

LOS AGENTES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

# Nuevos retos y actores emergentes en una cooperación multi-actor

Miquel Carrillo

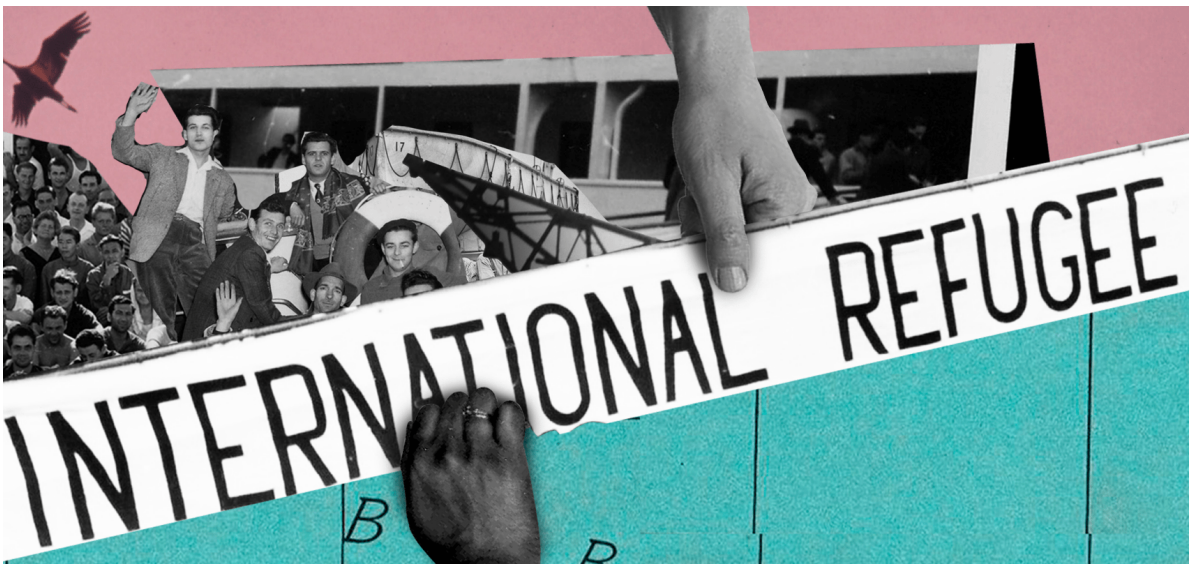


Ilustración: [Hansel Obando](#)

El momento actual es bastante singular para la cooperación internacional en lo referente a la política pública, tanto en Cataluña como en España, en Europa y en el resto del mundo. La reflexión iniciada con la reforma de la actual ley de cooperación estatal ha desencadenado una serie de procesos paralelos, cuando no se ha unido o desembocado en otras corrientes de debate, habitualmente críticas y ya activas años atrás. La sociedad civil y algunas administraciones públicas, a diferentes niveles, ya venían indicando la necesidad de contar con una nueva cooperación, capaz de abordar los principales retos de este siglo y de seguir siendo útil como política en términos locales y globales.

El contexto de la reforma legal, estatal y autonómica es fruto de un nuevo ciclo político, al que la cooperación internacional ha llegado con vida a pesar del intento más o menos formalizado, durante los últimos años, de desarticularla por parte de diferentes administraciones. A raíz de la anterior crisis económica, la cooperación fue una de las víctimas destacadas de los recortes, en algunos casos próximos al 90%, con un impacto profundo en su despliegue y entre los principales actores responsables, tanto administraciones como entidades de la sociedad civil [1]. A pesar del contexto actual, la pandemia probablemente ha tenido un efecto contrario, que explica el rearme político que

hay detrás de una reforma legal. La cooperación se ha puesto en valor como parte de la respuesta a una problemática donde la noción global-local de los bienes comunes, especialmente de la salud, ha salido reforzada y se ha incorporado al relato político con cierta fuerza y centralidad.

Ciertamente, la cooperación ha ganado en *momentum*, rodeada de una serie de cuestiones clave que habrá que resolver para que, efectivamente, sea algo más que un ejercicio de buena voluntad, reconciliación ética o de *greenwashing*, y acabe de consolidarse como política pública.

