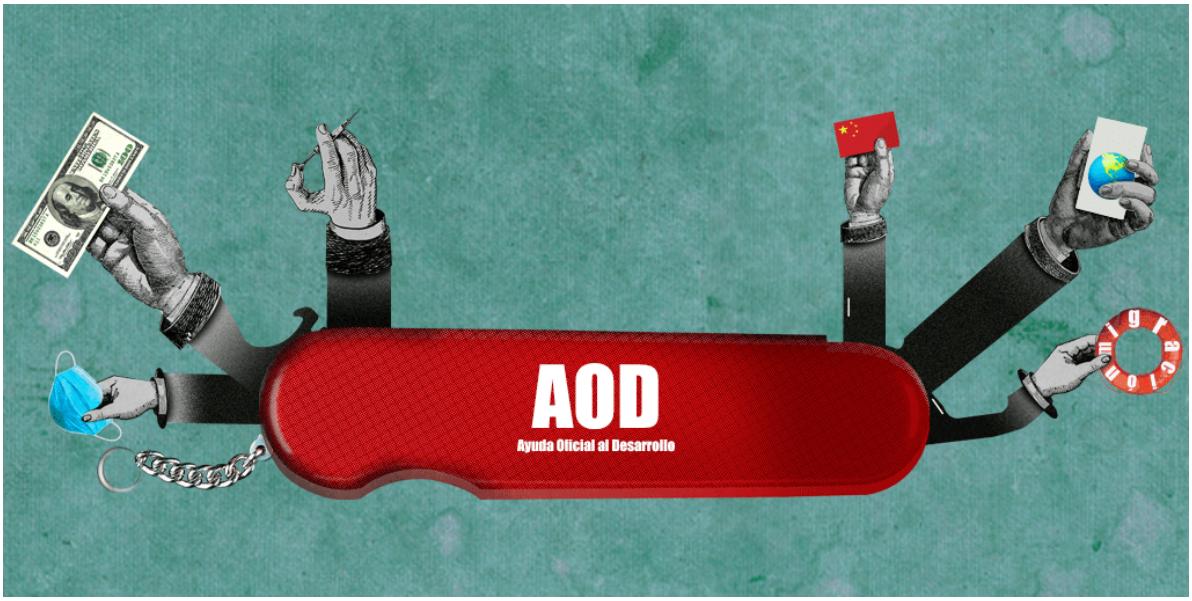
EL SISTEMA DE COOPERACIÓ ENFRONT L'EVOLUCIÓ DE L'ORDRE MUNDIAL I ELS REPTES GLOBALS

# Desafiaments globals i cooperació al desenvolupament: una història de canvis

Stephan Klingebiel, Heiner Janus




Il·lustració: Hansel Obando

Els principals pilars del sistema de cooperació internacional per al desenvolupament han celebrat el seu 60è aniversari el 2021. L'any 1961 va ser el punt de partida per a institucions clau establertes pels països de l'OCDE. El president dels Estats Units, John F. Kennedy, va reunir les iniciatives existents en matèria de suport a les nacions en vies de desenvolupament sota la poderosa Agència dels Estats Units per al Desenvolupament Internacional (USAID, segons la seva sigla en anglès). Aquell mateix any, el BMZ alemany (Ministeri Federal de Cooperació Econòmica i Desenvolupament) es va constituir a l'aleshores Alemanya Occidental com un ministeri dedicat a donar suport a les regions en vies de desenvolupament. També el 1961 l'OCDE va establir el seu Comitè d'Ajuda al Desenvolupament (CAD). La cooperació al desenvolupament va ser un element important en la política exterior durant la Guerra Freda i, malgrat els contratemps, des d'aleshores el volum d'ajuda global ha augmentat gradualment.

Tanmateix, el context de l'ajuda oficial al desenvolupament (AOD) en la dècada de 2020 és fonamentalment diferent del de dècades anteriors. L'objectiu central anterior de l'AOD de donar suport al *desenvolupament* d'uns països socis específics s'ha ampliat per incloure

desafiaments globals com el canvi climàtic, la migració, les pandèmies i els problemes relacionats amb la seguretat. L'Agenda 2030, amb els seus Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS), proporciona una metanarrativa per tal de definir *desenvolupament*. I encara més important, els ODS afecten a tot: el desenvolupament és un objectiu per a tots els països i totes les àrees polítiques.

