Cooperar en un mundo desigual: política, poder y justicia global

Ana Cristina García Morales. Trabajadora Social. Coordinadora del equipo de Fortalecimiento Institucional en el Área de Cooperación Internacional de Cáritas Española

> *¿Puede hablarse de cooperación para el desarrollo cuando las mismas dinámicas políticas y económicas que generan desigualdad condicionan también las políticas de cooperación?*

Introducción

La cooperación internacional no tiene lugar al margen de las relaciones económicas y políticas que organizan el mundo. Decidir cuánto se financia, dónde se interviene, qué problemas se consideran prioritarios o qué soluciones se apoyan implica también decidir qué intereses se consideran relevantes y quién tiene capacidad de implementarlos.

Esto no significa que la cooperación sea negativa por estar vinculada a la política. Toda política pública implica decisiones sobre recursos, prioridades e intereses. El tema central es diferente, es preguntarnos qué lugar ocupan en esas decisiones sobre los derechos humanos, la autonomía de las sociedades y las necesidades de quienes sufren las consecuencias de la desigualdad.

Por eso, más que preguntarnos si la cooperación está politizada, deberíamos preguntarnos: **¿quién decide?, ¿quién se beneficia?, ¿quién asume los costes?**

Estas preguntas son importantes porque se pueden ver claras contradicciones del sistema internacional. Mientras la cooperación intenta reducir la pobreza y fortalecer derechos, muchos países afrontan una creciente presión de la deuda que limita su margen para invertir en servicios públicos y en la garantía de los derechos. Mientras se impulsa la transición energética, aumenta la demanda mundial de minerales cuya extracción puede generar importantes impactos sociales y ambientales. Y mientras se reconoce la necesidad de adaptarse al cambio climático, muchos de los países más vulnerables disponen de menos recursos para financiar esa adaptación.

La cooperación no puede limitarse, a paliar las consecuencias de un sistema desigual. Si queremos contribuir a la justicia global, debemos mirar también hacia las estructuras que producen y reproducen esa desigualdad.

De la financiación al endeudamiento: cuando el desarrollo tiene un precio

La financiación es imprescindible para el desarrollo. Los Estados necesitan recursos para construir infraestructuras, ampliar los sistemas sanitarios y educativos, transformar sus economías o responder a situaciones de emergencia. Endeudarse tampoco es en sí mismo un problema. El endeudamiento puede permitir realizar inversiones que un país no podría financiar únicamente con sus recursos disponibles.

La cuestión cambia cuando el coste de esa deuda reduce la capacidad de los Estados para atender otras necesidades. En ese momento, la deuda deja de ser únicamente un instrumento financiero y pasa a convertirse en una cuestión de política pública: qué se paga, qué se retrasa y qué derechos quedan condicionados por la disponibilidad de recursos.

El problema tiene grandes dimensiones, como se puede ver en el

informe de UNCTAD, la deuda externa de los países en desarrollo alcanzó los 12,3 billones de dólares en 2025. Ese mismo año, los países menos adelantados destinaron, de media, el 18,2 % de sus ingresos por exportaciones al servicio de la deuda externa y el 17,6 % de sus ingresos públicos al servicio de la deuda pública externa y con garantía pública (UNCTAD, 2026).

Cuando se reduce el espacio fiscal, los gobiernos disponen de menos capacidad para sostener inversiones en educación, sanidad, protección social o adaptación al cambio climático. La presión del servicio de la deuda está reduciendo el margen de muchos países para financiar objetivos de desarrollo y que el coste de los intereses de la deuda externa a largo plazo aumentó casi un 14 % en 2025 (UNCTAD, 2026).

Esto no significa que toda deuda genere dependencia ni que los acreedores determinen automáticamente las políticas de un Estado, pero sí significa que determinadas situaciones de endeudamiento pueden reducir de manera importante el margen de decisión económica y política. Cuando un país necesita dedicar una parte creciente de sus ingresos a mantener su solvencia, sus opciones de política pública pueden quedar condicionadas por las exigencias de los mercados, los acreedores o las instituciones financieras internacionales.