## Entender qué es la cooperación

A pesar de que Cataluña y España son sociedades que destacan en el contexto europeo por su aceptación de la cooperación como política pública, incluso en la coyuntura de la COVID-19 [2], el imaginario alrededor de los objetivos de la cooperación internacional no ha evolucionado mucho desde que se generalizó su práctica, a finales del siglo pasado. La ayuda humanitaria de emergencia disfruta de una visibilidad sobredimensionada, sobre todo si la relacionamos con los recursos públicos que concentra, vinculada al impacto mediático que genera entre la población y los *decision makers* a nivel político. No en balde, la movilización provocada en la sociedad catalana en 2015 por las imágenes de la crisis de personas refugiadas en el Mediterráneo, derivada del conflicto en Siria, permitió tocar fondo a la cooperación antes de que se hundiera en la deriva de recortes. Actuar contra el horror televisado en las aguas y playas de un mar compartido con una población desesperada se convirtió en una explicación lo bastante potente y sencilla como para justificar la implicación de las administraciones públicas. Una historia que se repite cíclicamente, y que ha tenido su último episodio a raíz de la caída de Kabul en manos de los talibanes. La intervención del ejército español en la evacuación de sus colaboradores locales ha tenido, además, el efecto de arrastrar aquellas posiciones más reaccionarias detrás del protagonismo de la institución armada, mostrando su cara más amable.

La acción humanitaria —de emergencia o no— es una de las líneas de actuación fundamentales de la cooperación, a pesar de que actualmente el Estado español le dedique menos del 4% de sus recursos. La gestión de nuevas crisis, derivadas del cambio climático, la violación de derechos humanos o los conflictos bélicos, hará insoslayable aumentar el escaso apoyo que recibe actualmente. Ahora bien, el grueso de la acción de la cooperación se centra en el desarrollo y en la educación, líneas mucho menos espectaculares y más difíciles de explicar, tanto a la ciudadanía como a una clase política cada vez más sensible a los impulsos de la inmediatez de las redes sociales. Incidir sobre los procesos que dan forma a nuestra sociedad y al resto de sociedades requiere de una visión a largo plazo y de la comprensión de la complejidad que lleva asociada, especialmente cuando eso se pretende hacer asegurando derechos colectivos de manera universal y no simplemente cubriendo necesidades en base a nuestros excedentes económicos.

Hay, efectivamente, un reto pendiente en relación a cómo los partidos políticos y sus cuadros, convertidos en gestores públicos o en fiscalizadores de su acción, incorporan esta

idea de lo que es la cooperación hoy en día. Especialmente en el marco de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, los cuales, a pesar de todas las críticas, han tenido la capacidad de dar un papel a todas las administraciones públicas en la tarea de enderezar el rumbo del mundo donde vivimos. Queda todavía pendiente pasar de la idea de que la cooperación es la ayuda que prestan algunas entidades, con apoyo público o privado, a los más necesitados de otros países, a un concepto bien distinto como que la cooperación es una política con la que conseguimos abordar retos globales que nos afectan en Cataluña, colaborando con otras comunidades. Sin esta transición, la cooperación internacional seguirá estando basada en el mandato ético de repartir lo que nos sobra y de dejar de hacerlo cuando ya no existan estos excedentes, perdiendo la oportunidad que nos brinda para compartir capacidades y experiencias esenciales para estos retos compartidos que afrontamos.

Queda pendiente pasar de la idea que la cooperación es la ayuda que prestan algunas entidades, con apoyo público o privado, a los más necesitados de otros países, a un concepto bien distinto como que la cooperación es una política con la que conseguimos abordar retos globales que nos afectan en Cataluña, colaborando con otras comunidades

Cuando hablamos de cooperación descentralizada, como es el caso de las cooperaciones catalanas, entender e interiorizar esta idea es más importante aún que en el caso de la administración general del Estado. Debemos superar el debate de si la acción exterior es una competencia propia o no, y sustituirlo por la investigación del papel específico de estas administraciones en la construcción colectiva de la cooperación internacional, tanto desde el Estado como desde Europa. Algo que, afortunadamente, parece bien encaminado en el debate de la nueva ley española; su despliegue posterior dirá si efectivamente es así. Además, hay que ver el sentido del retorno en conocimientos que tiene una cooperación construida con unas dosis tan legítimas de interés propio como combatir la emergencia climática o extender las políticas de igualdad más allá de nuestras fronteras. También es un reto sustituir la idea de la cooperación como compensación amable dentro de los paquetes de promoción de la internacionalización, por la del enriquecimiento mutuo que aportan experiencias, intercambios y colaboraciones basadas en la confianza y no en los intereses comerciales. Sin esta comprensión de lo que es la cooperación, parece difícil agotar verdaderamente todas sus posibilidades, y alinearla con lo que los tiempos actuales nos exigen.

