

CIDOB Policy Brief

JULIOL
2014

07 RECONSTRUÏNT LA COOPERACIÓ DES DELS SEUS PROFESSIONALS: PROPOSTES PER A UN PROCÉS DE REFLEXIÓ

Antecedents

L'11 de juny de 2014, el CIDOB va organitzar a Barcelona un seminari amb l'objectiu d'analitzar quins són els principals canvis que ha experimentat el sistema de cooperació internacional, anticipar tendències, identificar processos en curs i proposar iniciatives innovadores que permetin reorientar un sector que ha estat especialment castigat per la crisi. La trobada va reunir un grup de persones que representen diferents sectors, incloent-hi professionals que treballen en institucions de l'administració pública estatal i local, acadèmics, professionals experts, ONGD, *think tanks* i altres actors de la societat civil a Catalunya per tal de recollir una visió plural.

La convocatòria s'emmarca en un procés de reflexió sobre l'estat actual del sector de la cooperació internacional, que va ser impulsat a diferents localitats per iniciativa de l'Assemblea General d'ACADE, celebrada el 18 desembre de 2013, amb la finalitat de recollir idees i propostes susceptibles de ser plantejades al conjunt d'institucions i actors del sistema de cooperació i de les polítiques de desenvolupament.

El seminari es va estructurar en tres sessions temàtiques a l'entorn d'un paquet de preguntes prèviament compartides amb els participants, i va acabar amb una sessió plenària per posar en comú les reflexions i debatre-les. El focus es va centrar en els aspectes d'aplicació pràctica, posant l'èmfasi en una visió prospectiva sobre els reptes futurs de la cooperació al desenvolupament, més que no pas a fer un balanç sobre el passat.

Com a punt de partida, es va constatar que el context internacional ha canviat radicalment i ve marcat pel que

s'ha anomenat *nova geografia de la pobresa*. S'ha produït una reducció de la pobresa en termes globals i s'ha esdevingut un procés de disminució de l'esclatxa entre els països més rics i els més pobres; a la vegada, però, s'han incrementat les desigualtats a l'interior de molts països, tant del nord, com del sud. Si, en el decurs de la dècada dels noranta, la majoria de pobres vivien en els països de renda baixa, en l'actualitat, dues terceres parts de la població en situació de pobresa viu en països de renda mitjana i en estats fràgils.

Aquesta nova realitat suposa desafiaments nous per a una agenda de cooperació internacional al desenvolupament més orientada a la mobilització de recursos domèstics i a la redistribució interna, que posa l'èmfasi en les polítiques públiques socials i fiscals i que està intrínsecament vinculada a la millora de la qualitat de les institucions democràtiques.

1r BLOC - La necessitat d'adaptació del sector als canvis produïts en un sistema de cooperació internacional en transició

Els canvis del sistema internacional de cooperació són de tal magnitud que, de fet, l'ajut oficial al desenvolupament (AOD) tal com el coneixíem està experimentant una mutació radical. Els canvis es produeixen respecte al nombre i tipologia d'actors, als continguts i les maneres d'elaborar les agendes i als instruments necessaris per portar-les a la pràctica.

