

---

## La Cooperación Española a la vanguardia. Más de treinta años acompañando procesos de cambio

Mónica Colomer de Selva<sup>1</sup>

**Resumen:** Entendiendo la Cooperación desde la convicción de que nadie puede llegar a la meta si no llegamos todos, la Cooperación Española ha querido ser el acompañante de los procesos nacionales de cambio, dejando el liderazgo a los países en sus procesos de desarrollo. Con un enfoque de partenariado, España sigue trabajando mano a mano con sus países socios para generar estímulos para el cambio e intercambio de conocimientos y buenas prácticas que favorezcan sociedades más justas, inclusivas y sostenibles. La Agenda 2030 avala esa dinámica que permita aprovechar al máximo el papel que los países pueden jugar para impulsar su propio desarrollo y sitúa a la Cooperación Española a la vanguardia de las políticas de desarrollo, especialmente en un momento necesitado de un esfuerzo adicional de solidaridad y cooperación ante el impacto de la crisis del COVID-19.

**Palabras clave:** *Desarrollo, Cooperación Española, AECID, Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, crisis del COVID-19, acompañamiento.*

**Cutting-edge Spanish Cooperation. More than thirty years assisting processes of change**

**Abstract:** In the belief that cooperation means that nobody reaches the goal if we don't reach it together, Spanish Cooperation has seen its role as assisting national processes of change, leaving the leadership role to the

**Coopération Espagnole de pointe. Plus de trente ans d'accompagnement des processus de changement**

**Résumé:** Convaincue que la coopération signifie que personne n'atteint le but si nous ne l'atteignons pas ensemble, la Coopération espagnole considère que son rôle est d'assister les processus nationaux de

---

<sup>1</sup> Diplomática española.

countries undergoing the changes. Spain keeps working hand in hand with countries, focusing on partnership in order to stimulate change and to promote an exchange of knowledge and good practices which are conducive to more just, more inclusive and more sustainable societies. The Agenda 2030 confirms this dynamic, which allows countries to drive their own development and places Spain at the forefront of development policies, at a moment when solidarity and cooperation require an even greater effort to deal with the impact of the Covid-19 crisis.

**Key words:** *Development; Spanish Cooperation; AECID; Sustainable Development Agenda 2030; COVID-19 crisis; assistance.*

changement, laissant le rôle de leader aux pays en développement. L'Espagne continue de travailler en étroite collaboration avec ces pays, en mettant l'accent sur le partenariat afin de stimuler le progrès et de promouvoir l'échange de connaissances et de bonnes pratiques qui sont propices à des sociétés plus justes, plus inclusives et plus durables. L'Agenda 2030 confirme cette dynamique, qui permet aux pays de piloter leur propre développement et place l'Espagne à l'avant-garde des politiques de développement, à un moment où la solidarité et la coopération exigent un effort encore plus grand pour faire face à l'impact de la crise Covid-19.

**Mots clé:** *Développement; Coopération Espagnole; AECID; Agenda 2030 de développement durable; crise du COVID-19; assistance.*

## I. Introducción

La ayuda al desarrollo no debería de existir. Las personas tendrían que tener las mismas oportunidades allí donde estuvieran. Pero el mundo no es cómo debería ser. "Hay cooperación para el desarrollo porque todavía no hay equidad ni justicia", señaló la filósofa Victoria Camps con motivo de la celebración del 30 aniversario de la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en 2018. Hay personas, millones de ellas, con menos oportunidades. Hay países, decenas de ellos, con graves dificultades que necesitan nuestro acompañamiento y apoyo. No es sólo un imperativo moral, es también lo más sensato y conveniente. La pandemia del COVID-19 ha puesto de manifiesto que nadie estará a salvo hasta que todos estemos a salvo. La pobreza, las desigualdades, las injusticias, generan inestabilidad y amenazan la paz y seguridad internacionales, y con ello, la prosperidad y el bienestar de nuestras sociedades. De ahí la necesidad de la cooperación para el desarrollo, de una acción colectiva para que todas las personas tengan las mismas oportunidades allí donde se encuentren. Para que nadie se quede atrás, como nos interpela la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

La Cooperación Española ha dado buena muestra desde su nacimiento de su compromiso con esa tarea. Su excepcional capital humano y su temprana sensibilidad para trabajar de la mano con sus países socios, de acompañarlos en sus procesos de desarrollo, dinámica en buena medida recogida en la Agenda 2030, la sitúan a la vanguardia de la misma.

No es posible abordar en un artículo la trayectoria y riqueza de la Cooperación Española. Nos limitaremos a intentar dar una pincelada sobre su esencia, su identidad, desde su propia mirada y la de los otros, con sus luces y sus sombras. Sin renunciar a vislumbrar el horizonte al que apuntar para seguir estando a la vanguardia.

