

EDITORIAL

Repensar la cooperación para afrontar los retos del siglo XXI

Josep Desquens, Manuel Manonelles i Tarragó



Il·lustració: [Hansel Obando](#)

Este verano dos países, y la desesperación de sus poblaciones, han copado la actualidad informativa mundial: Haití y Afganistán. Los dos Estados han recibido en los últimos años importantes transferencias de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), y a pesar de tratarse de casos y situaciones muy diferentes, son un ejemplo de las limitaciones que tienen los actuales mecanismos de cooperación al desarrollo para abordar las causas complejas y multidimensionales que están en la base de la pobreza, las desigualdades y los bajos niveles de desarrollo humano a buena parte del planeta. Estas crisis humanitarias, que se suman a muchas otras de larga duración pero de impacto mediático menor, han coincidido en un año 2021 en que cumple 60 años el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), organismo multilateral del sistema de la OCDE referente para las políticas de cooperación al desarrollo. Su primera reunión tuvo lugar el 5 de octubre de 1961, iniciando así su tarea de orientación, seguimiento y análisis de las políticas públicas de ayuda al desarrollo. En el marco de esta tarea destaca el seguimiento de la consecución del 0,7% de la RNB [1] por parte de los países de la OCDE, hito marcado por NNUU en 1970. En 2020, los países de la OCDE dedicaban de media un 0.32% de su RNB, todavía lejos del compromiso adoptado.

El CAD, y la política de cooperación al desarrollo, nacieron en un contexto y orden mundial determinados, surgidos a finales de la II Guerra Mundial. La política de cooperación se concibió en tanto que transferencias unidireccionales del Norte hacia el Sur, en base a un paradigma que dividía el mundo entre “países desarrollados” y países “subdesarrollados”, y

sobre una concepción del desarrollo centrada en el crecimiento económico. Lógicamente, con el paso del tiempo la política de cooperación al desarrollo ha ido evolucionando, adaptándose a los cambios en el escenario internacional y en las agendas globales, a la aparición de nuevos actores, pero también a las demandas crecientes de los países del Sur de establecer relaciones más horizontales y tener mayor protagonismo en la agenda internacional.

Un nuevo escenario global

Hoy en día, el escenario geopolítico de la cooperación internacional es otro. Encontramos potencias regionales y países de renta media con un rol cada vez más activo en cooperación al desarrollo; países que impulsan cooperación Sur-Sur, triangular y a través de los bancos regionales de desarrollo. Resulta especialmente relevante constatar la importancia creciente de China en cooperación internacional, especialmente en África. Aunque China considera su cooperación internacional como cooperación Sur-Sur y «esencialmente diferente de la cooperación Norte-Sur» [2], se ha estimado que en 2019 los flujos de cooperación del país asimilables a AOD se situaron en 5.900 millones de dólares, lo que convertiría a este país en el sexto proveedor de AOD del mundo [3]. La creciente cooperación china resulta atractiva para muchos países del Sur global, a la vez que para China es una herramienta importante al servicio de sus intereses comerciales y geoestratégicos, que le permiten ganar posiciones en su pulso a los EE.UU. por la hegemonía mundial. Desde la revista IDEES tuvimos ocasión de explorar el rol de las políticas de cooperación al desarrollo de China (entre otros temas) en el [dosier monográfico que lo hemos dedicado este 2021](#).

El surgimiento de nuevos actores dibuja un panorama de la cooperación al desarrollo radicalmente distinta de la de hace 60 años

Más allá de la creciente importancia de países del Sur en la política de cooperación, y aparte de los estados, con los años también han surgido nuevos actores en la cooperación al desarrollo como las entidades sub-estatales y las ciudades, las organizaciones filantrópicas o el sector privado y empresarial. Además, la profesionalización de las ONGD ha consolidado la influencia global de las grandes ONG internacionales. Por su parte, la sociedad civil organizada, tanto en el norte como en el sur global, está cada vez más articulada para afrontar luchas compartidas a nivel local y global. Estos nuevos elementos dibujan un panorama de la cooperación al desarrollo radicalmente diferente al existente hace 60 años.

¿Cooperación para qué desarrollo?

Este nuevo escenario ha cristalizado en las grandes agendas globales. La adopción de la Agenda 2030 en 2015, con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), marca un cambio de paradigma en la concepción del desarrollo, con implicaciones profundas en la política de cooperación. En primer lugar, nos encontramos con que el principio de universalidad de la Agenda 2030 rompe con la teoría clásica del desarrollo: ya no hay países “desarrollados” y países “en vías de desarrollo”, sino que todos los países están llamados a transformar sus modelos de desarrollo y a contribuir, con responsabilidades diferenciadas, en el desarrollo global sostenible. En segundo lugar, a través del llamado principio de integridad la Agenda 2030 constata el carácter multidimensional de las crisis actuales y, en consonancia, propone que las soluciones también lo sean, articulando respuestas tanto en las esferas económicas, sociales como medioambientales.

