

Los retos del desarrollo y el papel de la cooperación internacional en tiempos del coronavirus

Developmental challenges and the role of international cooperation in the times of the coronavirus

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO*



Algo va mal, Tony Judt.

PALABRAS CLAVE

Salud; Economía; Cooperación; COVID-19.

RESUMEN Una de las frases más recurrentes en estos tiempos es que la única certeza es la incertidumbre. Un ser microscópico ha puesto en jaque a toda la humanidad. Aunque el foco está puesto en la salud y en la economía —y en las repuestas que se están dando en ambos frentes—, es indudable que la pandemia está afectando a muchos otros ámbitos, como del desarrollo y la cooperación internacional, aunque no aparezca como una de las prioridades.

KEYWORDS

Health; Economy; Cooperation; COVID-19.

ABSTRACT The only certainty is uncertainty. A microscopic being has put all of humanity in check. Although the focus is on health and the economy —and on the responses that are taking place on both fronts— there is no doubt that the pandemic is affecting many other areas, such as development and international cooperation, although it does not appear as an of priorities.

MOTS CLÉS

Santé; Économie; Coopération; COVID-19.

RÉSUMÉ L'une des phrases les plus récurrentes de cette époque est que la seule certitude est l'incertitude. Un être microscopique a mis toute l'humanité en échec. Bien que l'accent soit mis sur la santé et l'économie — et sur les réponses qui ont lieu sur les deux fronts — il ne fait aucun doute que la pandémie affecte

* José Ángel Sotillo Lorenzo es profesor titular de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y director del IUDC-UCM.

de nombreux autres domaines, tels que le développement et la coopération internationale, bien qu'elle n'apparaisse pas comme un des priorités.

Introducción

Una situación como la que ha planteado la pandemia pone a prueba las respuestas que damos, tanto individual como colectivamente, y pone en evidencia las medidas tomadas por los distintos gobiernos, el alcance y cobertura de la salud como un derecho humano (y, por tanto, la política pública de salud) y el papel que desempeña la sociedad internacional organizada, en especial las organizaciones internacionales. También reabre la toma de posición entre pesimistas y optimistas, que incluso en este tipo de situaciones optan por recurrir a expresiones como la de no desaprovechar una buena crisis, por si de una situación tan trágica se pueden extraer experiencias que sirvan para el futuro.

Apremiados por lo urgente de la actualidad, dictaminamos un cambio de ciclo histórico (a. c. y d. c. —antes y después del coronavirus—); lo que sí es cierto es que el alcance de la tragedia provocada por la COVID-19 tiene como consecuencia que nada (o casi nada) volverá a ser como antes. Como la caída del Muro de Berlín o el atentado del 11S, la COVID-19 marcará un cambio de ciclo en la historia de la humanidad, en este caso a escala global. Lo urgente puede dejar de lado lo importante. Siendo lo prioritario atajar el alcance de la pandemia y lograr una vacuna, es un periodo importante para recuperar el mensaje de la Agenda 2030 y no dejar a nadie atrás, dado el impacto negativo que tendrá sobre el desarrollo especialmente para la población y los países que, una vez más, no cuenten con los recursos necesarios.

El objetivo de este artículo es hacer un diagnóstico de la situación y tratar las respuestas que se están dando para hacer frente a los retos del desarrollo y el papel de la cooperación internacional en tiempos de pandemia.

La pandemia globalizada

No es la primera vez, ni será la última, que el mundo se enfrenta a una pandemia. Si es la primera vez que lo hace con un alcance tan amplio, pudiendo decir que es la primera pandemia globalizada. Si hace tiempo un virus tardaba meses en llegar de un continente a otro, ahora lo hace en muy poco tiempo y se propaga a una velocidad de vértigo.

La crisis sanitaria adquiere dimensiones de catástrofe. Si la crisis implica un proceso transitorio de dificultades (“cambio profundo y de consecuencias importantes en un proceso o en una situación, o en la manera en que estos son apreciados”, según

la RAE), la catástrofe tiene consecuencias desastrosas (“suceso que produce gran destrucción o daño”, según la RAE). Al drama humano del gran número de contagiados y de víctimas mortales, se añade una paralización de la economía cuyo alcance durará durante bastante tiempo, justo cuando estaba en marcha la recuperación de la crisis anterior.

Poco antes de que se conocieran los primeros casos, se publicaba una nueva edición de *Colapso. Capitalismo terminal, transición ecosocial, ecofascismo*, en la que Carlos Taibo (2020) incluye la expansión de las enfermedades como una eventual causa del colapso. Recurriendo a la obra de William H. McNeill (*Plagues and people*, 1976), escribe que “no debe dejarse en el olvido que todas las regiones del planeta podrían verse afectadas por enfermedades como las mencionadas, en un escenario marcado por la insuficiencia de las respuestas médicas, con consecuencias económicas y sociales muy delicadas”. En todo caso, parece lejana la situación en la que Taibo sitúa el colapso: “Un golpe muy fuerte que trastoca muchas relaciones, la irreversibilidad del proceso consiguiente, profundas alteraciones en lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas, reducciones significativas en el tamaño de la población humana, una general pérdida de complejidad en todos los ámbitos, acompañada de una creciente fragmentación y de un retroceso de los flujos centralizadores, la desaparición de las instituciones previamente existentes y, en fin, la quiebra de las ideologías legitimadoras, y de muchos de los mecanismos de comunicación del orden antecesor” (Taibo, 2020: 22) ¿o no?