Canvis en els actors del sistema internacional de cooperació

1. Per la banda dels actors, en els darrers anys han proliferat una gran quantitat d'agents de cooperació públics i

- privats heterogenis que han portat autors com Severino i Ray a parlar d'una situació caracteritzada per l'acció hipercol·lectiva (*hypercollective action*)¹. Aquest fenomen dota les relacions de cooperació internacional d'una nova energia, però comporta una creixent complexitat a l'hora de coordinar els diferents actors amb diferents visions.
- Entre els actors estatals, destaca l'increment del pes relatiu dels països emergents, que canalitzen un volum cada cop més important d'ajut mitjançant la cooperació sud-sud. Un dels reptes que afronta la comunitat internacional i que s'ha posat de manifest en les cimeres sobre l'eficàcia de l'ajuda (a Busan el 2011 i, més recentment, a Mèxic l'abril de 2014, durant la **Primera Trobada d'Alt Nivell de l'Aliança Global per a la Cooperació Eficax al Desenvolupament**) és com vincular els donants emergents —com ara la Xina o el Brasil—, els compromisos i les pràctiques d'una cooperació de qualitat.
 - L'emergència dels nous actors s'ha traduït en una reducció de la representativitat del **Comitè d'Ajuda al Desenvolupament** (CAD) de l'OCDE i en un increment del paper de coordinació del sistema de Nacions Unides. En aquests moments, tot i els seus esforços d'actualització i ampliació, el CAD es veu com el club dels donants tradicionals, un reflex de «l'antic règim» de la cooperació internacional, mentre que el **Fòrum de Desenvolupament** i el **Comitè de Política de Desenvolupament** de l'ECOSOC han assumit el rol de la legitimitat representativa en paral·lel a l'elaboració participativa de l'Agenda Post-2015.
 - Els canvis en la doctrina, els actors i els instruments es reflecteixen en la relació entre les contraparts; en els últims anys, les relacions de cooperació han guanyat en horitzontalitat i s'ha desdibuixat la distinció entre donants i receptors, amb la introducció de noves modalitats de partenariat com ara la cooperació sud-sud i la triangular.
 - Fruit del reconeixement de la importància d'avançar cap a partenariats cada cop més inclusius en cooperació, destaca la importància dels governs locals i el protagonisme creixent de les ciutats, especialment, en un escenari d'urbanització accelerada a mitjà termini. La cooperació municipalista va més enllà dels governs i els ajuntaments i ha d'incloure el conjunt d'agents rellevants: govern, societat civil, universitats, agents empresarials, etc. En el debat es va invocar com a referent la figura històrica del **Consolat de Mar** de la ciutat de Barcelona que es va estendre a altres localitats.
 - El sector de les ONG encara no ha fet el seu procés de dol pels devastadors efectes de la crisi econòmica i no ha pogut reaccionar al canvi d'escenari. El creixement exponencial dels recursos de cooperació de l'etapa anterior va anar acompanyat d'una tecnificació creixent dels professionals de les ONG i d'una pèrdua de coneixement específic per part dels seus responsables. Això ha provocat un ajornament de la reflexió del sector i que aquest hagi quedat atrapat en un debat molt ideològic i, de vegades, massa corporativista.

Canvis en l'agenda de desenvolupament

- L'Agenda Global del Desenvolupament que es discuteix en el marc dels **Objectius de desenvolupament sostenible** (ODS) i el procés **post-2015** està vinculada a la necessitat de donar una resposta política als desequilibris provocats per la globalització. Es tracta d'una agenda lligada a la provisió de béns públics globals —salut, educació, canvi climàtic, seguretat internacional, regulació del sistema financer, etc.—, i la seva implementació implica responsabilitats tant per als països tradicionalment donants com per als països tradicionalment receptors.
- Una de les implicacions més importants del canvi d'escenari és que l'AOD té menys pes en relació amb d'altres fluxos econòmics, estratègies i polítiques públiques. L'agenda de la cooperació perd protagonisme a favor de l'agenda del desenvolupament, i aquesta incorpora tant elements locals, com regionals i globals.
- Existeix una necessitat de treballar en un debat més essencialista que intenti definir quin model de societat es vol i com s'ha d'incorporar la nova Agenda de Desenvolupament Post-2015. Les agendes de desenvolupament nacionals, incloent-hi els països del nord i els del sud, està cada cop més vinculada a factors i reptes transnacionals, molts dels quals es poden considerar béns públics globals.
- En una agenda de desenvolupament multidimensional i multinivell, la coherència de polítiques adquireix plena rellevància i forma part de la doctrina dominant de la política multilateral de la majoria de donants, grans i petits. El repte és com implementar-la a la pràctica i incorporar-hi tots els actors.
- Els països en desenvolupament ja no volen que el donant arribi amb una agenda definida, sinó que majoritàriament disposen de la seva pròpia agenda: saben què volen fer i amb qui ho volen fer. El repte és com aconseguir que l'agenda sigui inclusiva i hi incorpori les perspectives de la població més vulnerable i no només les de les elits.