Esta nueva concepción cuestiona el modelo occidental clásico de desarrollo, entendido sólo como crecimiento económico, por su falta de sostenibilidad. En tercer lugar, la Agenda 2030 también se articula sobre el principio de coherencia; avanzar hacia los ODS no tiene que ver sólo con la política de cooperación al desarrollo, sino que también requiere que el resto de políticas públicas sean concebidas e implementadas en coherencia con la concepción de desarrollo sostenible y basado en derechos humanos [4]. Con este giro, la Agenda 2030 relega la eficacia de la ayuda a un segundo plano y da centralidad a la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. Finalmente, la Agenda 2030 también incorpora un principio de cooperación multinivel. Entendiendo que los problemas de desarrollo atraviesan fronteras y reconociendo que sus manifestaciones son globales y locales, la Agenda 2030 incorpora los partenariados multiactor y multinivel, promoviendo las alianzas públicas, público-privadas y con la sociedad civil, como elemento indispensable para alcanzar los ODS.

A pesar del cambio planteado por la Agenda 2030, cambiar sesenta años de teorías y prácticas asociadas al paradigma clásico de la cooperación es una tarea compleja

A pesar del cambio planteado por la Agenda 2030, cambiar sesenta años de teorías y prácticas asociadas al paradigma clásico de la cooperación, así como los marcos mentales subyacentes, es una tarea compleja. Sin embargo, las problemáticas a las que tenemos que hacer frente en el siglo XXI son muy diferentes de las de hace 60 años, y requieren más que nunca políticas de cooperación al desarrollo renovadas. La naturaleza de los retos actuales hace indispensable la convergencia con otras políticas clave como las migratorias, las fiscales, o las de lucha contra la emergencia climática, con el fin de contribuir significativamente a unas transformaciones profundas que son imprescindibles para asegurar que todas las personas —presentes y futuras— tengan una vida digna, con pleno respecto de sus derechos, y en un planeta sostenible. Así, el nuevo paradigma de la Agenda

2030, sumado a los crecientes debates en torno a la necesidad de descolonizar y de incorporar un enfoque feminista a la cooperación, impulsan unos cambios imprescindibles para hacer de la política de cooperación al desarrollo una política realmente transformadora de la realidad en que vivimos y orientada a hacer frente a los retos globales.

Solapamiento de múltiples crisis

En efecto, los retos no son menores. La crisis provocada por la pandemia de la COVID-19 ha comportado un retroceso en muchas de las mejoras conseguidas los últimos años y ha puesto en evidencia el solapamiento de múltiples crisis. Todos estos elementos han exacerbado las desigualdades de todo tipo, incrementando la pobreza y actuando de caldo de cultivo para la vulneración de derechos humanos, especialmente de las poblaciones más vulnerables. También vemos una creciente polarización social que, sumada al auge de los populismos y de los extremismos, erosionan la convivencia democrática en muchos países. La crisis sanitaria se suma y se interrelaciona con otras crisis ya existentes, como la climática, la económica y de desigualdad, la del ámbito de las migraciones o las desigualdades de género y la vulneración de los derechos de las mujeres y de las minorías. La pandemia ha empeorado la situación de millones de personas que ya vivían en situaciones extremas. Las Naciones Unidas han alertado de que, en 2021, 235 millones de personas necesitan asistencia humanitaria y protección, cifra que representa 1 de cada 33 personas en el mundo [5].

Las crisis humanitarias, que responden a causas cada vez más complejas y multidimensionales, se han vuelto más recurrentes y persistentes, a menudo llegando incluso a cronificarse. Los efectos de la emergencia climática o los conflictos armados y las diferentes formas de violencias, como elementos causantes de las crisis humanitarias, requieren ahora de actuaciones más integrales, que vinculen claramente la respuesta humanitaria con el desarrollo y con la construcción de paz, integrando a su vez un enfoque feminista. También se ha hecho evidente el límite de la cooperación al desarrollo como herramienta para la construcción de Estado (*state building*), si no va acompañada de procesos endógenos dentro de los propios países, como hemos visto recientemente con los acontecimientos de Afganistán.

Al mismo tiempo, la pandemia también ha puesto de manifiesto la centralidad de la transformación digital y la importancia del uso de las nuevas tecnologías para el desarrollo de las sociedades. La digitalización es uno de los grandes desafíos globales del siglo XXI y como tal no está exento de riesgos: las grandes brechas entre países y entre grupos de población dentro de los mismos, que acentúan la necesidad de democratizar el acceso y uso de las tecnologías digitales, y las cuestiones asociadas a la protección de datos y derechos digitales, entre otros. Será necesario que la cooperación al desarrollo considere e integre en los próximos años temas como la dimensión digital y de nuevas tecnologías, tanto para abordar los riesgos que entraña, como para aprovechar las oportunidades que pueda aportar, aumentando la eficacia y el impacto de las actuaciones de cooperación.