A lo largo y ancho del mundo se ha impuesto la percepción de la vulnerabilidad; por mucho poder que se tenga una entidad microscópica, un virus de entre 10 y 100 nanómetros, ha puesto en jaque incluso a los países más poderosos y ha venido a cambiar nuestra forma de vida. Acontecimiento histórico es un término que, con su reiterado uso, se ha ido devaluando. Es más, si aplicamos un criterio etnocéntrico puede que algunos de los llamados “acontecimientos históricos” —sin negar su repercusión y alcance— se hayan definido en una parte del mundo sin que otras lleguen a tener constancia de ellos. El tiempo dirá si la pandemia del coronavirus es un acontecimiento histórico, pero tiene todos los elementos para ser configurado como tal: prácticamente ningún lugar del mundo ha quedado fuera de sus terribles efectos y, sin duda, está marcando la agenda internacional actual y la de los próximos años.

No cabe duda de que la COVID-19 será la palabra del año 2020 y engrosará la relación de pandemias que afectan regularmente a la humanidad; pero es la primera vez, como se decía, que se da una pandemia globalizada. Tras notificarse por primera vez en Wuhan (China) el 31 de diciembre de 2019, se extendió a velocidad de vértigo por todo el planeta; ni fronteras, ni muros fueron incapaces de detenerlo. Películas de ficción —como *Contagio*, de 2011— que veíamos tranquilamente frente a las pantallas, pasan a ser ahora realidad y el miedo también se universaliza y se rechaza, a veces de forma violenta, a quienes se supone sus portadores.

La enfermedad del coronavirus (SARS-COV-2 COVID-19) golpeó primero a China y afecta posteriormente a grandes potencias como Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña y Brasil, y tiene especial repercusión en países europeos como Italia o España, pero su radio de acción es mundial. El 11 de marzo la Organización Mundial de la Salud (OMS) anunciaba la primera pandemia causada por un coronavirus, advirtiendo de que “‘pandemia’ no es una palabra que deba utilizarse a la ligera o de forma imprudente. Es una palabra que, usada de forma inadecuada, puede provocar un miedo irracional o dar pie a la idea injustificada de que la lucha ha terminado, y causar como resultado sufrimientos y muertes innecesarias”. En España, uno de los países más afectados, el primer paciente del que se tenga constancia que falleció por esa enfermedad fue el 13 de febrero de 2020; un mes después, el 14 de marzo, se decretaba el estado de alarma.

Al comienzo de la redacción de este texto, el 19 de mayo de 2020, los datos son los siguientes: en el mundo hay 4.731.480 infectados y han fallecido 316.169 personas. En las oleadas por las que hemos podido ir siguiendo la evolución de la pandemia, desde China impactó gravemente en Europa, en África y más tarde en América; la desescalada también ha evolucionado en ese mismo sentido, produciéndose constantes rebrotes. Hemos seguido día a día la evolución en cada uno de nuestros países, pero también en el resto del mundo por medio de la OMS y sobre todo de la entidad de referencia: The Johns Hopkins Coronavirus Resource Center (CRC)¹. A 1 de septiembre los contagiados en el mundo son 25.769.252 y las personas fallecidas 857.413, de las cuales 184.689 en Estados Unidos. El impacto de la COVID-19 es terrible por el alto número de contagiados y de fallecidos. Sin duda, el efecto más directo es sobre la salud, pero las secuelas también son muy graves en ámbitos como el laboral o la educación, como viene alertando la UNESCO, por el cierre de colegios y universidades, y la distinta capacidad de acceso a recursos tecnológicos como alternativa a la enseñanza presencial, lo que evidencia, como veremos, el impacto desigual de la enfermedad.

El enorme impacto de la COVID-19 no debe hacer olvidar que siguen existiendo enfermedades que matan a gran escala. Partiendo de los datos que publica *Our World in Data*, Juan Ignacio Pérez Iglesias se pregunta ¿de qué se muere la gente en el mundo?: en el mundo mueren cada año unos 56 millones de personas. La principal causa de muerte son las enfermedades cardiovasculares; por su culpa se pierden casi 18 millones de vidas, cerca de la tercera parte del total. Y si se agrupan en una única categoría, los cánceres son responsables de casi 10 millones de muertes. En conjunto, el 73% fallece a causa de enfermedades no contagiosas. Las defunciones debidas a enfermedades infecciosas representan hoy el 19%. En ese grupo entran, sobre todo, afecciones del aparato respiratorio (2,56 millones) y del digestivo (2,38), incluidas las diarreas (1,6). Hace un cuarto de siglo el porcentaje de muertes debidas a enfermedades infecciosas era del 33% y, en general, es más alto en los países pobres.

¹ Coronavirus Resource Center: <https://coronavirus.jhu.edu/>

Continuidades y cambios en el nuevo escenario

El comienzo de 2020 tampoco es que augurara una situación mundial tranquila. Eduard Soler, autor de “El mundo en 2020: diez temas que marcarán la agenda global”, en un texto publicado en diciembre de 2019 se preguntaba: ¿cómo será el mundo en 2020? ¿Qué grandes retos van a marcar la década que ahora empieza? Y la respuesta era: “Estas cuestiones pueden resumirse en tres palabras: desorientación, desigualdad y desincronización”. ¡Quién iba a saber que ya en esos momentos echaba a andar una de las situaciones más graves en las que ha vivido la humanidad! Meses más tarde, también desde el CIDOB, Bruno Tertrais describía así los cambios: el repliegue de la globalización, el declive del populismo y el ascenso del soberanismo, la revancha del Estado, ¿el éxito de la democracia semiautoritaria?, hacia una era de individualismo digital, una crisis del Antropoceno, hacia unas acciones estratégicas oportunistas, las principales potencias: todas pierden.

