquema de cooperación basado en la combinación de elementos políticos, religiosos y económicos. Aunque presentados desde una óptica de multilateralismo y bajo conceptos como desarrollo sostenible, que se encuadran dentro de los marcos internacionales, lo cierto es que constituye un mecanismo propio de ayuda oficial. La agenda en este ámbito queda dentro de los intereses de acción exterior de cada país (Young, 2015). La finalidad no es solo promover el crecimiento y empoderamiento de determinadas regiones del mundo, sino también, fortalecer las alianzas y vinculaciones con los regímenes árabes donantes. El liderazgo del sistema internacional está en transformación y emergen con fuerza otro tipo de agentes.

## 7. Conclusiones

Las monarquías del Golfo están consolidándose como grandes donantes de ayuda oficial al desarrollo. La relevancia de sus recursos disponibles, así como de los diferentes escenarios donde operan les sitúan en una posición preferente dentro del sistema de cooperación. Su incidencia en este sector clave de las relaciones internacionales coincide con dos grandes dinámicas de cambio. Por un lado, la transformación de sus políticas exteriores y el papel creciente de sus regímenes a escala mundial. Por otro, las crisis que están repercutiendo en los marcos tradicionales de multilateralismo, donde emergen modelos alternativos de asistencia y colaboración, junto a nuevos actores con un papel cada vez más destacado.

La incidencia de las monarquías del Golfo en el ámbito de la cooperación internacional constituye un proceso ambivalente. En primer término, ya que el rol desempeñado por las agencias estatales de Arabia Saudí, EAU o Qatar suponen la irrupción de actores con una agenda propia, que compite con los intereses de los donantes occidentales. En segundo lugar, los programas de ayuda internacional planteados por los regímenes árabes no representan un cambio en los principios o forma de actuación. Sus estrategias mantienen una vinculación directa con los objetivos de política exterior, lo que significa seguir anteponiendo el interés del donante sobre las necesidades de los países receptores.

El papel creciente de las monarquías del Golfo no representa, por lo tanto, un cambio en la lógica de la cooperación internacional. Los Estados con mayores recursos marcan todavía la agenda de la ayuda oficial, a pesar de las críticas desde hace décadas por cambiar un sistema heredado del siglo XX. Las potencias árabes se valen de tales circunstancias para ampliar su inferencia a escala mundial. Las agencias de desarrollo pasan a ser instrumentos útiles de su política exterior, que operan según las prioridades políticas de los Gobiernos. El resultado más directo es un medio donde aumenta la diversidad de actores que participan, aunque bajo unos objetivos muy similares.

La ayuda oficial de las monarquías del Golfo tiene unos destinos muy bien definidos. Oriente Medio, África subsahariana o países de la esfera musulmana son los principales receptores de los programas de desarrollo. La preferen-



cia por estas regiones se debe, en gran parte, a una proximidad histórica y política. La cooperación es utilizada como una herramienta más para afianzar alianzas y marcar zonas de influencia. Una forma de preservar una vinculación entre ambas partes, aunque derive en una relación desigual y dependiente. Arabia Saudí, EAU o Qatar han alcanzado una preminencia destacada en este sector, que les da el suficiente poder para condicionar las normas y reglas vigentes.