## **2. Nuestra mirada. Construyendo una identidad**

La Cooperación Española empezó su andadura hace poco más de tres décadas. Fue acompañando los procesos de paz de Centroamérica tras los acuerdos de Esquipulas que pusieron fin a las contiendas civiles que asolaron esa región en los años noventa. España ofrecía su apoyo a la instrumentalización de los acuerdos de paz a partir de su experiencia tras su propia transformación política, social y económica. Ese acompañamiento a los procesos de transición y consolidación democrática, a la construcción y modernización del Estado y de sus instituciones, a políticas públicas de lucha contra la pobreza, se hizo extensible a otros países. La AECID, desde su creación en 1988, quedó adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y asumió, como estableció la Ley 23/1998 de cooperación internacional al desarrollo, el fomento, la gestión y la ejecución de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo. Para el cumplimiento de su misión encomendada en su Estatuto de lucha contra la pobreza y la consecución de un desarrollo humano sostenible dispone de un amplio despliegue en sus países socios a través de su red de Oficinas Técnicas de Cooperación, Centros Culturales y Centros de Formación. Los sucesivos Planes Directores elaborados cada cuatro años han ido estableciendo el marco estratégico y orientaciones para la acción de la Cooperación Española. Los acuerdos y programas de cooperación bilateral han fijado las relaciones de colaboración con los países socios en los distintos ámbitos políticos, sociales, económicos y culturales. Relaciones que se han ido renovando y reinventando al ritmo de las propias transformaciones vividas en esos países y en el ámbito internacional, y en un intento de focalizar esfuerzos y recursos para lograr un mayor impacto.

Una de las señas de identidad de la Cooperación Española la ha constituido la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento institucional. La AECID, a través de sus programas y expertos, ha tratado desde sus inicios de acompañar los esfuerzos de sus países socios para reforzar las capacidades institucionales desde el convencimiento de que constituyen un elemento esencial para asegurar la sostenibilidad de los programas de ayuda y del propio desarrollo. De este modo, por ejemplo, los programas del Fondo de Agua y Saneamiento en Haití se han llevado a cabo paralelamente a la construcción de una institucionalidad y de una política pública para la gestión del agua y del saneamiento en ese país de gran fragilidad institucional. España ha defendido por ello la importancia del fortalecimiento institucional y de la lucha contra la corrupción para garantizar el establecimiento y gestión de un marco adecuado de políticas públicas. Políticas públicas que a través del diálogo y la transferencia de conocimiento se ha intentado que incorporen aspectos fundamentales para el desarrollo de sociedades más inclusivas como la igualdad de género o el respeto de derechos de las personas más vulnerables o en riesgo de exclusión social como personas con discapacidad, migrantes, indígenas y afrodescendientes.

En ese acompañamiento al proceso de construcción y reforzamiento de la institucionalidad de sus socios, la AECID se ha convertido en plataforma que ha facilitado el intercambio de expertos entre un elevado número de Ministerios e instituciones que ha cristalizado en redes profesionales. Redes que mantienen su vigencia y utilidad favoreciendo la transferencia de conocimiento y la capacitación de los recursos humanos, primer paso para poder disponer de instituciones fuertes y funcionales. El conjunto de la Administración Pública ha sido protagonista de estas idas y venidas de expertos estableciendo una intensa capilaridad institucional y un intercambio de buenas prácticas. Se ha creado consecuentemente una red de contactos institucionales de gran valor que favorece una interlocución privilegiada y una complicidad de especial interés en regiones como América Latina con las que nos unen tantos afectos, intereses y valores comunes.

España ha sido también valedora de la integración de la dimensión de seguridad en sus programas de desarrollo. Voces críticas han cuestionado la inclusión de la seguridad en la agenda de desarrollo ante el miedo de que esta pudiera ser prisionera de la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada. La Cooperación Española ha defendido el nexo entre desarrollo y seguridad, en la medida en que la inseguridad puede poner en riesgo los esfuerzos de consolidación democrática y bienestar alcanzados por la sociedad. Además, la violencia, que con frecuencia hunde sus raíces en la pobreza y la desigualdad, las agrava a su vez. La inseguridad ciudadana constituía una lacra en gran parte de los países con los que trabajaba

la AECID, especialmente en el llamado Triángulo Norte centroamericano, que el narcotráfico y la violencia de las maras ha convertido en la región no en conflicto más violenta del mundo. El coste que la lucha contra la inseguridad tiene en términos del PIB constituye un freno al desarrollo. Ante la falta de oportunidades, el recurso para una juventud sin expectativas es la migración o el refugio de las bandas que aportan un sentido de pertenencia y simulan satisfacer las aspiraciones de mejora social. La impunidad y la precariedad de los medios estatales para imponer la ley y el control en parte del territorio o el espacio público dominado por las redes criminales, socavan la confianza ciudadana en la democracia ante unos gobiernos cuestionados y deslegitimados. La democracia, igual que el desarrollo y el bienestar, también se resiente. La Cooperación Española no podía ser ajena a esa realidad y se sumó al esfuerzo de esa lucha mediante programas de asistencia a las víctimas, de lucha contra la violencia contra las mujeres, de prevención y generación de oportunidades (como el Programa de Escuelas Taller de formación técnica para favorecer la inserción laboral de jóvenes), pero también mediante el fortalecimiento del Estado de Derecho y la capacitación de su sistema judicial, fiscalías y cuerpos policiales. También en el caso centroamericano se apoyaron los esfuerzos regionales de la lucha contra la violencia en el marco del tradicional apoyo de la AECID a los procesos de integración regional.

