

CIDOB Policy Brief

JULIO
2014

07 RECONSTRUYENDO LA COOPERACIÓN DESDE SUS PROFESIONALES: PROPUESTAS PARA UN PROCESO DE REFLEXIÓN

Antecedentes

El 11 de junio de 2014, el CIDOB organizó en Barcelona un seminario con el objetivo de analizar cuáles son los principales cambios que ha experimentado el sistema de cooperación internacional, anticipar tendencias, identificar procesos en curso y proponer iniciativas innovadoras que permitan la reorientación de un sector que se ha visto especialmente castigado por la crisis. El encuentro reunió a un grupo de personas que representan a diferentes sectores, incluyendo profesionales que trabajan en instituciones de la administración pública estatal y local, académicos, expertos, ONGD, *think tanks* y otros actores de la sociedad civil de Catalunya para recoger una visión plural.

La convocatoria se enmarca en un proceso de reflexión sobre el estado actual del sector de la cooperación internacional, que fue impulsado en diferentes localidades a iniciativa de la Asamblea General de ACADE, celebrada el 18 de diciembre de 2013, con la finalidad de recoger ideas y propuestas susceptibles de ser planteadas al conjunto de instituciones y actores del sistema de cooperación y de las políticas de desarrollo.

El seminario se estructuró en tres sesiones temáticas alrededor de un paquete de preguntas previamente compartidas con los participantes, y terminó con una sesión plenaria para poner en común las reflexiones y organizar un debate en torno a ellas. El foco se centró en los aspectos de aplicación práctica, poniendo el énfasis en una visión prospectiva sobre los retos futuros de la cooperación al desarrollo, más que en realizar un balance sobre el pasado.

Como punto de partida, se constató que el contexto internacional ha cambiado radicalmente y viene marcado por lo que se ha llamado *nueva geografía de la pobreza*. Se ha producido una reducción de la pobreza en términos globales y se ha desarrollado un proceso de disminución de la brecha entre los países más ricos y los más pobres; a la vez, sin embargo, se han incrementado las desigualdades en el interior de muchos países, tanto del norte, como del sur. Si, a lo largo de la década de los noventa, la mayoría de pobres vivían en los países de renta baja, en la actualidad, dos terceras partes de la población en situación de pobreza vive en países de renta media y en estados frágiles.

Esta nueva realidad supone nuevos desafíos para una agenda de cooperación internacional al desarrollo más orientada a la movilización de recursos domésticos y a la redistribución interna, que pone el énfasis en las políticas públicas sociales y fiscales y que está intrínsecamente vinculada a la mejora de la calidad de las instituciones democráticas.

1.º BLOQUE - La necesidad de adaptación del sector a los cambios producidos en un sistema de cooperación internacional en transición

Los cambios del sistema internacional de cooperación son de tal magnitud que, de hecho, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) tal como la conocíamos está experimentando una mutación radical. Los cambios se producen respecto al número y la tipología de actores, a los contenidos y las maneras de elaborar las agendas y a los instrumentos necesarios para llevarlas a la práctica.