Por este motivo, la sostenibilidad de la deuda no debería medirse exclusivamente por la capacidad de devolver el dinero. También debería considerar la capacidad de un Estado para mantener los servicios públicos, proteger a su población y sostener una trayectoria de desarrollo.

Esta discusión estuvo presente en la IV Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, celebrada en Sevilla en 2025. El Compromiso de Sevilla incorporó, entre otras cuestiones, la necesidad de abordar las crisis de deuda, mejorar el acceso a financiación y reformar algunos elementos de la arquitectura financiera internacional. Una cuestión que

se destacó fue la importancia de que los países del Sur Global tuvieran voz y voto en las mesas donde se decide las condiciones de sus préstamos y que parte de estos tuvieran una perspectiva de desarrollo (Social, ambiental, de derechos) más allá del desarrollo económico, preponderante en la mayoría de las decisiones.

Desde la perspectiva de la cooperación, esto obliga a ampliar la mirada. No basta con financiar proyectos concretos si las condiciones financieras generales reducen la capacidad de los países para sostenerlos. Tampoco basta con hablar de desarrollo si las economías dependen excesivamente de unos pocos productos de exportación o si los sistemas fiscales no consiguen movilizar suficientes recursos internos.

Una cooperación orientada a la justicia debería contribuir a que los países dispongan de **espacio fiscal, institucional y político suficiente para definir sus propias prioridades de desarrollo**. Esto implica prestar atención a la deuda, pero también a la fiscalidad, el comercio, la inversión y las reglas que determinan cómo se distribuyen los beneficios y los riesgos de la actividad económica.

Porque no todo lo que se presenta como financiación para el desarrollo es cooperación y no toda financiación produce necesariamente una mayor autonomía.

La riqueza que empobrece: recursos naturales y desigualdad

La dependencia no se expresa únicamente a través del ámbito económico. También puede construirse alrededor de lo que un territorio posee y otros necesitan.

En principio, tener petróleo, gas, minerales, tierras fértiles, agua o bosques debería ser una oportunidad para

mejorar las condiciones de vida de la población. Sin embargo, la abundancia de recursos naturales no garantiza por sí mismo un desarrollo más justo. La experiencia de numerosos países muestra que la dependencia de las materias primas puede generar una elevada vulnerabilidad frente a las fluctuaciones de los precios internacionales y dificultar la diversificación económica y también puede reducir los beneficios que finalmente llegan a la población cuando existen instituciones débiles o sistemas poco eficaces de gestión de los ingresos derivados de los recursos (Banco Mundial, 2023).

Por eso, la cuestión no es solamente quién posee los recursos, sino **quién tiene capacidad para decidir sobre ellos, quién recibe el valor generado por su explotación y quién sufre sus costes sociales y ambientales**.

Esta situación además se complica con la llamada transición energética. La descarbonización de las economías requiere minerales como litio, cobre, níquel o cobalto. La demanda de minerales críticos podría casi triplicarse de aquí a 2030, según Naciones Unidas. El problema no es que estos recursos sean necesarios, sino que su extracción y procesamiento pueden reproducir relaciones de dependencia y generar importantes impactos sobre el agua, los ecosistemas, los medios de vida y los derechos de las comunidades (PNUMA, 2024) generando una clara paradoja. Necesitamos transformar profundamente nuestro modelo energético, pero no podemos hacerlo trasladando los costes de esa transformación a territorios con menor capacidad de decisión.

Es fundamental garantizar que esos materiales se extraen bajo condiciones justas, que los directamente afectados han sido consultados y han participado en la toma de decisiones, y que la distribución de los beneficios y costes se harán bajo una lógica de justicia ambiental, social y económica.

En numerosos territorios, la explotación de recursos afecta al acceso al agua, al uso de la tierra, a los medios de vida de

comunidades campesinas, indígenas o ribereñas y a la conservación de ecosistemas. Cuando las poblaciones afectadas no participan de manera efectiva en las decisiones, el conflicto no es una consecuencia accidental del proyecto es un problema de quién ha tomado las decisiones y desde qué perspectiva.