Josep Borrell, alto representante de la Unión Europea (EU) para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, también reflexionaba sobre el impacto del coronavirus en la geopolítica mundial². Borrell (2020) sostiene que “esta crisis reforzará tendencias preexistentes en vez de suponer un punto de inflexión en las relaciones internacionales. En particular, explora cómo será el futuro de la globalización y el neoliberalismo, subrayando el mayor papel del estado y el retraimiento de ciertas cadenas de producción globales; reflexiona sobre la evolución de la gobernanza mundial y el multilateralismo, que ya se encontraba en crisis antes de la pandemia por la rivalidad entre China y EE UU; y avanza propuestas para que tanto la UE como los sistemas políticos democráticos europeos puedan estar mejor preparados ante riesgos graves e imprevistos como las pandemias”.

En el tablero de la geopolítica la pandemia no enfría, sino que calienta las tensiones internacionales, acentuando el enfrentamiento entre EE UU y China, que parecía que habían logrado atenuar sus tensiones —comerciales y de lucha por el poder mundial— con el acuerdo suscrito el 15 de enero de 2020. Sin embargo, asistimos a un escalonamiento de conflictos —comerciales, geopolíticos, tecnológicos, propagandísticos...—, que llevan a que, de nuevo, recuperemos un escenario propio de la Guerra Fría. En el reparto de papeles, los Estados Unidos de Trump siguen portando la bandera del “America first”, mostrando su posición frontal al multilateralismo y denigrando las organizaciones internacionales, como muestra la decisión de abandonar la Organización Mundial de la Salud, el 7 de julio de 2020, aunque esa decisión tarde en hacerse efectiva. El mundo contiene el aliento ante las elecciones del 3 de noviembre de 2020: si Trump es reelegido —aunque las encuestas le son desfavorables—, fortalecerá más el primacismo de Estados Unidos y aumentará la tensión internacional; la alternativa es el triunfo del demócrata Joe Biden y el retorno a una política más cercana a la de

² Véase también su artículo “Cuatro prioridades para una estrategia mundial”, del 7 de abril de 2020.

Obama. China mantiene su rumbo bajo la batuta del Partido Comunista y el liderazgo de Xi Jinping, con sus tensiones—especialmente por las demandas de la población de Hong Kong— pero con una firme presencia internacional y una búsqueda constante de mayor protagonismo (es, por ejemplo, el mayor contribuyente a operaciones de mantenimiento de la paz de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad). La diplomacia china promueve a los cuatro vientos sus principios: la comunidad de destino compartido para la humanidad, el multilateralismo, y la promoción de los intercambios económicos y culturales por medio de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Su apoyo a los países en desarrollo es otra de sus bazas, aunque aumentan las críticas en cuanto a que está dirigido a aumentar la presencia de China en el mundo, y al fomento de sus intereses. Las grandes paradojas se hacen aún más grandes: mientras se reclaman recursos para la búsqueda de una vacuna, conviene recordar el enorme gasto en armamento, que encabezan Estados Unidos (673.000 millones de euros) y China (161.000 millones de euros).

En el terreno económico, hasta los más liberales recurren a Keynes y el Estado; el dinero público sale al rescate de grandes empresas que entran en pérdidas, con lo que de nuevo se socializan las pérdidas y, cuando todo vaya bien, se privatizan las ganancias. La pandemia ha servido también para mostrar la solidaridad internacional, pero también el interés y los recursos para hacerse con material sanitario y, por otro lado, países como China y, sobre todo, Cuba, han hecho de la colaboración con otros países un ejercicio de poder blando para aumentar y mejorar su presencia en las relaciones internacionales. Las banderas de Cuba han acompañado al personal sanitario que, según *La Vanguardia*, “ha enviado brigadas médicas a catorce países, en su mayoría de América Latina, y tiene cooperantes luchando contra la COVID-19 en otros treinta. No obstante, en las últimas semanas las brigadas cubanas se han estrenado en Europa”.

La pandemia, por tanto, abre un escenario que sirve para medir el papel de los principales actores de las relaciones internacionales. En el caso de la ONU, en un clima que llega a ser calificado como de guerra (contra el coronavirus), el secretario general António Guterres, aprovechaba la ocasión para pedir, el 23 de marzo de 2020, “un alto al fuego mundial inmediato en todos los rincones del mundo”, recordando que, en los lugares donde hay conflictos armados, se ha producido un colapso en los sistemas de salud. A pesar de esos llamamientos la violencia continúa en muchos lugares y, por ejemplo, no parece que en Gaza la población se vea libre de las represalias de Israel. Entre otras medidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reclama, el 23 de julio de 2020, una renta básica o un ingreso mínimo temporal para más de un tercio de la población mundial; según el PNUD el ingreso básico para 2.700 millones de personas en 132 países costaría 199.000 millones de dólares al mes. La pandemia viene a agravar una situación ya de por sí terrible: el PNUD estima que “el desarrollo humano retrocederá a nivel global este año por primera vez desde que empezó a medirse, dado que hasta 100 millones de personas más caerán en la pobreza, que 1.400 millones de niños son afectados por

el cierre de las escuelas y que se registran niveles récord de desempleo y pérdida de medios de vida” (PNUD, 2020a: 2).

Aunque el papel de las instituciones financieras se verá realmente en la reconstrucción tras los efectos de la pandemia, su protagonismo durante la crisis sanitaria ha sido escaso. Aun así, se recordará el mensaje de la directora gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), Kristalina Georgieva que reclamaba estímulos de solidaridad global y proclamaba, el 15 de abril de 2020: “Gasten cuanto puedan, pero guarden los recibos”.

Un mes antes, el 26 de marzo, se celebró una cumbre extraordinaria de líderes del G20, estableciéndose un plan de acción basado en: proteger la vida de las personas; salvaguardar los trabajos y los ingresos de las personas; restaurar la confianza, preservar la estabilidad financiera, reactivar el crecimiento y recuperarnos más fuertes; minimizar las disrupciones al comercio y a las cadenas de suministro globales; proveer ayuda a todos los países que necesiten asistencia; coordinar las medidas en salud pública y financieras. Mensajes potentes que no van acompañados de los esfuerzos y responsabilidades que caben esperar de una entidad llamada a ser el directorio de la economía global.