No obstant això, els pocs recursos de l'ajuda oficial al desenvolupament són insuficients davant la dimensió dels desafiaments per al desenvolupament global. Els 161.000 milions de dòlars que formen el total de l'AOD sufraguen gran part de la resposta mundial humanitària i les emergències, l'adaptació al canvi climàtic i la seva mitigació, altres problemes transnacionals com abordar la pandèmia de COVID-19 i les organitzacions de desenvolupament de l'ONU. El 2020, els cinc proveïdors més grans d'AOD (EUA, Alemanya, Regne Unit, Japó i França) van proporcionar conjuntament el 70 per cent de l'AOD global. Per tant, aquests actors tenen una influència global enorme, incloent la futura orientació de l'àmbit polític de l'AOD.

De cara al futur es presenten dos camins diferents i potencialment incompatibles. Un primer grup d'experts advoca per reorientar l'AOD a fi de centrar-se en promoure el desenvolupament dels països més pobres, sovint considerats el grup de països menys desenvolupats (PMD). L'AOD ajudaria a assolir els ODS, però se centraria en els països amb més necessitats.

Un segon grup d'experts és partidari de renovar completament l'AOD i dirigir-la a un tipus més ampli de cooperació global finançada amb fons públics i que inclogui tots els països i totes les àrees polítiques a fi d'assolir els ODS. En aquest escenari, tots els països contribueixen a finançar els béns públics globals i les inversions públiques globals (GPI, segons la seva sigla en anglès) segons les seves possibilitats, eliminant així la necessitat de categories de països obsoletes (*desenvolupats* i *en vies de desenvolupament*) i passant de la solidaritat a la reciprocitat.

> Els pocs recursos de l'ajuda oficial al desenvolupament són insuficients davant la dimensió dels desafiaments per al desenvolupament global: emergències, canvi climàtic o pandèmies, entre d'altres

Actualment, tots dos escenaris conviuen de manera simultània, tot i que amb patrons variables. Com a elements clau d'aquests dos escenaris identifiquem cinc tendències: (i) la incertesa; (ii) la confrontació geopolítica, com la infraestructura social i econòmica present als *països en vies desenvolupament*. Encara que els usos de l'AOD estan dividits en països i temàtiques, el proveïment d'ajuda està molt centrat en (iii) els canvis en les motivacions dels donants, (iv) l'assignació temàtica, i (v) el volum i connexió de l'AOD amb el finançament contra el canvi climàtic. En subratllar aquestes tendències, demostrem els principals beneficis i desavantatges respecte a ampliar o reorientar la cooperació al

desenvolupament.

## La cooperació al desenvolupament: un concepte que compleix 60 anys

En el marc del seixantè aniversari de l'AOD, l'àmbit polític de la cooperació al desenvolupament s'enfronta, una vegada més, a interrogants fonamentals sobre el seu futur. Quin objectiu té la cooperació al desenvolupament en la pròxima dècada? Quins països haurien de cooperar i com cal mesurar aquesta cooperació? Quines nacions s'haurien de beneficiar més de l'AOD? Les tensions geopolítiques actuals, la pandèmia de COVID-19 i la crisi climàtica, així com les persistents desigualtats mundials i la pobresa, determinen la manera en que els països responen a aquestes preguntes.

Encara que la cooperació al desenvolupament pot entendre's en termes més amplis (més actors i diferents tipus de cooperació més enllà de l'AOD), el concepte d'AOD continua sent un pilar clau. Els trenta estats membres del CAD, un grup de països rics que pertanyen a l'OCDE i que compleixen les mateixes regles per reportar fluxos financers públics concessionals, són els encarregats de definir l'AOD. Tanmateix, el paraigua comú del CAD pot resultar enganyós, ja que la cooperació al desenvolupament serveix a diferents objectius a cada país, sovint combinant interessos propis amb objectius orientats a les necessitats dels receptors. En debatre el futur de la cooperació al desenvolupament hi ha dues direccions principals que promouen els països i experts del CAD: l'ampliació o la reorientació de l'AOD.