La encíclica *Laudato si'* introdujo este tema hablando de una crisis *socioambiental* y vincula la degradación ambiental con las desigualdades económicas y sociales. En este contexto, plantea el concepto de *deuda ecológica* entre el Norte y el Sur, relacionado con el uso históricamente desigual de los recursos naturales y con los desequilibrios comerciales y ambientales (Francisco, 2015).

Esta idea permite conectar dos problemas que generalmente se analizan por separado. La degradación ambiental puede aumentar la vulnerabilidad económica y social de un país; los impactos climáticos pueden generar nuevas necesidades de financiación; y el endeudamiento, a su vez, puede reducir la capacidad de invertir en adaptación.

La transición hacia un modelo más sostenible no puede evaluarse, solo mirando la reducción de emisiones. También debe preguntarse quién paga el coste de esa transición y quién obtiene sus beneficios.

El éxito del desarrollo no debería medirse por la cantidad de recursos naturales extraídos, exportados o transformados, sino por lo que esos recursos permiten construir en cuanto a sistemas públicos más sólidos que claramente garanticen los derechos humanos de sus poblaciones para que puedan decidir sobre su propio futuro.

El rostro humano de las decisiones macroeconómicas

Detrás de una cifra de deuda, de un acuerdo financiero o de una decisión sobre la explotación de los recursos naturales hay personas.

Una decisión que, desde la perspectiva de un Gobierno, una empresa o un banco puede aparecer como una cuestión macroeconómica puede traducirse, en otro lugar, en menos recursos para un centro de salud, pérdida de medios de vida, contaminación de las aguas, inseguridad alimentaria o desplazamiento de una comunidad.

Esta distancia entre la decisión y sus consecuencias es uno de los grandes problemas de la política internacional. Cuanto más lejos se sitúa el espacio donde se toma una decisión, más fácil resulta que quienes la toman no perciban sus efectos.

En una conferencia en el año 2017 en el marco de la *Campaña Si cuidas el planeta, combates la pobreza* de la red Enlázate por la Justicia participó Patricia Gualinga, mujer líder indígena defensora de los derechos humanos y de los derechos de los indígenas integrantes de la etnia *kichwa* de Sarayaku, un territorio en la Región Amazónica del Ecuador.

La intención era que nos transmitiera qué efectos estaba teniendo el modelo económico en su comunidad y si esto había generado pobreza.

Su primera intervención fue: *Antes de empezar, me gustaría saber, cuando hablamos de pobreza ¿a qué se refieren?. ¿A qué se refieren cuando hablan de desarrollo?*. Estuvo largo rato hablando de la riqueza cultural, riqueza en recursos naturales, en el manejo del tiempo, de conexión con la tierra y su comunidad. Esto nos hizo posicionarnos desde otro punto de vista, desde la necesidad de un acercamiento epistemológico al concepto de desarrollo.

El problema no es solamente quién decide sobre el desarrollo, sino quién tiene capacidad para definir qué significa desarrollarse.

Las personas no son únicamente receptoras de políticas. Son sujetos de derechos y deben poder participar en las decisiones que afectan a sus vidas y en participar construyendo qué desarrollo quieren para sus comunidades. Esta perspectiva está también presente en la cooperación española, cuyo marco legal reconoce el protagonismo de las sociedades de los países socios en la definición y aplicación de sus propias opciones de desarrollo (España, 2023).

Desde esta perspectiva, la participación y la apropiación local no son requisitos administrativos de un proyecto sino una cuestión de justicia.

La cooperación pierde parte de su sentido cuando convierte a las personas en destinatarias de soluciones diseñadas desde fuera y no reconoce su capacidad para definir qué problemas deben abordarse y cómo hacerlo. Cooperar incluir la capacidad en la toma de decisiones.

Coherencia de políticas: cuando cooperar no es suficiente

Aquí aparece una de las principales contradicciones de la cooperación internacional: **¿de qué sirve una política de cooperación que promueve el desarrollo sostenible si otras políticas públicas generan condiciones que dificultan ese mismo desarrollo?**

La cooperación convive y en ocasiones, con decisiones comerciales, financieras, energéticas, migratorias, fiscales, sobre temas de seguridad y empresariales. Todas ellas pueden tener efectos sobre los países y comunidades con los que se

coopera.