Canvis en els instruments

- L'evolució de l'agenda implica canvis importants en el funcionament i l'organització dels donants mateixos, ja que actualment les competències de les quals disposen estan més associades al disseny i a la gestió de projectes i no tant a la coordinació de polítiques per al desenvolupament que demana el nou model de cooperació.
- Els departaments/agències de cooperació governamentals s'han d'adaptar a la nova realitat i convertir-se en unitats més àgils i més estratègiques dins els governs, capaces d'incidir en els altres departaments i promoure la coherència de polítiques. Un requisit fonamental perquè això es produeixi, és que les unitats de cooperació estiguin *empoderades* dins de l'entramat institucional del govern.
- El nou model de cooperació ha d'estar més basat en l'intercanvi d'experiències i maneres de fer. Ja no s'articula a l'entorn de projectes i programes sinó mitjançant processos. El nou model incorpora, però, dos desafiaments importants: 1) l'aplicabilitat en contextos complexos, com ara els estats fallits, on el més recomanable és aplicar

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.

- el principi de prevenció (*do no harm*); 2) els reptes pel que fa a la rendició de comptes i la gestió per resultats de desenvolupament, ja que en l'acompanyament de processos els resultats són molt més difícils de mesurar.
4. En relació amb el col·lectiu d'ONG, s'intueix una evolució a dues velocitats. Per una banda, la supervivència de les grans ONG amb una clara especialització en alguns àmbits (la relació dels donants amb aquestes organitzacions tendeix a ser més estratègica, més basada en la concertació). I, per una altra, les ONG petites que s'han quedat fent les accions de sempre o que han recuperat la seva naturalesa més activista i de treball amb incidència política.
 5. El fet que la futura agenda global s'hagi d'articular en la doble dimensió global-local fa que les actuacions en educació per al desenvolupament, el treball d'incidència en àmbits i problemàtiques compartides entre el nord i el sud, i la generació de ciutadania crítica local i global esdevinguin un àmbit de treball de màxima rellevància per garantir una efectiva rendició de comptes d'una agenda de compromisos globals que s'ha de poder aplicar i monitorar des de l'àmbit local.

2n BLOC - Pluralitat, participació i innovació en les dinàmiques de cooperació en el marc de l'Agenda Post-2015

La discussió entre els participants va girar a l'entorn de l'anàlisi dels diferents aspectes plantejats. El primer es va centrar en els canvis en les dinàmiques entre els actors de la cooperació internacional i com aquest procés n'altera la configuració de l'agenda. Posteriorment, es van proposar diversos mecanismes al voltant dels reptes que suposa la necessitat de mobilitzar i reforçar la societat civil incorporant ara iniciatives innovadores que apropin la cooperació al desenvolupament a la ciutadania. Finalment, es van plantejar les oportunitats i els reptes que presenta la col·laboració publicoprivada en l'àmbit de la cooperació.

Canvis en les dinàmiques entre els actors de la cooperació internacional

1. Per reflexionar més en termes de desenvolupament i no tant de cooperació s'han de superar les dinàmiques existents. A partir dels aprenentatges en el procés dels ODM és necessari que els països del sud liderin els canvis que s'han de produir en l'agenda dels seus territoris i que el nord tingui un paper d'acompanyant. Aquest procés s'ha de dur a terme mitjançant una retroalimentació mútua dels diferents actors que trenqui la direccionalitat nord-sud.
2. Es constata la necessitat de treballar a partir d'espais multiactor i multidisciplinaris perquè creix la complexitat de les problemàtiques i de les necessitats a resoldre. Aquesta estructura multiactor pot facilitar polítiques més sostenibles i amb més impacte que serien impossibles d'assolir des d'una perspectiva més limitada. Això fa necessari buscar la complementaritat en les competències dels diferents actors de manera que permeti, des de la pluralitat, oferir solucions adients a les necessitats actuals.