Por su parte, la Unión Europea organizó una conferencia de donantes de respuesta mundial a la COVID-19, el 4 de mayo de 2020, manifestando el apoyo a la OMS. Se recaudaron 7.400 millones de euros que se destinarán a organizaciones sanitarias “reconocidas” como la Coalición para las Innovaciones en la Preparación ante Epidemias (CEPI), la Alianza Mundial para las Vacunas y la Vacunación (GAVI) o UNITAID. El presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, anuncia que España aportará 125 millones. Aunque el objetivo inmediato es salvar la vida de millones de personas, en lugares con menos recursos como los países africanos, el objetivo más importante es poner en marcha “una cooperación mundial sin precedentes entre los científicos y los reguladores, la industria y los gobiernos, las organizaciones internacionales, las fundaciones y los profesionales sanitarios”.

En un ámbito, la salud, sobre el que lleva trabajando desde hace años la Fundación Bill y Melinda Gates también adquiere protagonismo. Bill Gates critica que se den respuestas nacionales cuando la propagación del virus no conoce fronteras y pone en evidencia los límites del capitalismo para actuar en el suministro de emergencia para los más pobres. Destaca el papel de la Coalición para las Innovaciones en Preparación para Epidemias (CEPI), creada por su Fundación, junto con Wellcome Trust y varios gobiernos. También reclama que “cualquier vacuna contra el virus deberá ser considerada ‘bien público mundial’ y ser asequible y accesible a todos”.

Sin embargo, sin dejar de reconocer esos esfuerzos, parecen claramente insuficientes frente al avance de la pandemia y sus consecuencias para los más pobres y vulnerables. Entidades como Oxfam (2020a) proponen un ambicioso “Plan de rescate económico

universal para abordar la crisis del coronavirus y construir un mundo más justo”. En un informe presentado el 9 de abril de 2020 advierte de que “la crisis económica provocada por el coronavirus podría sumir en la pobreza a 500 millones de personas si no se toman medidas drásticas y urgentes... Si esta crisis no se aborda de manera adecuada, exacerbará las desigualdades extremas entre ricos y pobres, países desarrollados y en desarrollo y hombres y mujeres, causando un profundo sufrimiento”. Oxfam pide medidas como la cancelación inmediata de la deuda y cuantifica en 2,5 billones de dólares el dinero necesario no solo para hacer frente a la pandemia, sino para evitar el colapso económico global. Se reclama que el G20, el FMI y el BM adopten medidas inmediatas para activar esa inyección de dinero, con el fin que de los países con más dificultades puedan contar con subvenciones en efectivo. También llama a aprender de las lecciones del pasado, para salir de esta situación hacia economías más justas y sostenibles. La pandemia no solo ha agravado la situación ya de por sí dramática de millones de personas, como en el caso de las migraciones forzadas, sino que ha acentuado el fenómeno de la desigualdad.

El impacto desigual de los efectos de la pandemia

Concentrados en nuestro entorno más cercano —de uno u otro modo hemos tenido a alguien cercano que ha fallecido—, perdemos de vista otros lugares donde el impacto de la pandemia aumenta la vulnerabilidad y agrava las escasas condiciones de vida. Así, desde UNRWA se da cuenta, el 20 de mayo, de que “en Siria permanecen 438.000 refugiados y refugiadas de Palestina a los que la pandemia de coronavirus ha puesto en una situación absolutamente límite. El 91% de los hogares vivían ya, antes de que el virus llegara al país, en la más absoluta pobreza. Ahora, que el país está sufriendo un incremento de los precios de los alimentos, para muchas familias está siendo casi imposible alimentarse”.

Ya advirtió Ulrich Beck (1998) que la globalización daba lugar a perdedores y ganadores, circunstancia que se ha hecho todavía más notoria con la extensión del coronavirus. Especialmente relevantes son los beneficios que logran las grandes empresas vinculadas al sector farmacéutico (la Big Pharma: Glaxo, Sanofi, MSD, Pasteur, AstraZeneca, Johnson&Johnson; cómo no recordar *El jardinero fiel*, de John Le Carré) y a las comunicaciones y el entretenimiento vinculadas a las grandes tecnológicas (Apple, Amazon, Google y Facebook, calificadas como “emperadores de la economía digital” por el congresista David Cicilline) que han aumentado considerablemente su valor en bolsa durante la pandemia, mientras el 52% de los beneficios de esas multinacionales de Estados Unidos lo obtienen en paraísos fiscales, como Irlanda. No es de extrañar que Jeff Bezos, propietario de Amazon aumente su fortuna como multimillonario, junto a Bill Gates (Microsoft) y Mark Zuckerberg (Facebook). Otro ejemplo: Apple es la primera empresa estadounidense en romper la barrera de los dos billones de dólares (1,68 billones de euros) en valor en bolsa (el 19 de agosto de 2020), casi el doble del PIB de España.

Junto a esos 2.095 milmillonarios, la inmensa mayor parte de la población del planeta empeora su ya dramática situación. El Informe sobre Desarrollo Humano, presentado el 20 de mayo de 2020, da cuenta del impacto de la COVID-19 sobre el desarrollo humano, especialmente en los ámbitos de la salud y la educación en la población más vulnerable; como antes veíamos, por primera vez desde 1990 el desarrollo humano va a retroceder. Para Achim Steiner, “hay riesgo de que se pierdan una o dos décadas de progreso en muchos países” (El País, 2020a).