La Cooperación Española ha mantenido siempre un enfoque regional de desarrollo, complementario a su acción bilateral, en la creencia de que la integración ayuda a generar cambios y a vencer resistencias internas. La propia experiencia española en el proceso de construcción europea, principal referente de las teorías integracionistas, nos demuestra el valor de la integración. Se trata de procesos que favorecen el desarrollo económico y social, a partir de la homogeneización de normativas y políticas que permiten adoptar respuestas coordinadas frente a problemas comunes. En consecuencia, España ha impulsado en áreas geográficas prioritarias de su cooperación una línea de trabajo dirigida al fortalecimiento de los procesos de integración regional. En el área latinoamericana y caribeña, con la Comunidad de Estados del Caribe, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), MERCOSUR, la Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico; y en África, con la Comunidad Económica de Estados de África Occidental y con la Unión Africana. No obstante, los avances se han visto con frecuencia dificultados por la limitada o cambiante voluntad política de la que depende en última instancia aprovechar los beneficios de la integración. Así se ha evidenciado ante las dificultades en algunos de esos bloques regionales para alcanzar Uniones Aduaneras o negociar Acuerdos de libre comercio con otras regiones. Igualmente, tanto el comercio interregional como la conectividad regional en esos procesos son débiles, estando lejos de los niveles de otras regiones como Europa o Asia.

Tampoco se cuenta en la esfera latinoamericana o africana con los mecanismos de solidaridad existentes en la Unión Europea para favorecer la cohesión regional y social. La fragilidad de la institucionalidad regional y la limitación de recursos impide avanzar con más determinación a ese respecto. Si bien, con la ayuda de la cooperación internacional, incluida la española, se han logrado por ejemplo en el SICA experiencias exitosas como la política de género, de prevención de desastres naturales o de desarrollo rural, o avances en la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, que ha definido instrumentos jurídicos regionales de lucha contra el crimen organizado. En definitiva, el ritmo y resultados de la cooperación regional depende de la voluntad de los países implicados, sin que, desde AECID, como dijeron en alguna ocasión nuestros socios centroamericanos, se pudiera ser más integracionista que los propios interesados.

España ha sido también pionera y abanderada de un concepto multidimensional de la pobreza y uno de los principales valedores de mantener el apoyo y la cooperación con los países de renta media en los que se concentran también altos niveles de pobreza. Pese a los avances registrados y el aumento del número de personas que integraron las clases medias, esos países siguen presentando brechas y vulnerabilidades (las llamadas por la CEPAL “trampas de la renta media”), que la crisis del COVID-19 no ha hecho sin exacerbar, poniendo en riesgo los logros alcanzados. La Cooperación Española renunció, a diferencia de otras Cooperaciones, a abandonar esos países, apostando por estrategias diferenciadas que permitieran mantener su apoyo. Se defendía la necesidad de consolidar los logros y avanzar en un desarrollo inclusivo y equitativo, a través de políticas públicas solventes y eficaces para responder a los retos persistentes en materia de pobreza, desigualdad, inseguridad o de lucha contra el cambio climático. El desarrollo humano no se limita a sacar a las personas de la pobreza, sino en mantenerlas fuera de la pobreza, y eso requiere atender también necesidades relacionadas con el buen gobierno, el Estado de Derecho y el funcionamiento eficaz de las instituciones, entre otros. Igualmente, apostando por mantener la cooperación con esos países de renta media, la Cooperación Española se ha resistido a renunciar al acervo de conocimiento e intereses comunes que los programas de cooperación generan, favoreciendo el diálogo y una interlocución privilegiada.

En el caso de los países latinoamericanos de mayor renta, esa colaboración tendente a la paridad y a la horizontalidad, reconoce el valor de socios en el desarrollo de países que empiezan a proyectarse como donantes emergentes y solicitan un acompañamiento en el proceso de fortalecimiento de sus instituciones y políticas públicas. Esa colaboración se canaliza principalmente a través de cooperación técnica e intervenciones de cooperación triangular con las se

ponen en valor buenas prácticas en la gestión de políticas públicas que pueden ser de interés para otros países de la región. Ante las opciones de retirada o graduación por el nivel de renta alcanzado por algunos países, la AECID ha preservado un modelo propio basado en un enfoque de gradación en el que el tipo de cooperación va diferenciándose de acuerdo a las necesidades de países que mantienen una naturaleza dual.