3. Davant la proliferació d'actors, el criteri per guiar la identificació de quins són rellevants i s'han d'incorporar en una determinada acció s'hauria de basar en el concepte «d'actor òptim». El seu perfil vindrà determinat per les característiques de l'acció concreta a desenvolupar.
4. Els nous actors s'han d'incorporar als sistemes existents i tots ells han d'escollir els socis amb qui treballar tenint en compte els continguts i els resultats de les transformacions que es vulguin endegar. Cada actor té potencial per generar un determinat tipus de transformació. Els interessos poden ser divergents i provocar conflictes en l'agenda de cooperació, per això cal canalitzar les noves relacions de manera constructiva.
5. Caldria repolitzar els actors de la cooperació i generar espais reals de discussió. El sistema de cooperació ja s'havia posat en qüestió abans de la crisi, però ara és el moment de canviar-ne el paradigma. Aquest fet pot generar conflictes entre els interessos dels diferents actors perquè tots aporten intrínsecament una agenda política i uns paradigmes determinats.
6. Des de la Unió Europea (UE) s'ha de fer un esforç per tenir en compte tots els actors (institucions públiques, ONG, empreses, universitats, etc.) des d'una visió holística. Un gran actor a incorporar són els moviments socials en un context en el qual hi ha un nou sud al nord i un nou nord emergent en els països del sud.

Com mobilitzar i reforçar la societat civil incorporant-hi ara iniciatives innovadores

1. Es constata que hi ha moviments socials al sud amb molt d'impacte i amb nivells elevats d'organització (indígenes, mediambientals, etc.) que cal aprofitar en la redefinició de l'agenda en el sentit que poden servir de connectors perquè ja treballen a escala global i han aconseguit fites importants en els darrers anys.
2. És important remarcar que la societat civil pot tenir diferents formes al Sud i que la cooperació internacional ha estat sovint esclava de formes organitzatives més pròpies de països del nord, invisibilitzant o modificant les locals. La manca d'una obertura a models organitzatius alternatius ha dificultat la interlocució amb actors vàlids que no complien els requisits formals exigits per la cooperació.
3. Hi ha una complexitat intrínseca de la societat civil en els països no democràtics o amb institucions febles que en dificulta l'organització. No obstant això, fins i tot en aquests països hi ha una societat civil mínimament organitzada en els nivells de base. Cal, però, modificar profundament el sistema de treball de la cooperació internacional perquè ara la seva base d'interlocució amb la societat civil és excessivament burocràtica, i deixa de banda moviments o grups socials més informals.
4. És necessari connectar els actors civils del nord i del sud tot reforçant les estructures de la societat civil del sud des de la seva perspectiva i les capacitats locals per tal que puguin elaborar la seva agenda de desenvolupament.
5. Un altre tema rellevant és com superar els nivells de participació assolits durant el procés dels ODM per tal que el post-2015 sigui més inclusiu. En aquest sentit, és necessari multiplicar els espais de consulta en la

redefinició de l'agenda de cooperació per tal d'arribar a tota la ciutadania.

6. S'han de tenir molt presents les xarxes socials pel seu efecte multiplicador. La conclusió és que l'Agenda Post-2015 ha de ser necessàriament molt més participativa, inclusiva i col·laboradora.

Oportunitats i reptes de la col·laboració publicoprivada

1. Hi ha un nombre excessiu de definicions relatives a partenariats publicoprivats a l'entorn de les quals caldria fer un treball d'anàlisi i clarificació conceptual. Com a punt de partida de la discussió, es constata que els actors en l'àmbit empresarial són plurals i inclouen empreses de diferents tipus, sindicats, centres tecnològics, etc.
2. En l'imaginari, el debat actual sobre el partenariat publicoprivat se centra en el món empresarial del nord però no hem d'oblidar que els actors empresarials també han de ser els del sud i que aquests juguen un paper molt rellevant en termes de desenvolupament i enfortiment del teixit social i econòmic.
3. Es constata que hi ha poc coneixement de com implementar les aliances per tal que obeeixin a objectius de desenvolupament, protecció dels drets humans o defensa del medi ambient. És imprescindible concretar més el concepte des d'un exercici d'implementació pràctic ja que ara es disposa de més informació a aquest respecte.
4. Cal afegir a les aliances publicoprivades el paper de la societat civil per la seva rellevància en la configuració de la nova agenda de cooperació. Aquesta ha de permetre superar l'actual rol de les aliances, que són eminentment finançadores, i fer possible la inclusió de temes substantius relatius a les polítiques públiques i a la protecció dels béns públics com ara els drets humans, el medi ambient, etc.