La pandemia pone en evidencia las desigualdades y convierte en máxima universal el que, en cualquier lugar del mundo —aunque con grandes diferencias, por supuesto— a más renta, menos casos de COVID-19 por habitante. Con esas diferencias, esa máxima se aplica desde Bogotá, Barcelona o Madrid, donde los barrios más populares sufren mucho más contagios y muertes. Prueba de ello es que la OMS denunciaba, el 6 de agosto de 2020, que el racismo y la pobreza conducen a más muertes por COVID-19: “La pobreza, el racismo y la desigualdad hacen que los más vulnerables, entre ellos los pueblos indígenas, tengan menos posibilidades de sobrevivir si se enferman de COVID-19. Los datos recogidos hasta ahora en diferentes países apuntan a grandes diferencias tanto en el nivel de contagio como en la gravedad de la enfermedad según el nivel socioeconómico y la raza” (OMS, 2020).

A los estudios, entre otros, de Branko Milanović, hay que añadir el contundente título de la obra de Göran Therborn (2015), *La desigualdad mata*, analizando los cambios en la desigualdad existencial y la desigualdad de los recursos, y evidenciando la contradicción entre el mantra liberal de la igualdad de oportunidades y la realidad de la desigualdad de resultados. Más “artillería” intelectual que se suma a la obra de pensadores como Amartya Sen o Martha Nussbaum.

Vamos teniendo alguna idea del enorme impacto humano a escala global de la pandemia, pero hay muchas preguntas y cuestiones planteadas que no tendrán respuesta inmediata, en lo que se refiere a qué pasará después, cómo afectará la pandemia a las relaciones internacionales, al desarrollo y la cooperación internacional (¿otro (des)orden internacional?, ¿una nueva geopolítica?) y, más en concreto, ¿reforzará la opción por el desarrollo multidimensional?, ¿cómo afectará a la Agenda 2030 y la implementación de los ODS?, ¿cómo recomponer el vínculo entre lo humanitario (básico, esencial) con el desarrollo? Hay muchas voces que demandan reforzar los mecanismos de cooperación, en un marco de multilateralismo y gobernanza reforzados, pero al mismo tiempo proliferan los Trump, Bolsonaro, Duterte, Salvini, Orbán, Bukele...

En el terreno de la cooperación, como en otras crisis, la palabra se usa con renovada frecuencia, aunque se queda más en un ejercicio retórico de quienes la invocan que en la demostración de que es el medio mejor para solucionar problemas colectivos.

¿Parón u oportunidad para la Agenda 2030? El papel de la cooperación internacional

Una situación de extrema gravedad como a la que ha dado pie el coronavirus supone un gran obstáculo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y puede cuestionar la puesta en escena de la Agenda 2030. No solo para el ODS 3 (garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades), sino que, dada la interrelación entre los 17 Objetivos, afecta a todo el conjunto. Y, según los gobiernos en los que nos fijemos, puede retroceder o hacer avanzar la alianza mundial para conseguirlos. El panorama es desalentador. El PNUD ya advirtió, como vimos antes, de que el impacto en ámbitos como la salud o la educación hará caer el desarrollo humano por primera vez desde 1990.

En plena desescalada de la pandemia, el 30 de junio se presentaba el Informe sobre Desarrollo Sostenible elaborado por la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN, por sus siglas en inglés) y la Fundación Bertelsmann Stiftung. Incluye un diagnóstico sobre el posible impacto de la pandemia en su cumplimiento y un capítulo en el que se tratan las acciones de contención tomadas por diversos países, además del impacto cualitativo que ha tenido sobre cada uno de los 17 ODS, marcando una posible hoja de ruta para la recuperación; también incorpora una serie de indicadores para 33 países sobre el impacto en la población. Es de resaltar que los retrasos en la publicación de datos a nivel internacional no han permitido reflejar el impacto de la pandemia en los ODS en términos de salud, reducción de la pobreza, desarrollo económico y social, y protección del medioambiente. En el *ranking*, de 166 países, los 15 primeros puestos son para países europeos; el primer africano es Argelia, en el puesto 56; hay que encontrar a países del África Subsahariana por debajo del puesto 100 (SDSN, 2020).

En una situación tan dramática como a la que ha dado lugar el impacto de la COVID-19, aumenta el número de voces que reclama un mayor papel de la cooperación internacional. El refranero también aquí es muy útil: acordarse de Santa Bárbara cuando truena. En todo caso, por muy poderosos que sean, ningún Estado ha conseguido librarse de la plaga y se ha hecho evidente la insuficiencia de las organizaciones internacionales para hacer frente a este tipo de situaciones. Es, pues, el momento de reivindicar soluciones globales y manejadas colectivamente ante problemas globales que se intentan solucionar por el método del sálvese quien pueda, atendiendo, legítimamente, a cada uno de los intereses nacionales. Es, de nuevo, la paradoja de la cooperación cuando, para que sea tal, debe ser reforzada: requiere, en última instancia, que los Estados dejen de agarrarse a la sacrosanta soberanía para poner en común sus esfuerzos y sus recursos, ya que solo así se conseguirán soluciones a esos problemas compartidos.

La pandemia es un buen caso de estudio para examinar la paradoja de la soberanía (si realmente se quiere reforzar la cooperación los Estados deben compartir

competencias) y el trilema de Dani Rodrick (cómo compaginar globalización, soberanía y democracia). Partiendo de su bondad intrínseca, todo el mundo está de acuerdo en la necesidad de la cooperación (nadie en su sano juicio quiere conflictos, guerras); cuestión distinta es cuándo hay que aplicarla y cómo se mueve la balanza entre la solidaridad (el bien común) y el interés (buscar en la cooperación el mayor retorno posible).