Cambios en los actores del sistema internacional de cooperación

1. A nivel de los actores, en los últimos años han proliferado una gran cantidad de agentes de cooperación públicos y privados heterogéneos que han llevado a autores como Severino y Ray a hablar de una situación caracterizada por la acción hipercolectiva (*hypercollective action*)¹. Este fenómeno dota a las relaciones de cooperación internacional de una nueva energía, pero comporta una creciente complejidad a la hora de coordinar los diferentes actores con diferentes visiones.
2. Entre los actores estatales destaca el incremento del peso relativo de los países emergentes, que canalizan un volumen cada vez más importante de ayuda mediante la cooperación sur-sur. Uno de los retos a los que se enfrenta la comunidad internacional y que se ha puesto de manifiesto en las cumbres sobre la eficacia de la ayuda (en Busan en 2011 y, más recientemente, en México en abril de 2014, durante la **Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo**) es cómo vincular a los donantes emergentes —como China o Brasil—, con los compromisos y las prácticas de una cooperación de calidad.
3. La emergencia de los nuevos actores se ha traducido en una reducción de la representatividad del **Comité de Ayuda al Desarrollo** (CAD) de la OCDE y en un incremento del papel de coordinación del sistema de Naciones Unidas. En estos momentos, pese a sus esfuerzos de actualización y ampliación, el CAD se ve como el club de los donantes tradicionales, un reflejo del «antiguo régimen» de la cooperación internacional, mientras que el **Fórum de Desarrollo** y el **Comité de Política de Desarrollo** del ECOSOC han asumido el rol de la legitimidad representativa en paralelo a la elaboración participativa de la Agenda Post-2015.
4. Los cambios en la doctrina, en los actores y en los instrumentos se reflejan en la relación entre las contrapartes; en los últimos años, las relaciones de cooperación han ganado en horizontalidad y se ha desdibujado la distinción entre donantes y receptores, con la introducción de nuevas modalidades de partenariado como, por ejemplo, la cooperación sur-sur y la triangular.
5. Fruto del reconocimiento de la importancia de avanzar hacia partenariados cada vez más inclusivos en cooperación, destaca la importancia de los gobiernos locales y el protagonismo creciente de las ciudades, especialmente, en un escenario de urbanización acelerada a medio plazo. La cooperación municipalista va más allá de los gobiernos y los ayuntamientos y debe incluir al conjunto de agentes relevantes: gobiernos, sociedad civil, universidades, agentes empresariales, etc. En el debate se invocó como referente a la figura histórica del **Consulado de Mar** de la ciudad de Barcelona que se extendió a otras localidades.
6. El sector de las ONG no ha realizado aun su proceso de duelo por los devastadores efectos de la crisis económica y no ha podido reaccionar al cambio de escenario. El

crecimiento exponencial de los recursos dedicados a la cooperación de la etapa anterior fue acompañado de una tecnificación creciente de los profesionales de las ONG y de una pérdida de conocimiento específico por parte de sus responsables. Esta situación ha provocado un aplazamiento de la reflexión del sector y que éste se haya quedado atrapado en un debate muy ideológico y, en ocasiones, demasiado corporativista.

Cambios en la agenda de desarrollo

1. La Agenda Global del Desarrollo, que se discute en el marco de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (ODS) y el proceso **Post-2015**, está vinculada a la necesidad de ofrecer una respuesta política a los desequilibrios provocados por la globalización. Se trata de una agenda vinculada a la provisión de bienes públicos globales —salud, educación, cambio climático, seguridad internacional, regulación del sistema financiero, etc.—, y su implementación implica responsabilidades tanto para los países tradicionalmente donantes como para los países tradicionalmente receptores.
2. Una de las implicaciones más importantes del cambio de escenario es que la AOD tiene menos peso en relación con otros flujos económicos, estrategias y políticas públicas. La agenda de la cooperación pierde protagonismo en favor de la agenda del desarrollo, y ésta incorpora tanto elementos locales, como regionales y globales.
3. Existe la necesidad de trabajar en un debate más esencialista que intente definir qué modelo de sociedad se desea y cómo incorporarlo a la nueva Agenda de Desarrollo Post-2015. Las agendas de desarrollo nacionales, incluyendo los países del norte y los del sur, se encuentran cada vez más vinculadas a factores y retos transnacionales, muchos de los cuales se pueden considerar bienes públicos globales.
4. En una agenda de desarrollo multidimensional y multinivel, la coherencia de políticas adquiere plena relevancia y forma parte de la doctrina dominante de la política multilateral de la mayoría de donantes, grandes y pequeños. El reto es cómo implementarla a la práctica e incorporar en ella a todos los actores.
5. Los países en desarrollo ya no desean que el donante lleve con una agenda definida, sino que mayoritariamente disponen de la suya propia: saben qué quieren hacer y con quién hacerlo. El reto es cómo conseguir que la agenda sea inclusiva e incorpore las perspectivas de la población más vulnerable y no solo las de las élites.