## Retos por encima de nuestras posibilidades

El paradigma de la competencia como motor de cambio y de mejora a escala mundial parece haberse agotado. Puede parecer una afirmación ciertamente naíf, pero los retos que se presentan ante nosotros y que nos afectan ya de manera evidente no nos impactarán de

manera particular como sociedades individuales y según nuestra pericia, nuestro compromiso o la capacidad de innovar. Cada vez tiene menos sentido obviar los efectos globales de nuestras políticas o actuaciones, aunque a priori no se extralimiten de nuestro territorio nacional. Ello tiene diferentes implicaciones en la cooperación internacional y en el resto de políticas.

Por una parte, hay que entender que la cooperación es una política con unas posibilidades más que reducidas. En el caso de que dispusiéramos del mítico 0,7% del PIB (a duras penas alcanzado por un puñado de administraciones públicas del ámbito local en Cataluña), no sería suficiente en ningún caso para hacer frente a todas las necesidades pendientes. Esto refuerza, ni que sea por un simple análisis de eficiencia e impacto, la (vieja) idea de utilizar estos recursos para impulsar procesos endógenos, alineados con la construcción de derechos a nivel local, y de no generar más dependencias o cubrir las carencias de las administraciones de otros países. La idea de una cooperación inmaterial y eminentemente política es todavía muy atrevida en según qué ámbitos, más todavía si es horizontal y reticular, aparte de bastante incompatible con una práctica diplomática celosa de las soberanías (o centrada en reclamarlas) y que anhela abrir mercados y negocios. En el proceso natural de renovación del lenguaje, ahora decimos «descolonizar» la cooperación, pero todo gira en torno a la noción de hacer de esta política una herramienta emancipadora y no un utensilio más para reproducir viejas relaciones centro-periferia, aunque también sea con nuevos ropajes. Abandonar la provisión de equipamientos o infraestructuras como idea central de la cooperación y priorizar procesos democratizadores, creadores de equidad o de capacidades propias en los países empobrecidos choca esencialmente con la investigación de oportunidades para las empresas nacionales, algo que también ha estado presente en los debates de la nueva ley estatal, pero igualmente en Cataluña, con la siempre aplazada decisión de crear el Observatorio de empresas y derechos humanos.

Por otra parte, es necesario asumir el mandato de coherencia de políticas que dictan la Agenda 2030 y los ODS, alineando las políticas locales con los retos globales. Es una irresponsabilidad seguir produciendo políticas públicas con el reduccionismo habitual y desconociendo los impactos que tendrán más allá de su jurisdicción territorial formal. Ello trasciende, evidentemente, el campo de la cooperación internacional, a la vez que amplifica la potencia transformadora que puede tener nuestra acción. Entender la naturaleza global de nuestro metabolismo como sociedad nos permite ir mucho más allá del simbolismo del 0,7%, claro está, pero también nos exige abordar el *core business* de nuestra práctica política si de verdad queremos coger todo aquello que puede desestabilizar o poner en peligro nuestro bienestar, derechos y, seamos realistas, incluso nuestra civilización. Exige construir respuestas particulares en el marco de estrategias mucho más amplias, capaces de ir más allá de lo que nos es próximo y de evitar las dinámicas electorales, con respecto a los tiempos y las formas. Lo hemos visto en Cataluña con motivo del debate sobre la ampliación del aeropuerto del Prat, donde buena parte del espectro político no se cuestionaba el modelo económico actual local en clave de sus impactos globales. También con motivo de la respuesta del gobierno español a la persistente crisis de personas refugiadas en la frontera sur, contra la cual sigue aplicando una receta “securitaria” diametralmente opuesta al ejercicio de relaciones públicas del que hemos sido espectadores en la evacuación de Kabul y la conversión de la base de Torrejón en el *hub*

europeo para la crisis afgana.