En un panorama de grandes retos globales, con claras manifestaciones e impactos locales, las respuestas tendrán que ser multinivel

En resumen, nos encontramos ante un panorama de grandes retos globales, con claras manifestaciones e impactos locales, para los que las respuestas tendrán que ser multinivel, desde el ámbito local hasta el global, y en el que la política de cooperación puede jugar un papel importante por su capacidad de actuar también local y globalmente. En el ámbito global, las nociones de inversión pública y bienes públicos globales —cada vez más presentes en los debates del futuro de la cooperación al desarrollo— ganarán en importancia y pueden llegar a transformar y trascender la propia cooperación al desarrollo.

La cooperación catalana

Todas estas cuestiones y debates nos interpelan en tanto que cooperación catalana, si realmente queremos que la cooperación hecha desde Cataluña siga siendo de calidad y realmente transformadora. Cataluña tiene una larga trayectoria solidaria, con una Ley de cooperación al desarrollo que este 2021 ha cumplido 20 años, y con una riqueza de actores comprometidos —incluidos pueblos y ciudades y entidades municipalistas, ONGD, universidades, colegios profesionales, empresas, entidades juveniles, etc.— de todo el territorio. La política de cooperación de la Generalitat de Catalunya pretende también estar a la altura de los retos globales, con una ambición de acercarse al 0,7% de los ingresos propios no condicionados hasta el 2030 y una voluntad de adaptarse a los nuevos retos mejorando la eficacia.

En este sentido se han realizado este 2021 una serie de webinars con expertos y activistas sobre COVID y cooperación, que han aportado muchos elementos para pensar en el desarrollo y la cooperación en un mundo post-pandemia. Los actores de la cooperación catalana no son ajenos a los cambios de paradigma y la necesidad de renovación de la cooperación. A modo de ejemplo, el Consejo de Cooperación al desarrollo, órgano de consulta y participación que agrupa a la comunidad catalana de cooperación, ha realizado este año un ejercicio de reflexión conjunta sobre los cambios necesarios para construir un nuevo modelo de cooperación en Cataluña.

Contribuir al debate

Este monográfico de IDEES se suma a todas estas iniciativas para abordar las reflexiones y debates en torno de la política de cooperación al desarrollo, aportando varias voces, visiones y perspectivas de personas expertas en las materias, tanto de nuestra casa como de fuera, incluyendo voces del Sur y del Norte. El Centro de Estudios de Temes Contemporànes y la revista IDEES tienen la voluntad de promover la reflexión en ámbitos de naturaleza global, en los que nuestro país tiene mucho que decir, tanto desde la perspectiva institucional como desde la sociedad civil, el mundo académico y otros actores

de la sociedad. Es por estos motivos que desde este espacio impulsamos una reflexión de lo más pertinente en el contexto actual.

La primera parte del monográfico aborda el concepto de “desarrollo” aportando reflexiones sobre como repensar qué significa el desarrollo al cual queremos contribuir desde la cooperación. Aquí queremos examinar propuestas alternativas al modelo de desarrollo occidental clásico, como las que nos llegan desde el ecofeminismo o de las cosmovisiones de los pueblos indígenas.

Este monográfico de IDEES se suma a todas estas iniciativas para abordar las reflexiones y debates en torno de la política de cooperación al desarrollo

A continuación, el segundo bloque de artículos ofrece una perspectiva histórica de la cooperación al desarrollo. Atendiendo al origen y evolución en el orden mundial, desde esta sección se quiere explorar la posibilidad de superar el concepto “de ayuda oficial al desarrollo” e ir transitando hacia nuevos modelos de cooperación, relacionados con la gobernanza y los bienes públicos globales. En este mismo bloque también dedicaremos varios artículos a retos globales o específicos para la cooperación, como por ejemplo la salud global, la digitalización, el humanitarismo, o la educación para una ciudadanía crítica.

El tercer bloque analizará los riesgos que pueden disminuir la capacidad transformadora de la política de cooperación, así como algunas de las oportunidades para potenciarla. Aquí se incluirán artículos que aborden los límites de una cooperación internacional bajo un sistema basado exclusivamente en el crecimiento económico y sin atención a la reducción de las desigualdades, o los riesgos de que la política de cooperación se instrumentalice por otros intereses. Con respecto a las oportunidades, profundizaremos en el rol de la cooperación en la Agenda 2030 y la configuración de un nuevo pacto social que se fundamente en el reconocimiento de la solidaridad y la interdependencia, así como en los debates recientes sobre la descolonización de la cooperación al desarrollo.