Cambios en los instrumentos

1. La evolución de la agenda implica cambios importantes en el funcionamiento y la organización de los propios donantes, ya que actualmente las competencias de las que disponen están más asociadas al diseño y a la gestión de proyectos y no tanto a la coordinación de políticas para el desarrollo que pide el nuevo modelo de cooperación.
2. Los departamentos/agencias de cooperación gubernamentales deben adaptarse a la nueva realidad y convertirse en unidades más ágiles y más estratégicas dentro de

1. Severino, J. M. and O. Ray, *The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action*. Working Paper 218, Center for Global Development, June 2010, p. 44.

los gobiernos, capaces de incidir en otros departamentos y promover la coherencia de políticas. Un requisito fundamental para que esto ocurra es que las unidades de cooperación se encuentren empoderadas dentro del entramado institucional del gobierno.

3. El nuevo modelo de cooperación debe basarse más en el intercambio de experiencias y modos de hacer. Ya no se articula en torno a proyectos y programas sino mediante procesos. El nuevo modelo incorpora, sin embargo, dos desafíos importantes: 1) la aplicabilidad en contextos complejos, como los estados fallidos, donde lo más recomendable es aplicar el principio de prevención (*do no harm*); 2) los retos respecto a la rendición de cuentas y la gestión por resultados de desarrollo, ya que en el acompañamiento de procesos los resultados son mucho más difíciles de cuantificar.
4. En relación con el colectivo de ONG, se intuye una evolución a dos velocidades. Por un lado, la supervivencia de las grandes ONG con una clara especialización en algunos ámbitos (la relación de los donantes con estas organizaciones tiende a ser más estratégica, más basada en la concertación). Y, por otro, las ONG pequeñas, que han seguido llevando a cabo las acciones tradicionales o que han recuperado su naturaleza más activista y de labor de incidencia política.
5. El hecho de que la futura agenda global se deba articular en la doble dimensión global-local hace que las actuaciones en educación para el desarrollo, el trabajo de incidencia en ámbitos y problemáticas compartidas entre el norte y el sur, y la generación de ciudadanía crítica local y global se conviertan en un ámbito de trabajo de máxima relevancia para garantizar una efectiva rendición de cuentas de una agenda de compromisos globales que debe poderse aplicar y monitorizar desde el ámbito local.

2.º BLOQUE - Pluralidad, participación e innovación en las dinámicas de cooperación en el marco de la Agenda Post-2015

La discusión entre los participantes giró en torno al análisis de los diferentes aspectos planteados. El primero se centró en los cambios en las dinámicas entre los actores de la cooperación internacional y cómo este proceso altera la configuración de su agenda. Posteriormente, se propusieron diversos mecanismos alrededor de los retos que supone la necesidad de movilizar y reforzar la sociedad civil incorporando al mismo tiempo iniciativas innovadoras que acerquen la cooperación al desarrollo a la ciudadanía. Finalmente, se plantearon las oportunidades y los retos que presenta la colaboración público-privada en el ámbito de la cooperación.

Cambios en las dinámicas entre los actores de la cooperación internacional

1. Para reflexionar más en términos de desarrollo y no tanto de cooperación deben superarse las dinámicas existentes. A partir de los aprendizajes en el proceso de los ODM es necesario que los países del sur lideren los cambios que se tienen que producir en la agenda de sus territorios y que el norte tenga un papel de acompañante. Este proceso

debe llevarse a cabo mediante una retroalimentación mutua de los diferentes actores que rompa la direccionalidad norte-sur.