Referencia al caso español

España es uno de los países más gravemente golpeado por la pandemia. El impacto sobre la economía es brutal³ y las consecuencias humanas (en contagios y pérdida de vidas) y sociales (paro, precariedad) terribles. En ese escenario, tanto desde el Gobierno como desde la Unión Europea, se han tomado medidas tanto en el ámbito sanitario como para paliar las consecuencias del desastre socioeconómico. Una de las medidas más destacadas es el establecimiento del ingreso mínimo vital (Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo).

Seguramente, nadie lo ha hecho bien y con el tiempo conoceremos el reparto de responsabilidades en la (mala o buena) gestión.

El enorme drama humano se visibiliza en las colas del hambre (por el número de personas que tienen que recurrir a la beneficencia en ciudades como Madrid); a ello hay que añadir lo que denuncia organizaciones como Oxfam (2020) de que la pandemia podría llevar a 700.000 personas más a la pobreza y que los más pobres podrían perder proporcionalmente ocho veces más renta que los ricos. Siendo un país rico, España vive una pobreza generalizada, expuso el informe del relator especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, tras su visita oficial a España, del 27 de enero al 7 de febrero de 2020. Desde España se ha ayudado —a Venezuela, por ejemplo— y España ha recibido ayuda en circunstancias tan difíciles; también hemos visto el mercadeo que se ha hecho a la hora de la compra de material sanitario. Una vez más, se combina la solidaridad y el interés por sacar provecho incluso en estas circunstancias. La COVID-19 no pilló a la cooperación española en su mejor momento; la voluntad política del Gobierno por recuperar la cooperación para el desarrollo como uno de los ejes de la política exterior choca reiteradamente con obstáculos políticos (inestabilidad, gobierno en minoría...) y económicos (falta de presupuestos).

El Informe sobre Desarrollo Sostenible (2020) sitúa a España en la posición 22 de un total de 193 países, en términos de Desarrollo Sostenible. En ese complejo escenario se

3 De los países de la OCDE, España es el segundo con mayor caída del PIB en el segundo trimestre de 2020: un -18,5% —el mayor desde la Guerra Civil—, por detrás del Reino Unido con un -20,4%. Para el conjunto de la OCDE, el retroceso es del 9,8%; para ver la magnitud de la debacle económica, tras la Gran Recesión de 2009 la caída durante el primer trimestre de ese año fue del 2,3%.

han puesto en marcha algunas medidas. La primera reunión de la Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030, presidida por el vicepresidente Pablo Iglesias, tuvo lugar el 2 de julio de 2020 (estaba prevista para marzo); una de sus tareas es la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Sostenible.

El 14 de julio se presentaba el Informe de Progreso (MAUC, 2020a) de la Agenda 2030. Con él, el Gobierno reafirma su compromiso con la misma y señala que ha de ser la “hoja de ruta” para la reconstrucción de nuestro país tras el impacto de la pandemia. El informe incluye una serie de medidas estratégicas a poner en marcha para alcanzar el doble objetivo de cumplir con la Agenda y afrontar la reconstrucción, entre las que destacan la creación de un Pacto de Cuidados, la apuesta por la reindustrialización verde o el fortalecimiento de servicios públicos como la sanidad y la educación.

Coordinada por la Dirección General de Políticas para el Desarrollo Sostenible de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, en julio se publicaba la “Estrategia de respuesta conjunta de la cooperación española a la crisis de la COVID-19. Afrontando la crisis para una recuperación transformadora”, que representa “la respuesta conjunta de la Cooperación Española, la de la Administración General del Estado, la de las comunidades autónomas, entidades locales, fondos de Cooperación y Solidaridad y la de todos aquellos actores que han deseado sumarse a la misma para articular una respuesta, desde las particularidades de cada una de ellas, lo más eficaz y ágil posible a esta emergencia, a la reconstrucción y recuperación”. En el Consejo de Ministros de 21 de julio de 2020 se acuerda que “el conjunto de la Cooperación Española movilizará un total inicialmente estimado en 1.720 millones de euros para la respuesta a la crisis de la COVID-19”. Dicha Estrategia será sometida a una evaluación independiente en el segundo semestre de 2021 (MAUC, 2020b). Ese mismo Consejo de Ministros de 21 de julio acuerda un importante número de contribuciones a cargo del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), para el Fondo Africano de Desarrollo o para Honduras, entre otros.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) tiene que hacer frente a varios retos en esta dura etapa. Además de readecuar sus acciones para hacer frente a la pandemia, debe recuperar el lugar que le corresponde como actor central de la cooperación española. El Consejo de Ministros de 28 de julio de 2020 aprobaba la modificación de su Estatuto, así como los del Fondo del Agua y Saneamiento y el del FONPRODE (BOE nº 205, de 29 de julio de 2020). En esa misma fecha, el 28 de julio, se anuncia el nombramiento de Magdy Martínez Solimán, con una larga experiencia en Naciones Unidas, como nuevo director de la AECID, cargo que ejercerá a partir del 1 de septiembre en sustitución de Aina Calvo; él será, por tanto, uno de los principales responsables de los cambios en la AECID.

Uno de los documentos de referencia será el Informe del Grupo de Trabajo de capacidades y recursos del Consejo de Cooperación (2020c) titulado “Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la agenda 2030: propuestas de reforma”,

adoptado en marzo. Hay que resaltar el activo papel de la cooperación descentralizada. En plena crisis sanitaria, el 25 de mayo de 2020, se presentó el documento: “De la crisis se sale cooperando: las cooperaciones descentralizadas presentan una declaración conjunta en respuesta a la crisis de la COVID-19”. En el documento se resalta que “La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la interdependencia geográfica y entre los diversos ámbitos del desarrollo: salud, economía, protección social, medioambiente... La visión comprehensiva de la Agenda 2030 nos ofrece una oportunidad para afrontar una crisis como la actual” (MAUC, 2020).