A continuación, el cuarto bloque abordará la financiación del desarrollo, con una serie de artículos sobre la evolución del hito del 0,7% y el surgimiento del concepto de inversión pública global, que permita afrontar los retos compartidos. También se abordará la cuestión de la deuda y la fiscalidad internacional, la participación del sector privado a través de los partenariados público-privados o el rol de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.

Acto seguido, el quinto bloque aportará una serie de reflexiones y debates en torno a la necesidad de incluir y conectar la cooperación con nuevos actores y colectivos para generar alianzas multiactor, con artículos específicos sobre la juventud, las ONG, el sector privado y el papel de las regiones o entidades sub-estatales.

En la parte final del monográfico veremos ejemplos concretos de cómo actuaciones de cooperación abordan problemáticas de desarrollo y retos en Marruecos, Senegal y América Latina, para acabar con tres artículos que reflexionan sobre la cooperación catalana, aportando uno de ellos un recorrido histórico y reflexión en torno al 20.º aniversario de la Ley de cooperación al desarrollo, y la evolución y retos de la cooperación municipalista y del tejido asociativo solidario catalán.

Todos estos artículos irán apareciendo en la Revista durante los próximos meses con el objetivo de contribuir a una reflexión y debate pausados. Deseamos que este monográfico ponga sobre la mesa algunos de los elementos clave para una conversación necesaria y urgente, para hacer de esta política una herramienta transformadora e impulsora de los cambios profundos y sistémicos que necesitamos para afrontar los retos globales y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

REFERENCIAS

- 1 — OECD (2021) *Development Co-operation Profiles*. Paris: OECD Publishing. [Disponible en línea](#).
- 2 — The State Council Information Office of the People's Republic of China (2021) *China's International Development Cooperation in the New Era*. [Disponible en línea](#).
- 3 — Johnson, Z., Zühr, R. (2021) *A New Era? Trends in China's financing for international development cooperation*. SEEK INTERNATIONAL. [Disponible en línea](#).
- 4 — Medina Mateos, J., Martínez Osés, P., Martínez, I., Gil, L., Fornés, A., Colectivo La Mundial (2021). «Una Agenda transformadora de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible» a *La Nueva Cooperación*. Coord. Miquel Carrillo. Barcelona: Icària.
- 5 — Global Humanitarian Overview, 2021. [Disponible en línea](#).



Josep Desquens

Josep Desquens es director general de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Catalunya. Anteriormente, había sido subdirector gerente del Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona (CCCB) y vicepresidente de la Fundación Tot Raval. Licenciado en Administración y Dirección de Empresas por ESADE, tiene un diploma de la Community of European Management Schools (CEMS) a raíz de sus estudios en la Haute École d'Études Commerciales (HEC) de París, y un máster en Relaciones Internacionales por la School of Advanced International Studies (SAIS), de la Johns Hopkins University (Washington DC). Durante más de una década, ha trabajado en el ámbito de la cooperación al desarrollo en zonas afectadas por conflictos. Desde el año 2010 y hasta 2016 fue gerente de programas en la Oficina de Jerusalén del Representante de la Unión Europea en Cisjordania y Gaza. Anteriormente, había trabajado en Kabul como representante residente en Afganistán de la International Finance Corporation del Grupo Banco Mundial, y como gerente de la oficina regional de la Kosovo Trust Agency en Pejë/Peć, dentro de la misión de administración provisional de las Naciones Unidas en Kosovo. También colaboró con el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas en Osh, Kirguizistán. Previo a su experiencia en cooperación, su carrera se desarrolló en el sector privado en varias instituciones financieras de Londres, París y Nueva York.

**Manuel Manonelles i Tarragó**

Manuel Manonelles i Tarragó es exdirector del Centro de Estudios de Temas Contemporáneos (CETC). Desde el año 2013, es profesor asociado de Relaciones Internacionales en Blanquerna - Universitat Ramon Llull, y ha colaborado con el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Padua (Italia). Anteriormente, había sido asesor de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya, delegado del Govern de la Generalitat en Suiza y ante los Organismos Internacionales, y director general de Asuntos Multilaterales y Europeos. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona, posee el Master Europeo en Derechos Humanos y Democratización del European Inter-University Centre for Human Rights and Democratization. Tiene una amplia experiencia dentro del sector diplomático y gubernamental. Durante dos años, fue asesor especial del grupo de alto nivel de Naciones Unidas para la Alianza de Civilizaciones y ha participado en varias cumbres, foros y procesos en el ámbito de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales como el Consejo de Europa. También dirigió la Fundació Cultura de pau y la Fundació UBUNTU, y ha sido Observador y Supervisor Electoral Internacional de la OSCE en varias ocasiones.