En primer lloc, les raons per ampliar l'AOD són convincents. Els desafiaments per al desenvolupament són multidimensionals, tal com reflecteixen els ODS, i la divisió artificial del món en països més rics i més pobres ha quedat obsoleta. En canvi, el desenvolupament és un desafiament universal, per a tots els països, i requereix mobilitzar més recursos (financers i no financers, públics i privats) i noves formes de cooperació *horitzontal* o *recíproca*. En aquest escenari, tots els països contribuirien segons les seves possibilitats i una institució internacional (encara per determinar) podria distribuir els recursos on fossin més necessaris.

Els inconvenients d'ampliar l'AOD depenen dels detalls, tant en termes tècnics com polítics. Tècnicament, la cooperació ha de poder mesurar-se a fi de comparar les contribucions i les necessitats dels diferents països. Tanmateix, els intents de mesurar totes les formes de cooperació global pública i privada que contribueixen als ODS mitjançant un sol sistema han resultat difícils: no existeix cap concepte proposat per mesurar el suport oficial total al desenvolupament sostenible que sigui àmpliament acceptat. Sense una comprensió clara del que es considera una AOD ampliada, la porta per a *ecoblanquear* i exagerar les contribucions pròpies s'obre de bat a bat. A més, mobilitzar el suport polític per al concepte d'una AOD ampliada és complex. Malgrat els defectes d'aquest concepte, ha tingut molt èxit mobilitzant el suport polític a tot el món i ha establert un sistema de rendició de comptes i regles per a la qualitat de l'AOD.

El segon camí per a l'avenir de l'AOD és reorientar-la a fi d'assolir els ODS als països amb més necessitats. Si bé aquestes nacions sovint es consideren els països menys desenvolupats (PMD), els països de renda mitjana també s'inclourien, segons els seus respectius desafiaments per al desenvolupament i la forma en què s'utilitzi l'AOD en aquests llocs. La idea orientativa seria assignar uns quants recursos de l'AOD a aquells països i regions als que el finançament extern suposi la contribució més gran al desenvolupament. El càlcul de les contribucions al desenvolupament de l'AOD pot basar-se en les conseqüències en el benestar per als pobres, l'anàlisi de cost-benefici, i la importància relativa que té l'AOD en relació amb altres recursos.

El principal benefici de reorientar l'AOD consistiria en la realització d'un esforç conjunt per destinar uns quants recursos als països que sistemàticament reben un finançament insuficient i que necessiten més suport extern. Durant l'última dècada, l'AOD per als PMD s'ha estancat i les condicions financeres dels PMD han empitjorat (descens de l'element de donació, tipus d'interès més alts i venciments més curts). Respecte als proveïdors, els estàndards de qualitat per a l'AOD es van erosionant gradualment a mesura que l'interès propi es converteix en el factor principal en assignar l'ajuda. En comparació amb el volum general d'AOD, la proporció d'ajuda programable per país (AOD sobre la qual els països receptors tenen, o podrien tenir, un poder de decisió significatiu), ha disminuït (37 % el 2019), a mesura que més ajuda es queda als països proveïdors.

L'inconvenient de reorientar l'AOD rau a limitar-la a una sola àrea. Políticament, l'AOD seria menys rellevant en abordar els desafiaments dels ODS a escala global i tindria una importància menor en comparació amb altres àrees polítiques com afers exteriors o les polítiques ambientals. A més, els esforços de reforma dirigits a augmentar la qualitat de l'AOD i els intents d'impulsar els proveïdors d'ajuda a adoptar un model d'assignació més *basat en les necessitats* fins ara no han tingut èxit. Per exemple, una reforma de 2015 en el sistema de presentació d'informes de l'AOD destinada a dirigir més AOD als PMD no va tenir cap efecte.

> Les raons per ampliar l'ajuda oficial al desenvolupament són convincents: els desafiaments per al desenvolupament són multidimensionals, tal com reflecteixen els ODS, i la divisió artificial del món en països més rics i més pobres ha quedat obsoleta

De cara al futur, els incentius polítics per ampliar en lloc de concentrar l'AOD són més sòlids. A la majoria de proveïdors d'aquest tipus d'ajuda els interessa més augmentar els casos en els quals es pot utilitzar l'AOD que no pas restringir-los. Fins ara, els països membres s'han mostrat oberts a discutir conceptes alternatius a més de l'AOD, però es mantenen ferms en exigir que l'AOD sigui un compromís polític per part dels països més rics. Els actors individuals han de sospesar els beneficis i els riscos de donar suport al camí

que prengui l'AOD. En particular, en establir un concepte més ampli de cooperació al desenvolupament, ¿aquest hauria d'afegir-se a l'AOD o hauria de ser el seu recanvi?