Desde la Coordinadora de ONGD su presidente, Andrés Rodríguez Amayuelas, reclama lo siguiente: “Partamos desde la identidad de cada actor —todo el mundo tiene un rico bagaje que aportar—; aprendamos de la experiencia acumulada a lo largo del tiempo; seamos humildes respecto a lo que representamos en el sistema; y olvidemos nuestros egos para ser equipo y construir la mejor cooperación posible, esa en la que cada pieza cobra sentido en la medida en que camina junto al resto. El otoño está a la vuelta de la esquina; tenemos todo un curso por delante para ser comunidad en esta casa común que es el planeta” (El País, 2020c).

También han sido muy activos centros e instituciones dedicadas al desarrollo y la cooperación internacional, como la Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS), que han llevado a cabo un gran número de actividades en modalidad a distancia, como la Plataforma “El día después”⁴. O el ciclo “Una mirada a un mundo en crisis”, organizado por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

¿Aprenderemos la lección?

Si la pandemia nos ha dado una lección del alcance global de una crisis sanitaria que afecta a casi cualquier rincón del mundo, nos debería servir como aprendizaje para afrontar, colectivamente, la crisis ecológica que agrava, día a día, la salud del planeta y de quienes viven en él. Parece que estamos preparados para hacer frente a los riesgos, pero no a las incertidumbres; aunque seas el país más poderoso del mundo la COVID-19 ha demostrado que todos son vulnerables. Pero hemos visto también la cara de la solidaridad. Una movilización extraordinaria por parte de las ONGD o entidades como la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria (ECHO) que no solo tiene que realizar su labor humanitaria y de desarrollo en otros países, sino en los suyos propios dado que, con independencia del nivel de riqueza o desarrollo, una parte importante de la población carece de recursos para acceder a bienes básicos.

Aunque no esté decretada oficialmente, vivimos en una permanente crisis ambiental, que aún se resisten a reconocer algunos negacionistas; los mismos, por cierto, que

4 Véase el artículo “Catalyzing Transformational Partnerships for the SDGs: Effectiveness and Impact of the Multi-Stakeholder Initiative. El día después”.

negaban el alcance del coronavirus. Al igual que muchos gobiernos han contado con expertos en salud para tomar decisiones, no estaría mal que una de las lecciones aprendidas fuera que los gobiernos contaran con científicos medioambientales para poner en marcha políticas que, al menos, atenuaran el constante deterioro de la salud del mundo. En paralelo, aumenta la conciencia sobre los efectos de la desigualdad, aunque también aquí parece complicado que se tomen medidas estructurales y a escala global.

Y en tiempos de incertidumbres acudimos a aquello que puede aportarnos cierta claridad en tiempos oscuros: de nuevo ‘ha resucitado’ Keynes. Aquí también podemos tirar de tópico al señalar que las situaciones de crisis y de transición se identifican en que lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no acaba de nacer. Lo dijo mejor Antonio Gramsci: “El viejo mundo se muere. El nuevo tarda en aparecer. Y en ese claroscuro surgen los monstruos”.

El sistema democrático no responde de forma eficiente por lo que suele generar un rechazo y se confía en líderes populistas o se lleva a la protesta social; en muchos casos la propagación de bulos alimentados constantemente por las redes sociales reúne a quienes critican las medidas de los gobiernos, niegan la existencia de la pandemia, promueven el odio y extienden el mensaje de la extrema derecha (miles de manifestantes en Berlín el 29 de agosto, algunos menos en Madrid el 16 de agosto...). Es cierto que no ayuda la falta de información veraz sobre el número de víctimas, lo que sirve para recordar que, como en toda guerra, la primera víctima es la verdad.

La pandemia es una prueba para medir la labor de las instituciones y las organizaciones internacionales, en un mundo donde las reglas del juego —o la ley del más fuerte— siguen estando en manos de los Estados más poderosos. Seguramente se pueda considerar que el papel de esas entidades ha sido menor del que cabía esperar; según el artículo 1 de su Constitución, la finalidad de la Organización Mundial de la Salud es “alcanzar para todos los pueblos el grado más alto posible de salud”. Los hechos evidencian lo lejano que está cumplir con esa finalidad, pero la COVID-19 reafirma que estas entidades no están dotadas y capacitadas para hacer frente a problemas de tanta gravedad a escala mundial.

¿Se puede considerar utópico reclamar una actuación conjunta del Consejo de Seguridad de la ONU para que, de forma consensuada en el conjunto de las Naciones Unidas, se tomen medidas conjuntas para prevenir, en el futuro, estas amenazas a la seguridad mundial sean sanitarias o medioambientales? Solo hay que exigir que se cumpla el mandato de la Carta de San Francisco: unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos. ¡Qué mejor forma de celebrar el 75 aniversario de la creación de la ONU!

La pandemia afectará a las ONGD, sometidas a constantes procesos de reestructuración y ajustes y, por tanto, a su capacidad para operar en zonas donde su labor seguiría

siendo muy necesaria. Las más fuertes, como Oxfam, reducen plantilla y disminuyen su presencia exterior (The Guardian, 2020); otras, más pequeñas, tendrán un futuro muy difícil frente a las fuerzas más retrógradas es indispensable reforzar —si es que aprendemos la lección— una forma de pensar y actuar que cambie el actual modelo económico (desde la producción al consumo) y que renueve la cooperación internacional, dotando a las instituciones internacionales de más recursos y capacidades. Será la única forma de poder actuar —con más prevención— ante las crisis venideras. Aunque las medidas tomadas para hacer frente a la pandemia han paralizado las movilizaciones y las protestas —lo que ha venido bien, por cierto, a los regímenes más autoritarios— hay que recuperar la fuerza de los movimientos feministas o ecologistas y por la democracia y los derechos humanos para construir un mundo en el que nadie se quede atrás, en sintonía con el mensaje de la Agenda 2030 y los ODS.