Podemos estar financiando un programa de adaptación al cambio climático mientras otras decisiones económicas contribuyen a aumentar la vulnerabilidad climática como ocurre, por ejemplo, en algunos territorios amazónicos. Podemos apoyar el desarrollo de comunidades rurales mientras determinadas dinámicas comerciales dificultan la viabilidad de sus producciones. Puede defenderse la protección de los derechos humanos y, al mismo tiempo, aumentar la presión sobre territorios ricos en recursos estratégicos sin garantizar una participación efectiva de las poblaciones afectadas.

No se trata de afirmar que estas contradicciones sean siempre deliberadas ni de atribuir a la política de cooperación la responsabilidad sobre decisiones que corresponden a otros ámbitos. Se trata de reconocer algo más sencillo, **la cooperación no puede compensar por sí sola los efectos negativos de otras políticas públicas**.

España ha asumido formalmente esta perspectiva. La Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global establece la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible como un *principio y elemento fundamental* de la política española de cooperación. La norma plantea además que los objetivos de desarrollo sostenible deben informar las políticas internas y externas con repercusiones sobre los países en desarrollo y fija el compromiso de alcanzar el 0,7 % de la renta nacional bruta en ayuda oficial al desarrollo en 2030 (España, 2023). Esto supone un avance importante pero también eleva la exigencia.

Ya no es solo qué dice la política de cooperación, sino qué efectos tienen otras políticas públicas sobre los mismos objetivos que esa cooperación pretende alcanzar. La propia OCDE, en su revisión de la cooperación española, ha señalado que España puede avanzar más en la identificación y el abordaje de los efectos transfronterizos de sus políticas

nacionales (OCDE, 2026) pero también existe una cuestión básica que hay que garantizar y es la dotación de recursos económicos destinados a cooperación

En 2025, la AOD española alcanzó, según datos preliminares de la OCDE, el 0,27 % de la RNB. Supone una mejora respecto a años anteriores, pero continúa lejos del 0,7 % comprometido para 2030. Con las tendencias actuales, alcanzar ese objetivo resulta improbable (OCDE, 2026).

Esto no se limita a la Administración General del Estado. La cooperación descentralizada, una de las características diferenciales del modelo español, también afronta dificultades. El informe de presupuestos de cooperación autonómica de 2024 señalaba que diez de las diecisiete comunidades autónomas habían aplicado recortes o congelado sus fondos. En Aragón, la reducción presupuestaria superó el 76 % ese año (Red de Coordinadoras Autonómicas de ONGD, 2024).

Estos datos no deberían utilizarse únicamente para reclamar más recursos, aunque estos sean necesarios. También cuestionan el lugar que ocupa la cooperación entre las prioridades de las políticas públicas.

La coherencia de políticas no significa que todas las políticas públicas tengan los mismos objetivos. Significa que, cuando una decisión tiene efectos negativos sobre el desarrollo o sobre los derechos de otras poblaciones, esos efectos deben poder identificarse, evaluarse y corregirse.

Cooperar también implica revisar qué efectos producen nuestras propias decisiones.

¿Qué significa entonces una cooperación justa?

Si la cooperación quiere responder a las causas y no

únicamente a las consecuencias de la desigualdad, necesita algo más que buenos proyectos. Necesita una determinada manera de entender las relaciones entre quienes cooperan.

Una cooperación orientada a la justicia debería partir, en primer lugar, de un **enfoque de derechos humanos**. Las personas no son simplemente beneficiarias de los programas que se ponen en marcha, sino titulares de derechos. Por eso, la cooperación debería contribuir a crear las condiciones necesarias para que puedan ejercerlos y defenderlos.

Esto está estrechamente relacionado con la **participación y la apropiación local**. Las comunidades y organizaciones de los países con los que se coopera deben tener capacidad real para definir sus propias prioridades y decidir sobre las cuestiones que afectan a sus vidas. Cooperar no debería significar sustituir esas decisiones, sino acompañarlas y reforzar la capacidad de las propias sociedades para llevarlas adelante.