La Cooperación España ha desarrollado también programas horizontales que complementan la cooperación bilateral para atender las nuevas demandas de sociedades que van alcanzando mayores niveles de renta. Supuso compaginar un enfoque rural inicial con la atención a las necesidades de sociedades urbanizadas con altos índices de pobreza, desigualdad e inseguridad concentrados en las ciudades. Así por ejemplo el Fondo del Agua y Saneamiento de América Latina desarrolló sus programas tanto en el ámbito rural como urbano. También había que atender solicitudes de asistencia técnica especializada para la mejora de políticas públicas, de inversión en capital humano o en innovación. En ese contexto, se estableció el programa APIA de apoyo a las políticas inclusivas en los países prioritarios de África subsahariana, o el programa MASAR en el Norte de África para el fortalecimiento de las instituciones públicas y de las organizaciones de la sociedad civil. INTERCOONECTA, en el área latinoamericano, ha buscado responder a una creciente demanda de transferencia de conocimiento. El objetivo de esa iniciativa de transferencia, intercambio y gestión del conocimiento era reforzar una oferta formativa en la que tuviera más peso la demanda de los países socios e incorporar las ventajas de la digitalización mediante formación en línea, repositorios digitales de documentación e impulso a las redes de profesionales a ambos lados del Atlántico. La lucha contra el cambio climático se incorporó también a las agendas de desarrollo ante las capacidades que además ofrece España a ese respecto. El programa ARAUCLIMA apoya en ese sentido a los países latinoamericanos para el desarrollo de acciones de mitigación y adaptación. Otra innovación de la Cooperación Española ha sido su compromiso con la cultura como herramienta del desarrollo humano. A través de su red de Centros Culturales en América Latina y Guinea Ecuatorial, la AECID fomenta el acceso a la cultura, la participación ciudadana, la capacitación, y la creación e innovación cultural, contribuyendo así a la consolidación del espacio cultural local.

La Cooperación Española ha impulsado y renovado sus alianzas estratégicas a lo largo de su trayectoria. Sin duda, la colaboración y trabajo estrecho con la sociedad civil española y local ha constituido siempre uno de sus principales ejes de trabajo. Tradicionalmente, ha colaborado también con organismos de Naciones Unidas como el PNUD, la FAO o UNICEF, entre otros, con los organismos iberoamerica-

nos, los bancos de desarrollo u organismos regionales, en el marco de su apoyo a los procesos de integración regional que mencionábamos. En los últimos años se ha ampliado significativamente la colaboración con la Unión Europea, especialmente en los ejercicios de programación conjunta, en la ejecución de fondos delegados, y en las intervenciones Team Europe, que favorecen la coordinación de donantes y una gestión más eficaz de la ayuda. Las operaciones de cooperación delegada han venido a reconocer la ventaja comparativa que tiene la AECID en determinados países y sectores, su amplio despliegue en el terreno, así como su forma de trabajar de la mano de las instituciones de los países socios, siendo con frecuencia estos los que expresan su preferencia a que sea la AECID la agencia implementadora. La AECID se ha convertido en apenas unos años en la agencia líder en ejecución de fondos delegados de la UE en América Latina y globalmente en la tercera Agencia europea que más fondos europeos ejecuta, aunque a gran distancia de las dos primeras (alemana y francesa), lo que pone de manifiesto que aún hay margen de mejora.

Otra de las alianzas que cabe destacar y que ha sido reforzada en los últimos años es con el sector privado, reconocido como actor de desarrollo y llamado a desempeñar un papel creciente en apoyo de los países emergentes. En ese sentido, la AECID ha impulsado, por un lado, la financiación reembolsable, gracias al Fondo para la Promoción del Desarrollo Sostenible, y por otro, dinámicas de colaboración a través de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo, que favorecen la movilización de recursos y el trabajo conjunto entre instituciones y empresas, locales y españolas. Esta alianza presenta una gran potencialidad, especialmente en regiones como América Latina donde la empresa española tiene una gran presencia y programas de Responsabilidad Social Corporativa.

Ante la necesidad de dar cumplimiento a la Agenda 2030 y el nuevo contexto internacional, especialmente ante el dramático impacto que está teniendo la crisis del COVID-19, adquiere especial relevancia, tanto para los países en desarrollo como para las Agencias de desarrollo, profundizar en esas alianzas. Con la sociedad civil y el sector privado, con otras cooperaciones y los bancos de desarrollo. Con el objetivo de aunar y complementar esfuerzos para favorecer un desarrollo y una recuperación inclusiva y sostenible.

Con anterioridad a abordar con más detalle la hoja de ruta a seguir en cumplimiento de la Agenda 2030, resulta de interés detenernos en el análisis de los retos que la Cooperación Española también tiene por delante. Se cuenta para ello en el ámbito de la cooperación con un instrumento de especial relevancia y exclusividad como lo constituyen los Exámenes de Pares que realiza el Comité de Ayuda al Desarrollo

(CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En estos Exámenes, se lleva a cabo la revisión de las políticas de desarrollo de los países miembros en un proceso que pretende lograr el aprendizaje y enriquecimiento mutuo a partir del análisis de las ventajas y desafíos que hacen frente las cooperaciones de los países del CAD.