2. Se constata la necesidad de trabajar a partir de espacios multiactor y multidisciplinarios porque crece la complejidad de las problemáticas y de las necesidades a resolver. Esta estructura multiactor puede facilitar políticas más sostenibles y con mayor impacto que serían imposibles de alcanzar desde una perspectiva más limitada. Esto hace necesario buscar la complementariedad en las competencias de los diferentes actores de modo que permita, desde la pluralidad, ofrecer soluciones adecuadas a las necesidades actuales.
3. Ante la proliferación de actores, el criterio para guiar la identificación de cuáles son relevantes y deben incorporarse a una determinada acción, tendría que basarse en el concepto «de actor óptimo». Su perfil vendrá determinado por las características de la acción concreta a desarrollar.
4. Los nuevos actores se tienen que incorporar a los sistemas existentes y todos ellos deben escoger los socios con los que trabajar teniendo en cuenta los contenidos y los resultados de las transformaciones que se quieran poner en marcha. Cada actor tiene potencial para generar un determinado tipo de transformación. Los intereses pueden ser divergentes y provocar conflictos en la agenda de cooperación; así pues, es necesario canalizar las nuevas relaciones de manera constructiva.
5. Sería necesario repolitizar a los actores de la cooperación y generar espacios reales de discusión. El sistema de cooperación ya se había puesto en cuestión antes de la crisis, pero ahora es el momento de cambiar su paradigma. Este hecho puede generar conflictos entre los intereses de los diferentes actores porque todos aportan intrínsecamente una agenda política y unos paradigmas determinados.
6. Desde la Unión Europea (UE) debe realizarse un esfuerzo para tener en cuenta a todos los actores (instituciones públicas, ONG, empresas, universidades, etc.) desde una perspectiva holística. Un gran actor a incorporar son los movimientos sociales en un contexto en el que hay un nuevo sur al norte y un nuevo norte emergente en los países del sur.

Cómo movilizar y reforzar a la sociedad civil incorporando al mismo tiempo iniciativas innovadoras

- 1- Se constata que hay movimientos sociales al sur con mucho impacto y con niveles elevados de organización (indígenas, medioambientales, etc.) que hay que aprovechar en la redefinición de la agenda en el sentido de que pueden servir de conectores porque ya trabajan a nivel global y han conseguido hitos importantes en los últimos años.
2. Es importante remarcar que la sociedad civil puede revestir diferentes formas en el sur y que la cooperación internacional, a menudo, ha sido esclava de formas organizativas más propias de los países del norte, invisibilizando o modificando las locales. La falta de una apertura a modelos organizativos alternativos ha dificultado la interlocución con actores válidos que no cumplieran los requisitos formales exigidos por la cooperación.
3. Existe una complejidad intrínseca de la sociedad civil en los países no democráticos o con instituciones débiles que

dificulta su organización. No obstante, incluso en estos países hay una sociedad civil mínimamente organizada en los niveles de base. Sin embargo, hay que modificar profundamente el sistema de trabajo de la cooperación internacional porque ahora su base de interlocución con la sociedad civil es excesivamente burocrática, y deja de lado movimientos o grupos sociales más informales.

4. Es necesario conectar a los actores civiles del norte y del sur reforzando las estructuras de la sociedad civil del sur desde su perspectiva y las capacidades locales para que puedan elaborar su agenda de desarrollo.
5. Otro tema relevante es cómo superar los niveles de participación alcanzados durante el proceso de los ODM para que el Post-2015 sea más inclusivo. En este sentido, es necesario multiplicar los espacios de consulta en la redefinición de la agenda de cooperación para llegar a toda la ciudadanía.
6. Deben tenerse muy presentes las redes sociales por su efecto multiplicador. La conclusión es que la Agenda Post-2015 tiene que ser, necesariamente, mucho más participativa, inclusiva y colaboradora.

Oportunidades y retos de la colaboración público-privada

- 1- Existe un número excesivo de definiciones relativas a partenariados público-privados alrededor de las que debería hacerse un trabajo de análisis y clarificación conceptual. Como punto de partida de la discusión, se constata que los actores en el ámbito empresarial son plurales e incluyen empresas de diferentes tipos, sindicatos, centros tecnológicos, etc.
2. En el imaginario, el debate actual sobre el partenariado público-privado se centra en el mundo empresarial del norte pero no hay que olvidar que los actores empresariales también deben ser los del sur y que éstos juegan un papel muy relevante en temas de desarrollo y fortalecimiento del tejido social y económico.
3. Se constata que hay poco conocimiento de cómo implementar las alianzas para que obedezcan a objetivos de desarrollo, protección de los derechos humanos o defensa del medio ambiente. Es imprescindible concretar más el concepto desde un ejercicio de implementación práctico ya que ahora se dispone de más información al respecto.
4. A las alianzas público-privadas hay que añadir el papel de la sociedad civil por su relevancia en la configuración de la nueva agenda de cooperación. Esta debe permitir superar el actual rol de las alianzas, que son eminentemente financiadoras, y hacer posible la inclusión de temas substantivos relativos a las políticas públicas y a la protección de los bienes públicos como, por ejemplo, los derechos humanos, el medio ambiente, etc.