En aquest article, analitzem cinc tendències clau per respondre a aquesta pregunta i ajudar els actors individuals a posicionar-se millor.

## Figura 1: Ampliació o reorientació de la cooperació al desenvolupament

| | **Ampliació de l'AOD** | **Reorientació** |
|---|---|---|
| **Països cooperadors** | Tots els països (enfocament universal) | PMD, LIC i països de renda mitjana |
| **Modalitats de cooperació** | Cooperació centrada en els ODS (per determinar), incloent l'AOD (per determinar) | AOD centrada en els ODS |
| **Definició tècnica** | Per definir | Concepte i avaluació de l'AOD habitual |
| **Rendició de comptes** | Organització internacional per identificar | CAD OCDE |
| **Suport polític** | Elevat als països proveïdors | Baix als països proveïdors |

Font: Elaboració propia

## Cinc tendències

Els recents canvis globals plantegen interrogants sobre la base fonamental de la cooperació al desenvolupament. En termes tècnics, la graduació de l'AOD dels països en vies desenvolupament (p. ex. Xile, Seychelles i Uruguai (2018); Antigua i Barbuda, Palau i Panamà es graduaran l'1 de gener de 2022) condueix automàticament a una reconfiguració de les relacions d'ajuda. Abordar els efectes del canvi climàtic i la pandèmia són prioritats globals que afecten els patrons d'assignació de l'AOD, però també plantegen preguntes sobre com els esforços de cooperació de les economies emergents poden inscriure's en els ODS i alinear-s'hi a nivell global. Existeixen cinc tendències clau que són cada vegada més importants per a la cooperació al desenvolupament.

*I. La incertesa com a desafiament estratègic*

Les crisis o esdeveniments imprevistos dels últims anys, com ara l'increment dels migrants que arriben a Europa, la pandèmia de COVID-19 i l'augment global de les emergències relacionades amb el clima, pressionen tots els àmbits polítics d'orientació global perquè reaccionin. En aquest context, l'AOD sovint s'utilitza com una *navalla suïssa* per proporcionar una resposta ràpida, ja que les crisis requereixen una acció immediata. Tanmateix, l'AOD que es troba permanentment en un mode de crisi és menys capaç

d'adoptar instruments polítics innovadors i amb visió de futur.

Alhora, els ODS subratllen la necessitat d'estratègies orientades a llarg termini. En aquest context, la previsió estratègica ha d'exercir un paper important. La previsió estratègica com a forma de pensar i concepte metodològic pot ajudar a recolzar enfocaments més anticipatoris. També brinda una oportunitat perquè diferents actors (també més enllà de la cooperació al desenvolupament) duguin a terme un treball analític conjunt i considerin la planificació conjunta de polítiques.

*II. Reaparició de la confrontació geopolítica*

L'ascens socioeconòmic de la Xina i, relacionat amb aquest, la política exterior xinesa consistent a aprofitar un *període d'oportunitat històrica* per expandir l'enfocament estratègic d'aquest país des d'Àsia cap a l'àmbit global han portat a un nou tipus de confrontació geopolítica, especialment amb els Estats Units.

> La cooperació al desenvolupament és part d'un sistema internacional que presenta dèficits en la manera com s'aborden els desafiaments mundials

Per tant, la cooperació Sud-Sud de la Xina ha rebut cada vegada més atenció des de la perspectiva de la rivalitat en el sistema global de diferents *models de desenvolupament*. A més de la Xina, la política exterior russa dels últims anys (annexió de Crimea, paper en el conflicte a Síria, esforços per formar aliances amb la Xina, etc.) ha portat a enfrontaments polítics i nous intents per establir aliances, per exemple, en el grup del G7. Per tant, les perspectives geoestratègiques impacten en els debats sobre polítiques de desenvolupament en major mesura que abans.