### **3. Desde la mirada de los otros. Los Exámenes de Pares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)**

La OCDE constituye una de las organizaciones que conformaron la nueva arquitectura institucional del sistema internacional creado tras la II Guerra Mundial en un intento de fomentar la cooperación internacional y preservar la paz. La OCDE sucedió a la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) establecida en París en 1948 con el objetivo de distribuir la ayuda norteamericana del Plan Marshall para apoyar la reconstrucción de Europa. Superada esa labor inicial de distribución de la ayuda, se decidió reorientar la organización hacia el fomento de las relaciones económicas y la ayuda a los países menos desarrollados. En diciembre de 1960 se firmó la Convención que, a partir de su entrada en vigor el 30 de septiembre de 1961, dio lugar a la nueva Organización, ya no limitada al ámbito europeo. España, que había ingresado en la OECE en 1959, fue uno de los 18 países fundadores de la OCDE. La cooperación al desarrollo quedó identificada como una de las principales líneas de trabajo de la nueva organización incluyéndose entre sus objetivos recogidos en su artículo 1: "Contribuir a una sana expansión económica de los países miembros y en los países no miembros en vías de desarrollo".

En ese sentido, el CAD nació paralelamente a la OCDE con el fin de coordinar los programas de ayuda que empezaban a establecer los países más desarrollados. También se creó a propuesta del Presidente John F. Kennedy el Centro de Desarrollo para mantener un diálogo con los países en desarrollo. Los objetivos del CAD serían promover los flujos de ayuda a los países en desarrollo y garantizar la calidad de la ayuda. Con ese fin, el Comité lleva a cabo una labor de coordinación y evaluación de las políticas de desarrollo de los países donantes y de la eficacia de sus respectivos programas de ayuda. Aunque las decisiones del CAD, adoptadas por consenso, no son jurídicamente vinculantes, tienen una gran influencia, especialmente cuando adoptan la forma de Recomendaciones. El resultado de ese trabajo del CAD supone que sus países miembros deben, por un lado, reportar sus flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD), y por otro, mantener unos objetivos y

características comunes en sus programas que son evaluados periódicamente en los llamados Exámenes de Pares. El CAD publica posteriormente las conclusiones de los informes de revisión de las políticas de desarrollo de los países miembros, realizados cada tres o cuatro años, así como, anualmente, las estadísticas sobre los flujos de ayuda. A partir del seguimiento de criterios similares acordados por el CAD en la contabilización de la ayuda, se permite una evaluación comparativa de la ayuda prestada por los donantes, pero también hace posible el análisis de la evolución de la política de desarrollo de cada donante miembro.

Los Exámenes de Pares constituyen por ello un procedimiento único en las instituciones multilaterales para valorar hasta qué punto las directrices y recomendaciones acordadas por el Comité son tenidas en cuenta y las políticas de desarrollo de sus miembros mejoran sus procedimientos y resultados. El objetivo es en ese sentido contribuir a mejorar el desempeño de la ayuda, pero también lograr un aprendizaje mutuo, elemento reforzado en los últimos años, favoreciéndose el intercambio de experiencias y conocimiento. Se trata en última instancia de un saludable ejercicio de rendición de cuentas ante la ciudadanía, que puede acceder y valorar los resultados de una política pública que materializa su compromiso de solidaridad con los más necesitados.

La conveniencia de adaptarse a las recomendaciones establecidas por el CAD tras los sucesivos exámenes ha influido también en la evolución de la Cooperación Española. No se trata de abarcar exhaustivamente los exámenes y recomendaciones de los que ha sido objeto, sino destacar algunos de los aspectos que han sido señalados, incidiendo en su evolución. Uno de ellos es el relativo a la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda. Constituye un desafío global y aspiración ambicionada por la comunidad donante. ¿Cómo mejorar los resultados de la política de desarrollo? ¿Cómo lograr un mayor impacto en sus intervenciones? No se trata sólo de sacar el máximo rendimiento a la AOD ("value for money"), sino de poder medirlo y evaluarlo, con el fin de hacer posible una efectiva rendición de cuentas ante la ciudadanía.

La agenda de la eficacia de la ayuda requiere entre sus principales condiciones, además de la coordinación entre donantes, la apropiación por los países socios en tanto primeros responsables de su desarrollo. La ayuda al desarrollo debe en ese sentido ayudar a aumentar las capacidades de los países en desarrollo para vencer a la pobreza y participar en la economía global. Son los países en desarrollo los que deben asumir la responsabilidad en el diseño de sus políticas públicas para sentar las bases con las que lograr su desarrollo sostenible.

España ha sido uno de los principales donantes en alzar su voz en defensa de la agenda de la eficacia, que trata de cumplir e integrar en su sistema. En ese sentido, establece desde el inicio sus programas de cooperación a través del diálogo con los países socios. Con ellos define conjuntamente cómo contribuir mejor a ese desarrollo sostenible. Identifica con las autoridades de esos países y el resto de actores de la cooperación cuál es la ventaja comparativa que pueda tener España en el conjunto de inversiones en desarrollo social o actividades productivas, necesarias para crear empleo y oportunidades a los ciudadanos. Los Marcos de Asociación País (MAPs), con los que la Cooperación Española acuerda su cooperación bilateral, constituyen una buena prueba de esa necesaria apropiación por parte de las instituciones beneficiarias y de la alineación con sus planes de desarrollo. Las contrapartes locales se implican desde el principio tanto en la programación estratégica como en las distintas partes del ciclo de un proyecto. De esta forma, tanto los MAPs como la formulación, implementación y evaluación de un proyecto, constituyen un proceso dialogado, participativo e inclusivo. La labor de la AECID es por tanto de acompañamiento y guía. También ayuda para que en la implementación de esos acuerdos y de los proyectos se asegure el cuidado del medio ambiente, una adecuada gestión pública y el respeto al Estado de Derecho, los derechos humanos y la igualdad de género. Aspectos que también quedan reflejados en los MAPs y que se integran transversalmente en todas las intervenciones.