3.º BLOQUE - Los retos de la cooperación descentralizada y su papel en el sistema de cooperación emergente

Durante la dinámica de grupo se han identificado y debatido los principales retos y factores actualmente limitadores y potencialmente dinamizadores en el marco de la cooperación descentralizada en Catalunya:

Armonización y coordinación de los actores locales

- 1- Se hizo un pronunciamiento en contra de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSA), en vigor desde el mes de diciembre de 2013. La nueva LRSA es un ejercicio de recentralización competencial de la acción exterior del Estado español y representa actualmente un obstáculo en el terreno normativo para el diseño y la implementación de políticas e iniciativas de cooperación desde la Administración local. olga
2. La LRSA no contempla de manera explícita la competencia de las administraciones locales en materia de cooperación al desarrollo. Este hecho provoca un desconcierto generalizado en las entidades locales al desconocer qué relación competencial existe entre actores públicos y al no disponer de instrumentos de gestión competenciales que permitan un diseño y una gestión eficiente del presupuesto destinado a cooperación al desarrollo.
3. La LRSA no presta apoyo al marco legal y normativo que desde hace tres décadas avala la capacidad de actuación de las administraciones locales catalanas en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Por este motivo se está llevando a cabo una serie de acciones reivindicativas de rechazo a la Ley, como, por ejemplo, una **moción** presentada al Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Catalunya. Este proceso también reitera el apoyo a la continuidad de la cooperación local al desarrollo en Catalunya y reivindica su acción conjunta.
4. A pesar de que la cooperación descentralizada, como la que se produce entre municipios, facilita un tipo de coordinación y gestión más horizontal, técnica y directa entre actores, hay áreas que pueden contribuir a la mejora de la eficiencia y al refuerzo del principio de armonización.
5. Por lo que respecta a los donantes, falta definir una coordinación que favorezca la especialización de los actores en sus respectivas áreas maximizadoras de valor y eficiencia en los mecanismos de entrega. En este punto habría que desarrollar un plan estratégico-director que identifique y coordine las acciones entre administraciones. La subordinación de las administraciones locales a la estatal representa también un contratiempo para el ejercicio eficaz de la cooperación al desarrollo.
6. En cuanto a la relación con los actores beneficiarios, se da la dificultad de estructurar proyectos en coordinación con los gobiernos locales. Los períodos cortos y la rotación alta de los equipos de gestión de los gobiernos municipales dificultan un trato de confianza fluido con la contraparte local. Como consecuencia, se hace difícil definir prioridades y líneas de actuación conjuntas que vayan alineadas con un plan director. La interlocución con las entidades de gobierno local supramunicipales facilitaría la coordinación y evitaría duplicidades.

Refuerzo del rol de las ciudades como motor del desarrollo sostenible en el mundo

1. En el marco de la Agenda Internacional para el Desarrollo Post-2015, se pone de manifiesto el llamamiento a reivindicar el papel y la preponderancia de las ciudades en un futuro eminentemente urbano y en vías de desarrollo. En este sentido, hay que poner en marcha un marco internacional

de cooperación descentralizada al más alto nivel político que coordine las políticas de desarrollo urbanas con las de desarrollo sostenible a escala global.

2. Ante la imparable tendencia urbanizadora y la dificultad que han tenido las políticas dedicadas a alcanzar los ODM para llegar a los beneficiarios finales de la cooperación, las ciudades ofrecen grandes oportunidades para establecer vínculos más directos con las contrapartes locales.
3. La incorporación de los gobiernos locales a la agenda internacional de eficacia de la ayuda de la OCDE no solo reivindica el papel que le corresponde a las ciudades en cuanto a un desarrollo más sostenible, sino que también hace que sea necesario incorporar a los gobiernos locales a los procesos internacionales de eficacia de la ayuda.
4. La creación de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, en el marco del Fórum de Alto Nivel celebrado en Busan en el año 2011, fue el resultado de buscar una asociación coordinada que involucrase a una mayor diversidad de actores. Pese a este proceso de apertura, la iniciativa no tiene en cuenta la incorporación de las administraciones locales. En este sentido, hay que avanzar en su inclusión para hacer explícito el rol de los gobiernos locales en el proceso de mejora de la eficacia de la ayuda al desarrollo.
5. Las ciudades y las administraciones locales pueden jugar un papel clave en la mejora del principio de apropiación, a causa, sobre todo, de su proximidad a los beneficiarios locales y de la comprensión de los retos globales desde una visión local y aplicada.