En suma, es absolutamente necesario reclamar, desde lo local a lo global, una justicia global y una ética de la globalización que, al mismo tiempo sea capaz de superar el etnocentrismo y una occidentalización supremacista y excluyente.

Bibliografía

- BECK, U. (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona.
- BORRELL, J. (2020): “El mundo del mañana ya está aquí...”, 4 de mayo, Real Instituto Elcano, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/borrell-el-mundo-del-manana-ya-esta-aqui
- CASCANTE, K. (2020): “El desafío global de la COVID-19 y la inerte cooperación española”, documento de trabajo del IUDC, en <https://iudc.es/nuevo-documento-de-trabajo-el-desafio-global-de-la-COVID-19-y-la-inerte-cooperacion-espanola/>
- EL PAÍS (2020): “¿De qué se muere la gente en el mundo?”, Juan Ignacio Pérez Iglesias, 20 de mayo, en https://elpais.com/elpais/2020/05/18/planeta_futuro/1589804915_049662.html
- (2020a): “Achim Steiner: ‘Hay riesgo de que se pierdan una o dos décadas de progreso en muchos países’”, Alejandro Agudo, 4 de abril, en https://elpais.com/elpais/2020/04/02/planeta_futuro/1585843076_765845.html
- (2020b): “Una estrategia mundial contra la Covid-19”, Bill Gates, 12 de abril, en https://elpais.com/elpais/2020/04/11/opinion/1586600730_628755.html
- (2020c): “Cooperación española, entre la teoría del caos y la cultura maorí”, 13 de agosto, en https://elpais.com/elpais/2020/08/10/planeta_futuro/1597077001_015204.html
- LA VANGUARDIA (2020): “Catalunya pide a Sanidad reclutar médicos cubanos para la crisis del coronavirus”, Isabel García Pagan, 2 de abril, en <https://www.lavanguardia.com/politica/20200402/48266460893/catalunya-sanidad-medicos-cubanos-coronavirus.html>

- MAUC (2020): “Declaración conjunta de las cooperaciones descentralizadas frente a la crisis de la COVID-19”, Comisión Interterritorial, en https://www.euskadi.eus/contenidos/noticia/decl_covid/es_def/adjuntos/Declaracion.pdf
- (2020a): “Estrategia de respuesta conjunta de la cooperación española a la crisis de la COVID-19”, en http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/estrategia_de_respuesta_conjunta_de_la_cooperacion_espanola_covid19.pdf
 - (2020b): “Informe de progreso de la Agenda 2030. Reconstruir lo Común”, DG POLDES, en https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Informe_de_Progreso_2020_Reconstruir_lo_Comun_.pdf
 - (2020c): “Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la agenda 2030: propuestas de reforma”, Consejo de Cooperación, en <http://www.consejocooperacion.es/2462-2/>
- OMS (2020): “El racismo y la pobreza conducen a más muertes por COVID-19”, en <https://news.un.org/es/audio/2020/08/1478492>
- ONU (2020): “El mundo necesita solidaridad. Únete a #ONU75”, en <https://www.un.org/es/un75>
- (2020a): Declaración del relator especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero-7 de febrero, Madrid, en https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1581954957_spain-end-of-mission-statement-final-es.pdf
- OXFAM (2020): “Una reconstrucción justa y necesaria es posible”, 23 de junio, en <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/reconstruccion-justa-posible-necesaria>
- OXFAM INTERNACIONAL (2020): “Elijamos dignidad, no indigencia”, Plan de rescate económico universal para abordar la crisis del coronavirus y construir un mundo más justo, en <https://www.oxfam.org/es/informes/elijamos-dignidad-no-indigencia>
- PNUD (2020): “COVID-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery”, en <http://hdr.undp.org/en/hdp-COVID-19>
- (2020): “Temporary Basic Income, authors: George Gray Molina, Eduardo Ortiz-Juarez”, en <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/transitions-series/temporary-basic-income--tbi--for-developing-countries.html>
- RODRIK, D. (2011): *La paradoja de la globalización*, Antoni Bosh, Barcelona.
- SDSN (2020): Informe sobre Desarrollo Sostenible, en <https://sdgindex.org/reports/sustainable-development-report-2020/>
- SOLER, E. (2019): *El mundo en 2020: diez temas que marcarán la agenda global*, CIDOB Notes Internacionals 220, en https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_220/el_mundo_en_2020_diez_temas_que_marcaran_la_agenda_global
- TAIBO, C. (2020): *Colapso. Capitalismo terminal, transición ecosocial, ecofascismo*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- TERTRAIS, B (2020): “El orden internacional tras la COVID-19: estados más replegados y potencias más débiles”, Anuario Internacional CIDOB, en <https://www.cidob.org>

org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2020/el_orden_internacional_tras_la_COVID-19_estados_mas_replegados_y_potencias_mas_debiles

THE GUARDIAN (2020): “‘The issue now is surviving’: countries react with shock to Oxfam withdrawal”, en <https://www.theguardian.com/global-development/2020/may/21/the-issue-now-is-surviving-countries-react-with-shock-to-oxfam-withdrawal-coronavirus>

THERBORN, G. (2015): *La desigualdad mata*, Alianza Editorial, Madrid.

UNRWA (2020): “Coronavirus en Siria: un brote de la COVID-19 sería devastador en los campamentos de desplazados”, en <https://news.un.org/es/story/2020/03/1472082>