Seguramente sean estas, las migraciones y la emergencia climática, dos de las grandes cuestiones que, en su enorme complejidad, habrá que afrontar con la cooperación, pero también con el resto de políticas públicas. Quizás es este último el hecho diferencial que hay que incorporar: ya no basta (¿ha bastado alguna vez?) con tener una política que se ocupe de producir bienestar en el exterior, debemos contar con todas, pasando gradualmente del *no harm* a su alineamiento e implicación activa. La cooperación no acabará con un hecho consustancial a la humanidad como son las migraciones, ni puede ser moneda de cambio para construir controles fronterizos y premiar gobiernos dictatoriales en el patio de atrás de Europa. Puede, en cambio, ayudar a crear condiciones para que el exilio económico, político o ambiental no sea la única opción para millones de personas en África, Asia y América. Pero negando permisos de trabajo, retornando (incluso ilegalmente) o estigmatizando a los menores no acompañados no se puede construir una respuesta sólida, que siempre pasará por la regularización justa de unos flujos creados por las desigualdades a ambos lados. En el caso de África, convertido este continente en la última frontera de la expansión del capitalismo, no se pueden seguir planteando modelos económicos basados en el crecimiento ilimitado, donde el papel de los países en el sur del Sáhara se limite a facilitar la extracción de materias primas y a recibir infraestructuras, pensadas para garantizar la actividad de nuestras empresas de ingeniería.

Seguramente sean las migraciones y la emergencia climática dos de las grandes cuestiones que, en su enorme complejidad, habrá que afrontar con la cooperación, pero también con el resto de políticas públicas

La reflexión que hace el sexto informe del IPCC [3], recientemente publicado, sobre la insostenibilidad del crecimiento económico y su vínculo innegable con la emergencia climática también va en esta misma línea. La cooperación puede profundizar en la creación de opciones razonables de crecimiento económico allí donde sea necesario todavía para acabar de garantizar servicios básicos a las poblaciones más desfavorecidas (agua potable y saneamiento, salud, educación, energía, alimentación, comunicación, etc.), pero sin una ruta clara para el decrecimiento en los países industrializados, los esfuerzos serán inútiles en su conjunto. Reducir, sin embargo, la cuestión ambiental a la emergencia climática sería ignorar la mayor parte del iceberg que, de nuevo, el frenesí informativo no nos deja ver: cuestiones como la desertificación o la biodiversidad son igual de trascendentales, ya lo eran a la Cumbre de la Tierra del '92, y nuestra inacción durante décadas no ha hecho más que reducir nuestras posibilidades de éxito. También es fácil olvidar que, en el fondo, seguimos hablando de las mismas desigualdades de siempre, agudizadas por una vulnerabilidad creciente a causa del cambio climático.

## Sospechosos habituales (o no)

De forma recurrente, se ha buscado ampliar el espectro de actores de la cooperación internacional, intentando integrar el mayor número posible de capacidades. Como hemos visto anteriormente, seguramente es más efectivo alinear a todos estos actores con un conjunto de políticas públicas que estén pensadas para crear un sistema económico, social y ambiental mucho más justo a escala global. Incorporar el mundo empresarial de manera efectiva a la cooperación puede tener unos efectos mucho más limitados que conseguir que acepten una fiscalidad justa, la no discriminación de las mujeres o la incorporación de estándares laborales de calidad en el conjunto de sus cadenas de proveedores, entre otras medidas. Evidentemente, es más barato y rentable a nivel de *branding* colocarse un pin de los ODS en la solapa que asumir cambios de base en negocios bien consolidados y mercados maduros. Sin embargo, ésta sería la gran contribución del mundo empresarial: abordar una transición sincera hacia la sostenibilidad y la protección de los derechos humanos, dejando de lado operaciones de marketing y haciendo de esta visión un elemento de marca. Ojalá aparecieran muchos otros Ben & Jerry's en el mundo, cuestionando la ocupación ilegal de Palestina, incluso a riesgo de comprometer su cuenta de resultados.

La idea es aplicable al conjunto de actores que ya han colaborado con el esfuerzo de la cooperación internacional durante todos estos años. Sindicatos y universidades, más allá de su valiosa aportación dentro del ámbito de la cooperación, habrían tenido más impacto en la Justicia Global incorporando esta coherencia en el conjunto de su misión. Existen, sin embargo, algunos nuevos actores que, a través de una implicación más potente, podrían tener un papel destacado y enriquecer una cooperación que tiene que saber ser útil ante retos tan complejos como los que se han mencionado. En primer lugar, la economía social y solidaria: las cooperativas y empresas sociales que funcionan en nuestro país podrían aportar todo su conocimiento en una nueva economía, enfocada a la provisión de servicios y productos desde el respeto al bien común, la colaboración y la autoorganización. También, en tanto que proveedores a administraciones y entidades, asegurando las necesidades de la cooperación internacional, compatibilizando profesionalidad, dinamismo y una serie de valores compartidos de manera natural.