*III. Els canvis en les motivacions dels donants estan soscavant les normes i convencions de la cooperació al desenvolupament*

La cooperació al desenvolupament sempre s'ha proporcionat tant per interessos polítics i econòmics propis, com per ètica i solidaritat. Una altra categoria important són els *interessos propis ben entesos* que consideren la cooperació al desenvolupament un mitjà per contribuir als béns públics globals (BPG). Tanmateix, la tendència dominant entre els donants del CAD ha estat un reconeixement dels interessos propis més transparent.

Japó i Corea del Sud tenen una tradició més arrelada a l'hora de fomentar la *coprosperitat* com a idea política, però el concepte més recent de la Gran Bretanya global mostra la creixent importància de justificar l'ajuda exterior a la població nacional. Una afirmació popular en aquest context és que el grup de proveïdors de Cooperació Sud-Sud i la seva narrativa compartida de *beneficis mutus* afecta els donants del CAD. Però les raons de l'erosió de la qualitat de l'ajuda, els intents de diluir la definició d'AOD i la financiarització

de l'ajuda a través de més associacions público-privades són principalment nacionals. Alemanya, per exemple, ha pressionat enèrgicament a fi d'establir normatives més flexibles per considerar els préstecs públics com a AOD i fomenta una estratègia orientada a les empreses per a la cooperació al desenvolupament a l'Àfrica. Diversos països del CAD declaren importants quantitats de despesa pública per als immigrants o els costos dels estudiants com a AOD, encara que aquests fons no abandonen el país donant. En conseqüència, les normes i convencions bàsiques de l'AOD, inclosa la seva concesionalitat, estan en perill de patir una erosió gradual.

*IV. Augment de l'assignació temàtica*

Generalment l'assignació de l'ajuda s'ha decidit tenint en compte els països, és a dir, centrant-se primer en com distribuir l'AOD entre les nacions. Tanmateix, en l'última dècada s'ha experimentat un canvi cada vegada més ràpid per part dels donants, que han començat a establir prioritats temàtiques per respondre als BPG (per exemple, malalties, migració, canvi climàtic) com un primer pas a la presa de decisions per a l'assignació de l'ajuda. Aquesta forma d'assignació destina fons a qüestions temàtiques específiques.

En el context de la cooperació al desenvolupament a Alemanya, les denominades iniciatives especials (per exemple, *Un món sense fam* i la iniciativa sobre el desplaçament) són exemples destacats. Altres donants utilitzen fons temàtics similars, per exemple, el Fons Fiduciari de la Unió Europea per a l'Àfrica (sobre migració), fons verticals relacionats amb temes de salut pública o les finestretes de finançament del PNUD.

L'experiència mostra tant els beneficis com els riscos de l'assignació temàtica. Aquest tipus d'assignació pot mobilitzar fons per a qüestions clau, agrupar recursos i augmentar la visibilitat de l'ajuda. Permet la cooperació transfronterera, ofereix espai per a innovacions i és més flexible. Tanmateix, l'elusió de les capacitats locals i les institucions dels països socis és més freqüent en aquestes iniciatives que no pas en les de l'assignació per països. En altres casos, sorgeixen estructures paral·leles descoordinades que no tenen prou en compte les activitats en curs.

*V. Volum de l'AOD i la connexió progressiva amb el finançament del canvi climàtic*

El 2020, el volum de recursos de l'AOD va assolir un màxim històric de 161.000 milions de dòlars. En general, és molt probable que el finançament del canvi climàtic sigui un dels factors principals en qualsevol dinàmica futura dels fons de l'AOD. Tanmateix, la relació entre l'AOD i els recursos per a l'adaptació al canvi climàtic i la seva mitigació és complexa: «Si bé no es pot determinar clarament si les inversions climàtiques han contribuït a fer que l'AOD sigui més resilient, existeixen diversos exemples que sustenten l'argument que una atenció més gran al clima ha evitat un descens del volum de l'AOD.» [1] Tot i que encara és una tendència de caire ascendent, gran part dels recursos d'AOD (35,5 % el 2020) està relacionada amb objectius ambientals. La importància dels recursos per al canvi climàtic també està recolzada per una nova mesura estadística, el suport oficial total al desenvolupament sostenible (TOSSD, segons la seva sigla en anglès), per al qual el 2020 es van recopilar per primera vegada dades oficials de 90 proveïdors. Els recursos del TOSSD

per al pilar II (suport a béns públics internacionals i desafiaments globals) van ser de l'entorn dels 70.000 milions de dòlars; inclosos 29.200 milions de dòlars per a la mitigació del canvi climàtic.