También es necesario hablar de **coherencia de políticas**. La cooperación no puede analizarse de forma aislada de las decisiones económicas, comerciales, financieras, energéticas o ambientales que tienen efectos en otros países. Los objetivos que se persiguen a través de la cooperación deberían tenerse en cuenta también en esos otros ámbitos de la política pública.

A esto se suma una cuestión de **justicia económica**. Hablar de desarrollo implica también preguntarse por el endeudamiento, la capacidad de los Estados para movilizar recursos propios, los sistemas fiscales, las condiciones en las que acceden a financiación o la forma en que se distribuyen los beneficios de la actividad económica. No se trata solo de cuánto dinero se transfiere, sino también de las condiciones económicas que permiten o dificultan que los países puedan decidir sobre su propio desarrollo.

Por último, una cooperación justa debe incorporar una

perspectiva de **justicia socioambiental**. La transición ecológica es imprescindible, pero no puede construirse haciendo recaer sus costes sobre territorios y poblaciones que han contribuido menos a la crisis climática y que, al mismo tiempo, cuentan con menos recursos para hacerle frente. La transición será realmente justa si, además de reducir las emisiones, tiene en cuenta quién soporta sus costes y quién se beneficia de ella.

Estos principios no son ajenos al marco de la cooperación española. La Ley 1/2023 incorpora entre sus objetivos la lucha contra la pobreza y la desigualdad, los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental y la participación, y sitúa la coherencia de políticas en un lugar central (España, 2023).

Tampoco son ajenos al trabajo de las organizaciones de desarrollo. La Coordinadora sitúa entre las líneas de trabajo del sector la defensa de los derechos humanos, la igualdad, la sostenibilidad, la justicia global y la incidencia política (La Coordinadora, 2025).

El tema central no es definir desde cero qué debería ser una cooperación justa. Buena parte de los principios necesarios ya están reconocidos. El reto consiste en hacerlos efectivos y en asumir las consecuencias que tienen cuando entran en conflicto con otros intereses.

Conclusión: cooperar para transformar

La cooperación internacional es política. No puede ser de otra manera. Decide sobre recursos, prioridades y relaciones entre actores. La cuestión no es si está o no politizada sino **qué intereses orientan esa política y qué lugar ocupan en ella las personas que sufren las consecuencias de las decisiones que tomamos**.

Para España, la respuesta pasa por una doble responsabilidad.

Por un lado, cumplir los compromisos asumidos y dotar a la cooperación de recursos suficientes. Por otro, hacer que los objetivos de desarrollo sostenible sean relevantes también cuando se toman decisiones en ámbitos que tradicionalmente se han considerado ajenos a la cooperación.

Referencias bibliográficas:

Banco Mundial (2023). *Africa's Resource Future*. Africa's Resource Future

Coordinadora ONGD: Informe del sector de las ONGD 2025 Informe 2025 – Informe del sector de las ONGD

Naciones Unidas. *Critical Energy Transition Minerals Initiative*. [un.org]

OCDE: Publications Insights and context to inform policies and global dialogue. «Development Co-operation Profiles: Spain» 2026

REPAM (2024). *REPAM reafirma sus urgencias en torno a la justicia ambiental y los derechos humanos y de la naturaleza*. [repam.net]

REPAM (2024). *Pronunciamiento en el XI Foro Social Panamazónico (FOSPA)*. [ceb.bo]

The Guardian: Https://www.theguardian.com/global-development/2026/jul/10/developing-countries-spend-more-foreign-debt-education-aid-cuts-unesco

UNCTAD (2024). *Critical minerals boom: Global energy shift brings opportunities and risks for developing countries*.

https://unctad.org/es/publication/sostenibilidad-de-la-deuda-externa-y-desarrollo-2025?utm_source=chatgpt.com

«Sostenibilidad de la deuda externa y desarrollo (2025) | ONU Comercio y Desarrollo (UNCTAD)»

UN 2026: «External debt sustainability and development (2026) | UN Trade and Development (UNCTAD)»https://unctad.org/publication/external-debt-sustainability-and-development-2026?utm

Número 24, 2026