La Cooperación Española ha incorporado en los MAPs la gestión por resultados con ese objetivo de intentar lograr un mayor impacto de la ayuda y facilitar su medición y evaluación. La gestión por resultados permite que éstos sean medibles por una serie de indicadores. El consecuente impulso a los procesos de evaluación en la Cooperación Española en los últimos años ayuda a valorar hasta qué punto se ha logrado la consecución de los resultados acordados. No obstante, persiste un margen de mejora en las políticas de desarrollo en general en lo que respecta a los sistemas de seguimiento y medición, de aprendizaje y conocimiento.

En la medida en que los MAPs constituyen instrumentos de diálogo y relación con los países socios, resulta conveniente mantener una cooperación bilateral suficientemente dotada. Sin embargo, la disminución de la AOD en momentos de crisis económicas ha tenido frecuentemente un impacto mayor en la ayuda bilateral. El informe del Examen de Pares del CAD realizado en 2016, señalaba que la ayuda bilateral había pasado de representar el 69% en 2009 al 33% en 2014 del total de la AOD. En contrapartida, la financiación de los organismos multilaterales representaba una parte sustancial de la AOD española (67%), por encima de la media del CAD (27%). La importancia de recuperar nivel presupuestario para la ayuda bilateral se justifica por su relevancia en la relación bilateral. Favorece la

interlocución con los países y ayuda a mantener abiertos los canales de comunicación, facilitando el diálogo con sus autoridades. Favorece asimismo la presencia y visibilidad de un país, constituyéndose en un instrumento de poder blando que fortalece su imagen y reputación, su proyección exterior e intereses. El logo de la AECID, que puede encontrarse en múltiples lugares en Centroamérica, convertido en símbolo de la generosidad de España que es apreciada y reconocida por el pueblo centroamericano, ilustra bien hasta qué punto la política de cooperación ayuda a construir una imagen positiva de un país.

Nuestra Cooperación ha sido valedora de un diálogo horizontal, de igual a igual, con otros actores y países socios. Y ello a través de un capital humano cualificado y comprometido, un vasto despliegue exterior y una diversidad de actores. Pero algunos de esos aspectos suponen a su vez debilidades. Así, en reiteradas ocasiones, el CAD ha señalado la necesidad de mejorar la coordinación y la coherencia del sistema de cooperación español. Aunque en su diversidad está su riqueza y valor añadido, ello no debe traducirse en un enfoque donde prime la fragmentación y división frente a la unidad y complementariedad. También resulta necesario mejorar la coherencia de políticas entre diferentes departamentos ministeriales, así como con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

El CAD ha subrayado a su vez en sus recomendaciones la necesidad de mejorar las cuestiones institucionales y de recursos humanos de la AECID. Resulta necesario contar con un nuevo marco legal y procedimental adaptado a las nuevas necesidades e instrumentos. También una política de recursos humanos que mejore las condiciones del personal tanto en sede como en el terreno para preservar un capital humano altamente cualificado, reconocida ventaja comparativa de la Cooperación Española. Se trata de cuestiones complejas, pero esenciales para contar con una Agencia profesional y competitiva.

#### **4. Nuevos desafíos y nuevas oportunidades: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

En 2015, los 193 miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Una de las novedades de la nueva agenda de desarrollo lo constituye su universalidad y su enfoque multidimensional ante un contexto mundial complejo e interdependiente. Compromete a todos siendo la responsabilidad de alcanzar un desarrollo sostenible compartida. Cada persona importa allí donde esté. Nadie puede quedar atrás. El objetivo es

por ello global, aunque la implementación sea nacional. De ahí que los países hayan debido integrar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en sus planes nacionales. España no ha sido una excepción habiendo adoptado un plan de acción para hacer seguimiento del cumplimiento de los ODS. Igualmente, su política de desarrollo ha integrado ese objetivo común de modo que sus acuerdos con sus países socios y otros actores de cooperación se han alineado con los ODS. ¿Qué desafíos y oportunidades presenta la Agenda 2030? ¿Cómo se posiciona la Cooperación Española a ese respecto? Por limitaciones de espacio, no puede abordarse de forma exhaustiva de qué forma la Cooperación Española está adaptándose para responder a las necesidades de la nueva agenda. Pero sí puede resultar de interés apuntar algunos elementos en los que podrá apreciarse que, sin negar la necesidad de ajustes y mejoras, la Cooperación Española se encontraba bien posicionada en su enfoque del desarrollo coincidente en buena parte con el planteamiento de la nueva agenda.