> Els principals desafiaments transfronterers dels últims anys s'han abordat sovint en gran mesura mitjançant la cooperació al desenvolupament

Aquesta tendència és molt rellevant per al cas alemany. Segons l'última revisió per parells del CAD, Alemanya va destinar el 49 % de la seva ajuda bilateral assignable (9.600 milions de dòlars) a accions relacionades amb el medi ambient i el clima en 2018-2019. Només en relació amb el canvi climàtic, el govern alemany va informar que el 20 % estava relacionat amb la mitigació, el 13 % amb l'adaptació i el 9 % tant amb l'adaptació com amb la mitigació, durant aquell període.

## Conclusió

Els canvis fonamentals en curs en el sistema internacional respecte a la geopolítica i la cooperació global són evidents. Aquest context canviant és molt rellevant per a totes les àrees de la cooperació al desenvolupament, ja que influeix en les narratives de la cooperació al desenvolupament (per què?), en les estratègies (com?) i en els enfocaments operatius (què?). Els exemples de transformacions fonamentals inclouen noves narratives aplicades al context de la política de desenvolupament (com la narrativa de la migració, les conseqüències del canvi climàtic i la pandèmia de COVID-19), noves consideracions estratègiques (com les qüestions de la graduació dels països en vies de desenvolupament), nous instruments (com el finançament del desenvolupament en connexió amb el sector privat) i nous conceptes per a la implementació de projectes (aplicació de tecnologia punta).

La cooperació al desenvolupament és part d'un sistema de cooperació internacional que canvia dinàmicament i que presenta dèficits en la manera com s'aborden els desafiaments mundials. La resposta actual a aquests desafiaments a nivell nacional, regional i global està fragmentada i mal coordinada entre els diferents àmbits polítics (política de seguretat, política de canvi climàtic, etc.). Per tant, la cooperació al desenvolupament continua formant part d'un sistema internacional caracteritzat per la fragmentació i les limitacions en la resolució de problemes globals.

Els principals desafiaments transfronterers dels últims anys s'han abordat, encara que no de manera exclusiva, sovint en gran mesura mitjançant la cooperació al desenvolupament. El notable augment de la pressió migratòria sobre la Unió Europea (especialment des de 2015), la pandèmia de COVID-19, l'ampli compromís a l'Afganistan i altres països afectats per conflictes i, per últim, però no menys important, les causes i conseqüències del canvi

climàtic: totes aquests objectius juguen un paper important en la gestió de la política de desenvolupament actual. La lluita contra la pobresa als països en vies de desenvolupament no és, per tant, menys important. Tanmateix, un enfocament molt més global ja forma part dels conceptes actuals de cooperació al desenvolupament.

## REFERÈNCIES

1 — Ahmad, Y., Carei, E. (2021) “Development co-operation during the COVID-19 pandemic: An analysis of 2020 figures and 2021 trends to watch” a *Development Co-operation Profiles*, Paris: OECD [Disponible en línia].



**Stephan Klingebiel**
Stephan Klingebiel és director del programa d'investigació *Cooperació inter i transnacional* a l'Institut Alemany de Desenvolupament (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, DIE) a Bonn, Alemanya. Va ser director del Centre de Polítiques Globals del Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament a Seül, República de Corea, des de mitjans de 2019 fins a mitjans de 2021. Durant el període 2007 - 2011, va ser director de l'oficina nacional del Banc de Desenvolupament KfW a Kigali, Ruanda. És professor titular de la Universitat de Marburg, a Alemanya.



**Heiner Janus**
Heiner Janus és investigador a l'Institut Alemany de Desenvolupament (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, DIE) dins del programa *Cooperació inter i transnacional*. Té un doctorat per l'Institut de Desenvolupament Global de la Universitat de Manchester. Les seves investigacions se centren en l'eficàcia de l'ajuda i el desenvolupament, l'aprenentatge en les organitzacions de desenvolupament i el paper de les potències emergents en la cooperació al desenvolupament. Anteriorment, havia treballat com a consultor a la Secretaria de les Nacions Unides del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials, assessorant sobre qüestions en l'àmbit del desenvolupament global, inclòs el paper de la cooperació per assolir els Objectius de Desenvolupament Sostenible.