Dentro del mundo de la economía social y solidaria, destaca el papel que podrían tener las entidades financieras éticas. La cooperación financiera se presenta en la actualidad como una de las grandes bases de la modernización del sistema de cooperación español, siguiendo las tendencias internacionales. A través de ésta, se pretende movilizar la mayor parte de los recursos disponibles durante los próximos años, dando apoyo a grandes instituciones y fondos fiduciarios, especializados sectorial o geográficamente. La versatilidad de gestión que ofrecen constituye un gran reclamo para una administración que ve cómo el apoyo a pequeñas iniciativas lideradas por las ONG supone una inversión de tiempo y recursos inasumible. Además, en la práctica, permitirá posicionar a las empresas españolas, proveedoras de servicios a nivel internacional, en el mercado generado por la cooperación, un hecho nada despreciable en época de tribulaciones económicas. Ante este esquema, en el cual el impulso del tejido de pequeñas y medianas empresas en los países empobrecidos no se verá fácilmente favorecido, la participación de la banca ética y la

colaboración con entidades similares puede, por una parte, ampliar el espectro de empresas locales con las que trabajar, potenciando prácticas como el comercio justo. Por otra parte, tiene el poder de atraer a la ciudadanía y desarrollar productos de ahorro orientados a conseguir impactos sociales y ambientales a escala global, lejos de las rentabilidades comerciales que ocultan injusticias de todo tipo.

En segundo lugar, los movimientos sociales, especialmente el ecologista y el feminista, pero también aquellos que luchan por la dignificación de ciudades o por la vindicación de la cultura, siguen constituyendo yacimientos inagotables de nuevos actores y fuerza transformadora. Su permanente mutación y adaptación a las luchas locales o nacionales no tiene que ser obstáculo para que la cooperación se interese por su acción y por sus proyectos de construcción. La transversalidad que ofrecen y su conexión con la defensa de los derechos humanos son una garantía para construir una política orientada a los bienes comunes y a la construcción de procesos democráticos genuinamente endógenos. También su capacidad de renovación y adaptación, incluso tecnológica, como se ha visto los últimos años con la retahíla de expresiones populares de protesta en muchos países del África subsahariana.

Los movimientos sociales, especialmente el ecologista y el feminista, siguen constituyendo yacimientos inagotables de nuevos actores y fuerza transformadora

Finalmente, cabe destacar el obstáculo que suponen los corsés administrativos y reguladores a la acción de viejos y nuevos actores. Cualquier reforma o replanteamiento de la cooperación será inútil sin nuevas formas de apoyo a la iniciativa de la sociedad civil y de las administraciones para trabajar globalmente, como la Ley de subvenciones o la Ley de racionalización y sostenibilidad de las administraciones locales (LRSAL). Sin relajar las exigencias actuales, la principal amenaza a la cooperación no serán los recortes sino el conjunto de trabas burocráticas, el brutal despilfarro de energías y la incapacidad de poner luces largas y trabajar por un futuro que parece cada vez más próximo e injusto.

## REFERENCIAS

- 1 — El proyecto [La Realitat de l'Ajut](#) es un portal de transparencia y vigilancia de la cooperación catalana, que ofrece datos e información de contexto.
- 2 — Para más información, se puede consultar el portal [web](#) del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo).
- 3 — *AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Sexto informe de asesoramiento del International Panel for Climate Change (IPCC). [Disponible en línea](#).

**Miquel Carrillo**

Miquel Carrillo es ingeniero químico por el Instituto Químico de Sarrià (IQS) y máster en gestión pública y desarrollo sostenible por la Universidad Autónoma de Barcelona. Desde el año 1995 ha desarrollado su actividad profesional principalmente en el ámbito de la cooperación internacional, y en la actualidad es consultor independiente. Forma parte del Consejo de Cooperación al Desarrollo y del Consejo Catalán de Fomento de la Paz. También es vocal de coherencia de políticas en la junta de gobierno de la coordinadora estatal de ONG para el desarrollo (ONGD) y es miembro activo de la Asociación Catalana de Ingeniería Sin Fronteras.