La Agenda 2030 pone el foco en la sostenibilidad del desarrollo. Sólo un desarrollo sostenible es verdadero desarrollo. Una sostenibilidad que requiere por un lado que el desarrollo respete el necesario equilibrio con el medioambiente y los compromisos asumidos en la lucha contra el cambio climático. Aspecto que, aunque la Cooperación Española lleva tiempo integrando en sus programas de ayuda, se dispone a reforzar con la creación de un Fondo de Transición Ecológica. Cabe recordar que los mayores retrasos en el cumplimiento de los ODS se encuentran en los relativos al planeta (ODS 12: consumo y producción; ODS 13: acción climática; y ODS 15: utilización sostenible de los ecosistemas terrestres).

La sostenibilidad se entiende también en un sentido social e institucional. El desarrollo requiere, como decíamos, no sólo sacar a las personas fuera de la pobreza sino mantenerlas fuera de ella. Para ello resulta importante, como también ha puesto de manifiesto la crisis del COVID-19, contar con sistemas de protección social universales. Ante convulsiones como la provocada por la pandemia, resulta necesario invertir en sistemas de salud robustos, que puedan atender y proteger al mayor número posible de personas, e incorporar a los sistemas de protección a los millones de personas que trabajan en el sector informal.

Resulta igualmente necesario garantizar la sostenibilidad institucional. La Agenda 2030 incorpora un enfoque de desarrollo multidimensional e integral. Centrada en las personas, requiere no solo que las necesidades básicas de alimentación, agua, salud o educación estén cubiertas. Es asimismo esencial promover un desarrollo que garantice la paz, la justicia, el respeto a los derechos humanos y la buena gobernanza (ODS 16), en la medida en que se consideran condiciones también

necesarias para garantizar un desarrollo íntegro y sostenible. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio no abordaban cuestiones relacionadas con la seguridad o la gobernabilidad. El que la Agenda 2030 haya incluido entre sus objetivos la necesidad de lograr avances en esas materias supone un reconocimiento de su esencialidad y vinculación con el desarrollo y bienestar de las sociedades. Sin seguridad, sin justicia, sin buen gobierno, no puede garantizarse el bienestar de los ciudadanos. De esta forma, viene a avalarse el acierto de actuaciones que en materia de gobernabilidad han llevado a cabo donantes como España. Sólo a partir de instituciones sólidas y estables podrá encauzarse el logro del resto de objetivos de la agenda de desarrollo sostenible. Sólo con seguridad, la lucha contra la pobreza puede tener resultados eficaces y duraderos. En el Preámbulo de la Resolución que aprueba los ODS se señala que “no puede haber desarrollo sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible”. No habrá por ello verdadero desarrollo si no se garantiza una justicia igual y eficaz para todos, si no se combaten las prácticas corruptas, si no se lucha contra una inseguridad que se cobra diariamente vidas y trunca el futuro de miles de jóvenes. No se trata sólo de poner las primeras piedras en las inauguraciones de proyectos. Con frecuencia las que cuestan son las segundas y subsiguientes, en la medida en que requieren una buena gestión y contar con instituciones eficaces que rindan cuentas y no sucumban ante la corrupción. No obstante, como bien sabe la Cooperación Española, los programas de gobernabilidad entrañan dificultades adicionales en la medida en que con frecuencia afectan a intereses creados, resultando necesario perseverar en la tarea con convicción y movilizar a su favor todas las fuerzas políticas y sociales posibles.

La Agenda 2030 también apunta en su último objetivo de desarrollo sostenible (ODS17) la vía para acometer los fines de su ambiciosa agenda: alianzas y partenariados. El cumplimiento de la Agenda 2030 sólo será posible a partir del establecimiento de alianzas entre países, entre actores. Porque no puede alcanzarse unilateralmente. Porque se requiere el concurso de todos. De ahí la importancia de reforzar la concertación con la sociedad civil y la academia, asociar más al sector privado en la cooperación para el desarrollo. Ese enfoque es el que adopta la Cooperación Europea que ha renombrado la dirección encargada de la cooperación internacional como Dirección General para los Partenariados Internacionales. El nuevo instrumento europeo integra el desarrollo, la vecindad y la cooperación. El objetivo es desplegar el tipo de ayuda e instrumentos que se consideren necesarios en su relación con sus países socios, ya sean países en desarrollo, de su vecindad, o países más avanzados con los que se quiere mantener una cooperación, aunque no compute ya como AOD. Se apuesta por la gradación frente a la graduación. Se trata por ello de un enfoque que la Cooperación Española lleva años defendiendo

con países de renta media, como veíamos, aunque reformulando su cooperación hacia un proceso de aprendizaje mutuo y diálogo de políticas.