3r BLOC - Els reptes de la cooperació descentralitzada i el seu paper en el sistema de cooperació emergent

Durant la dinàmica de grup s'han identificat i debatut els principals reptes i factors actualment limitadors i potencialment dinamitzadors en el marc de la cooperació descentralitzada a Catalunya:

Harmonització i coordinació dels actors locals

1. Es va fer un pronunciament en contra de la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), en vigor des del mes de desembre del 2013. La nova LRSAL és un exercici de recentralització competencial de l'acció exterior de l'Estat espanyol i representa actualment un entrebanc en el terreny normatiu per al disseny i la implementació de polítiques i iniciatives de cooperació des de l'Administració local.
2. L'LRSA no preveu de manera explícita la competència de les administracions locals en matèria de cooperació al desenvolupament. Aquest fet provoca un desconcert generalitzat a les entitats locals en desconèixer quina relació competencial hi ha entre actors públics i en no

tenir instruments de gestió competencials que permetin un disseny i una gestió eficient del pressupost destinat a cooperació al desenvolupament.

3. L'LRSA no dóna suport al marc legal i normatiu que des de fa tres dècades avala la capacitat d'actuació de les administracions locals catalanes en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament. És per aquest motiu que s'està portant a terme un seguit d'accions reivindicatives de rebuig a la llei, com ara una **moció** presentada al Consell de Cooperació al Desenvolupament de la Generalitat de Catalunya. Aquest procés també reitera el suport a la continuïtat de la cooperació local al desenvolupament a Catalunya i en reivindica l'acció conjunta.
4. Malgrat que la cooperació descentralitzada, com ara entre municipis, facilita un tipus de coordinació i gestió més horitzontal, tècnica i directa entre actors, hi ha àrees que poden contribuir a la millora de l'eficiència i al reforç del principi d'harmonització.
5. Pel que fa als donants, manca definir una coordinació que afavoreixi l'especialització dels actors en les seves respectives àrees maximitzadores de valor i eficiència en els mecanismes d'entrega. En aquest punt caldria desenvolupar un pla estratègic-director que identifiqui i coordini les accions entre administracions. La subordinació de les administracions locals a l'estatal representa també un contratemps per a l'exercici eficaç de la cooperació al desenvolupament.
6. Quant a la relació amb els actors beneficiaris, existeix la dificultat d'estructurar projectes en coordinació amb els governs locals. Els períodes curts i la rotació alta dels equips de gestió dels governs municipals dificulten un tracte de confiança fluid amb la contrapart local. Com a conseqüència, es fa difícil definir prioritats i línies d'actuació conjuntes que vagin alineades amb un pla director. La interlocució amb les entitats de govern local supramunicipals facilitaria la coordinació i evitaria duplicitats.

Reforç del rol de les ciutats com a motor del desenvolupament sostenible al món

1. En el marc de l'Agenda Internacional per al Desenvolupament Post-2015, es posa de manifest la crida a reivindicar el paper i la preponderància de les ciutats en un futur eminentment urbà i en via de desenvolupament. Per això cal endegar un marc internacional de cooperació descentralitzada al més alt nivell polític que coordini les polítiques de desenvolupament urbanes amb les de desenvolupament sostenible a escala global.
2. Davant la imparable tendència urbanitzadora i la dificultat que han tingut les polítiques per a l'assoliment dels ODM per arribar als beneficiaris finals de la cooperació, les ciutats ofereixen grans oportunitats per establir vincles més directes amb les contraparts locals.
3. La incorporació dels governs locals a l'agenda internacional d'eficàcia de l'ajut de l'OCDE no només reivindica el paper que li pertoca a les ciutats pel que fa a un desenvolupament més sostenible, sinó que també fa que sigui necessari incorporar els governs locals als processos internacionals d'eficàcia de l'ajuda.
4. La creació de l'Aliança Global per a la Cooperació Eficax al Desenvolupament, en el marc del Fòrum d'Alt Nivell

celebrat a Busan l'any 2011, va ser el resultat de cercar una associació coordinada que involucrés una major diversitat d'actors. Malgrat aquest procés d'obertura, la iniciativa no té en compte la incorporació de les administracions locals. En aquest sentit, cal avançar en la seva inclusió per tal de fer explícit el rol dels governs locals en el procés de millora de l'eficàcia de l'ajuda al desenvolupament.