## 8. Referencias bibliográficas

- Abdelaziz, M. (2022): “Aid for security: the Gulf-Egypt Dynamic supporting Egypt’s economy”, *Policy Analysis. Fikra Forum*. Jun 7, 2022. Disponible en: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/aid-security-gulf-egypt-dynamic-supporting-egypts-economy>
- Alhasan, H.T. y Lons, C. (2022): “Gulf bailout diplomacy: Aid as economic statecraft in a turbulent región”, *IISS Manama Dialogue*, IISS. November 2022. Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2022/11/gulf-bailout-diplomacy-aid-as-economic-statecraft-in-a-turbulent-region>
- AlMezaini, K. (2021): “Humanitarian foreign aid of Gulf States. Background and Orientations”, *Policy Report N°20*, Konrad Adenauer Stiftung, Regional Programme Gulf States. January 2021. Disponible en: <https://www.kas.de/documents/252038/11055681/Pragmatic+Giants.pdf/c1d569b8-ce69-55f2-7b5c-7f05a35ac3e5?version=1.0&t=1629197244490>
- Billat, C. (2016): “The funding of humanitarian action by the Gulf States: a long-term commitment”, *Humanitarian AID on the move*. Special Issue. World Humanitarian Summit. May 2016. Disponible en: <https://www.urd.org/en/review-hem/the-funding-of-humanitarian-action-by-the-gulf-states-a-long-term-commitment/>
- Blumberg, F. (2021): “Pragmatic giants. On the development policy of the Gulf States: motives, priorities, and the potential for collaboration”, *International Reports. KAS. Konrad Adenauer Stiftung*, July 5, 2021. Disponible en: <https://www.kas.de/en/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/pragmatische-giganten>
- Cotterrell, L. y Harmer, A. (2005): “Diversity in donorship: the changing landscape of official humanitarian aid. Aid donorship in the Gulf States”, *Humanitarian Policy Group. HPG Background Paper*, September 2005. Disponible en: <https://odi.org/en/about/our-work/diversity-in-donorship-the-changing-landscape-of-official-humanitarian-aid/>
- Domínguez de Olazábal, I. y Hernández, D. (2021): “La política exterior de Arabia Saudí: equilibrio entre factores domésticos y externos”, *Revista Española de Ciencia Política*, 56, pp. 21-47. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.56.01>
- Farouk, Y. (2020): “Saudi Arabia: Aid as a primary foreign policy tool”, en M. Dunne, ed., *As Gulf donors shift priorities, Arab states search for Aid*, Estados Unidos, Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2020/06/09/as-gulf-donors-shift-priorities-arab-states-search-for-aid-pub-82001>
- Hernández, D. (2020): *El reino de Arabia Saudí y la hegemonía de Oriente Medio*, Madrid, Editorial La Catarata.
- Hernández, D. (2019): *La política exterior de Arabia en Oriente Medio tras la primavera árabe. Objetivos y estrategias regionales (2011-2016)*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/51661/>
- Isaac, S. K. (2015): “Gulf assistance funds post-2011: allocation, motivation and influence”, *IEMed. Mediterranean Yearbook 2015*, Strategic Sectors, Economy & Territory, pp. 262-265.
- Itani, F. (2013): “The promise and perils of Gulf aid”, *Atlantic Council. Mena Source*. May 3, 2013. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/the-promise-and-perils-of-gulf-aid/>
- Kondoh, H. (2019): “Unilateralism versus multilateralism? Emerging countries and emerging multilateralisms”, *Journal of International Development Studies*, 28(3), pp. 31-47.
- OCDE (2022): *OECD’s Development Co-operation Profiles*, París, Organisation for Economic Co-operation and Development. Disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-profiles\\_2dcf1367-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-profiles_2dcf1367-en)
- Quadir, F. (2013): “Rising donors and the new narrative of ‘south-south’ cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes?”, *Third World Quarterly*, 34(2), pp. 321-338. Disponible en: 10.1080/01436597.2013.775788
- Salisbury, P. (2018): “Aiding and Abetting: The GCC as Quiet Giants and Emerging Players in Aid and Overseas Development Assistance”. *Issue Brief. Rice University’s Baker Institute for Public Policy*. Disponible en: <https://www.bakerinstitute.org/research/gcc-emerging-players-aid>
- Snider, J y Waqas Jan, M. (2022): “UAE-Pakistan development cooperation: a model for South-South cooperation in a multipolar world”, *Conflict, security & development*, 22(1), pp. 97-118. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14678802.2022.2037851>
- Steinberg, G. y Woermer, N. (2013): “Exploring Iran & Saudi Arabia’s interests in Afghanistan & Pakistan: stakeholders or spoilers – a zero sum game?”, *Sources of Tension in Afghanistan and Pakistan: A Regional Perspective*. Disponible en: [https://www.cidob.org/en/publications/publication\\_series/project\\_papers/stap\\_rp/policy\\_research\\_papers/exploring\\_iran\\_saudi\\_arabia\\_s\\_interests\\_in\\_afghanistan\\_pakistan\\_stakeholders\\_or\\_spoilers\\_a\\_zero\\_sum\\_game\\_part\\_1\\_saudi\\_arabia](https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/project_papers/stap_rp/policy_research_papers/exploring_iran_saudi_arabia_s_interests_in_afghanistan_pakistan_stakeholders_or_spoilers_a_zero_sum_game_part_1_saudi_arabia)
- Udvari, B. (2014): “Realignment in international development cooperation: role of emerging donors”, *Society and Economy*, 36(3), pp. 407-426. Disponible en: <https://doi.org/10.1556/SocEc.36.2014.3.5>
- Ulrichsen, K. C. (2012): “South-South cooperation and the changing role of the Gulf States”. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 1, pp. 103-123.
- Villanger, E. (2007): “Arab foreign aid: disbursement patterns, aid policies and motives”. *CMI Report*. Disponible en: <https://www.cmi.no/publications/2815-arab-foreign-aid-disbursement-patterns>
- Watanabe, L. (2017): “Gulf states’ engagement in North Africa: the role of foreign aid”, en K. S. Amezaini y J. M. Rickli, eds., *The small Gulf states. Foreign and security policies before and after the Arab spring*, New York, Routledge, pp. 168-181.
- Young, K. E. (2015): “The limits of Gulf arab aid: Energy markets and foreign policy”, *EUCERS. ‘Reflections’ Working Paper Series*, 1, pp. 43-53.
- Zawacki, B. (2012): “Defining Myanmar’s Rohingya Problem”, *Human Rights Brief*, 20(3), pp. 18-25