Transversalización del enfoque de los negocios inclusivos

1. La incorporación de los negocios inclusivos como enfoque complementario a la Agenda Internacional de Desarrollo aún no está suficientemente definida en el ámbito descentralizado en Catalunya. Se ha incorporado el discurso sin una reflexión previa sobre el alcance del término y las consecuencias de su aplicación práctica.
2. Es necesaria una transversalización del incipiente enfoque de los negocios inclusivos a los programas de cooperación descentralizada. Habría que hacer este proceso desde un punto de vista innovador, dirigido a resultados y amparado en el nuevo paradigma de la Agenda de Desarrollo Internacional Post-2015.
3. A pesar de que ya hay iniciativas aisladas por parte de instituciones locales que reconocen y fomentan la colaboración del sector empresarial, falta un modelo de referencia sobre el papel de los negocios inclusivos, no solo en la cooperación descentralizada sino también en el marco general de cooperación al desarrollo catalán.
4. Es necesario un debate de fondo y conceptual sobre la incorporación del enfoque de mercado en la Agenda de Desarrollo, para definir un modelo de cooperación multiactor inclusivo más adecuado y adaptado a las nuevas realidades y necesidades de la agenda global y de las políticas públicas.

Conclusiones

Del conjunto de reflexiones y propuestas surgidas del debate del pasado 11 de junio, se pueden extraer las conclusiones generales siguientes:

En primer lugar, la futura agenda global de desarrollo deberá articularse desde una dimensión multinivel que va del ámbito local al global. Asimismo, la cooperación internacional irá relacionada con la provisión de bienes públicos y con diferentes niveles articulados de gobernanza.

En segundo lugar, dada la pluralidad y la diversidad de actores que intervienen en los procesos de desarrollo, se hace necesaria una coordinación que favorezca su especialización en las áreas respectivas teniendo en cuenta las capacidades de las que disponen y buscando incrementar la eficiencia, al mismo tiempo que se garantiza la autonomía, la transparencia y la apropiación participativa de las políticas por parte de los ciudadanos.

Finalmente, la inclusión explícita de la importancia del desarrollo urbano en los próximos ODS del sistema de las Naciones Unidas, representa una oportunidad para la cooperación descentralizada de vincularse a la arquitectura del sistema de cooperación internacional de la Agenda Post-2015, aportando su especificidad y con la interacción con los actores públicos y privados.

Relación de participantes

1.er BLOQUE TEMÁTICO

Relatoría: Andrea Costafreda, IBEI

Moderadora: Anna Ayuso, CIDOB

Jordi Cortés, Ayuntamiento de Barcelona

Rafel Grasa, Institut Català Internacional per la Pau

Jordi Prat, Fundació Autònoma Solidària

Lucy Rodrigo, ACADE

Eva Vidal, UPC

2.º BLOQUE TEMÁTICO

Relatoría: Maria Prandi, experta en innovación social

Moderador: Jordi Bacaria, CIDOB

Joaquim Ferrer, consultor

Sara Garrido, Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament

Xavier Longan, Campaña del Milenio de Naciones Unidas

Xavier Martí, URL

Gemma Querol, consultora evaluadora de la Comisión Europea

Patricia Rodríguez, consultora

Isidre Sala, ACCIÓ

3.er BLOQUE TEMÁTICO

Relatoría: Josep Maria Coll, consultor

Moderadora: Anna Estrada, CIDOB

Ferran Anglès, Àrea Metropolitana de Barcelona

Lali Carrillo, Diputación de Barcelona

Marc Gafarot, CIDOB

Aida Guillén, FCONG

Lupe Moreno, Secretaria d'Afers Exteriors

Felip Roca, Ayuntamiento de Barcelona