5. Les ciutats i les administracions locals poden jugar un paper clau en la millora del principi d'apropiació, a causa, sobretot, de la seva proximitat als beneficiaris locals i de la comprensió dels reptes globals des d'una visió local i aplicada.

Transversalització de l'enfocament dels negocis inclusius

1. La incorporació dels negocis inclusius com a enfocament complementari a l'Agenda Internacional de Desenvolupament encara no està prou definida en l'àmbit descentralitzat a Catalunya. S'ha incorporat el discurs sense una reflexió prèvia sobre l'abast del terme i les conseqüències a la seva aplicació pràctica.
2. És necessària una transversalització de l'incipient enfocament dels negocis inclusius als programes de cooperació descentralitzada. Caldria fer aquest procés des d'un punt de vista innovador, dirigit a resultats i emparat en el nou paradigma de l'Agenda de Desenvolupament Internacional Post-2015.
3. Malgrat que ja hi ha iniciatives aïllades per part d'institucions locals que reconeixen i fomenten la col·laboració del sector empresarial, manca un model de referència sobre el paper dels negocis inclusius, no només en la cooperació descentralitzada sinó també en el marc general de cooperació al desenvolupament català.
4. Cal un debat de fons i conceptual sobre la incorporació de l'enfocament de mercat a l'Agenda de Desenvolupament, per tal de definir un model de cooperació multiactor inclusiu més adequat i adaptat a les noves realitats i necessitats de l'agenda global i de les polítiques públiques.

Conclusions

Del conjunt de reflexions i propostes sorgides del debat del passat 11 de juny, es poden extreure les conclusions generals següents:

En primer lloc, la futura agenda global de desenvolupament s'haurà d'articular des d'una dimensió multinivell que va de l'àmbit local al global. Així mateix, la cooperació internacional anirà lligada a la provisió de bens públics amb diferents nivells articulats de governança.

En segon lloc, atesa la pluralitat i la diversitat d'actors que intervenen en els processos de desenvolupament, es fa necessària una coordinació que n'afavoreixi l'especialització en les àrees respectives tenint en compte les capacitats de les quals disposen i buscant incrementar l'eficiència, al mateix temps que es garanteix l'autonomia, la transparència i l'apropiació participativa de les polítiques per part dels ciutadans.

Finalment, la inclusió explícita de la importància del desenvolupament urbà als propers ODS del sistema de les Nacions Unides, representa una oportunitat per a la cooperació descentralitzada de vincular-se a l'arquitectura del sistema de cooperació internacional de l'Agenda Post-2015, tot aportant la seva especificitat i amb la interacció amb els actors públics i privats.

Relació de participants

1r BLOC TEMÀTIC

Relatoria: Andrea Costafreda, IBEI

Moderadora: Anna Ayuso, CIDOB

Jordi Cortés, Ajuntament de Barcelona

Rafel Grasa, Institut Català Internacional per la Pau

Jordi Prat, Fundació Autònoma Solidària

Lucy Rodrigo, ACADE

Eva Vidal, UPC

2n BLOC TEMÀTIC

Relatoria: Maria Prandi, experta en innovació social

Moderador: Jordi Bacaria, CIDOB

Joaquim Ferrer, consultor

Sara Garrido, Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament

Xavier Longan, Campanya del Mil·lenni de Nacions Unides

Xavier Martí, URL

Gemma Querol, consultora avaluadora de la Comissió Europea

Patricia Rodríguez, consultora

Isidre Sala, ACCIÓ

3r BLOC TEMÀTIC

Relatoria: Josep Maria Coll, consultor

Moderadora: Anna Estrada, CIDOB

Ferran Anglès, Àrea Metropolitana de Barcelona

Lali Carrillo, Diputació de Barcelona

Marc Gafarot, CIDOB

Aida Guillén, FCONG

Lupe Moreno, Secretaria d'Afers Exteriors

Felip Roca, Ajuntament de Barcelona