La crisis provocada por el COVID-19 está teniendo un grave impacto socioeconómico especialmente en los países en desarrollo. Está provocando a su vez el aumento del déficit en la financiación de la Agenda 2030 que ya se arrastraba. Ante esa coyuntura, resulta necesario que los países redoblen sus esfuerzos para, en primer lugar, garantizar un acceso equitativo a la vacuna, y, por otro lado, mantener su compromiso de ayuda a los países más necesitados. La Cooperación Española se ha comprometido en ese doble sentido y defiende a su vez la necesidad de garantizar el acceso a fuentes de financiación y abordar el legado de la deuda que la crisis está dejando en los países en desarrollo. Además, está impulsando entre sus prioridades dos cuestiones que se conciben como elementos claves en el proceso de recuperación de la actual crisis. Se trata por un lado de la fiscalidad. En la medida en que los recursos nacionales son los llamados a financiar progresivamente y en última instancia el desarrollo de los países y su cumplimiento de la Agenda 2030, se requiere activar todos los medios que ayuden a su movilización. La baja presión fiscal y la debilidad de los sistemas tributarios imposibilitan mejores políticas públicas. Resulta necesario apoyar reformas de esos sistemas que favorezcan la redistribución de la renta y ayuden a disminuir la desigualdad. También para combatir la evasión y el fraude fiscal para lo cual hay que redoblar los esfuerzos para luchar contra los flujos financieros ilícitos que retraen recursos legítimos de los países.

La Cooperación Española está también apostando por la digitalización, habiéndose creado un Fondo para apoyar la educación digital. Si algo nos ha mostrado la crisis del COVID-19 es la importancia de avanzar en la digitalización. Cuantas más posibilidades digitales ofrecía un país más fácil ha sido lidiar con la crisis: desde el mantenimiento de la producción económica, hasta el seguimiento del curso escolar, pasando por la provisión de servicios sanitarios, entre otras cuestiones.

Quedan menos de diez años para lograr avances en el cumplimiento de los ODS. La Agenda 2030 proporciona claves de gran valor para construir un futuro mejor. Sin embargo, el contexto en que vivimos no podría ser más complejo ante el impacto que la crisis del COVID-19 está teniendo en nuestras economías y sociedades, y el riesgo de revertir algunos de los avances logrados.

La pandemia y la consecuente gravedad de la crisis provocada por ella han sacudido al mundo. Sus efectos devastadores, están exacerbando vulnerabilidades y desigualdades preexistentes. Sus efectos están siendo globales, aunque haciendo

más daño a los más débiles, a los países más necesitados, a las personas más vulnerables. Ante la gravedad de la situación se requiere determinación para intensificar la cooperación internacional y acelerar nuestra acción colectiva. La salida a la crisis solo será posible desde la solidaridad y el multilateralismo. La crisis nos recuerda que tenemos una agenda pendiente que tenemos que cumplir para proteger y garantizar el bienestar de las personas y del planeta. Es un trabajo conjunto ante una agenda común. Es un trabajo en equipo que requiere concertar esfuerzos entre gobiernos, sociedad civil y sector privado para lograr una verdadera transformación que asegure un desarrollo sostenible. Para que nadie se quede atrás. La Cooperación Española está bien posicionada para responder al desafío de los actuales tiempos y estar a la altura del compromiso requerido.

## 5. Conclusiones

La crisis provocada por el COVID-19 no ha hecho sino añadir riesgos y amenazas a un escenario internacional cada vez complejo y sujeto a un alto grado de incertidumbre. Ante la magnitud de la tarea que tenemos por delante, las limitaciones de recursos, resultados no siempre claros, la duda y el desánimo pueden hacerse en ocasiones presentes en la comunidad de donantes. Si bien, en esos momentos pueden evocarse las palabras de un trabajador de un centro de acogida de mujeres víctimas de violencia que AECID apoyaba en El Salvador cuando decía: “si vieran de donde venimos...”.

Sin duda los avances han sido significativos. Además, la actual coyuntura también presenta un gran potencial y oportunidades para lograr entre todos un desarrollo más inclusivo y sostenible. La Cooperación Española se encuentra bien posicionada en ese esfuerzo colectivo para construir un futuro mejor. El acervo del trabajo realizado conjuntamente con sus países socios ha dado paso a una complicidad y confianza que facilita la constitución de alianzas para avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030.

El rol de la Cooperación no puede ser el de reemplazar la labor de las instituciones locales sino ofrecer modelos, incentivos, facilitar conocimiento e intercambios. Ser guía en última instancia para que sean los países socios quienes definan la senda a seguir. Ni siquiera los recursos de la Cooperación serán suficiente para garantizar el cumplimiento de los ODS. Esa tarea corresponde a cada uno de los países a partir en gran parte de sus propios recursos domésticos. Esa es sin duda la aspiración. En el camino, desde el convencimiento de que nadie llegará a la meta hasta que

lleguemos todos, la responsabilidad es compartida y la Cooperación Española tiene aún un largo recorrido de acompañamiento. Con la mirada firme, con los medios adecuados, para seguir siendo un compañero de viaje a la vanguardia<sup>2</sup>.

## Bibliografía

Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenibles: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Cómo empezar con la implementación de la Agenda 2030 en las Universidades: <https://reds-sdsn.es/wp-content/uploads/2017/02/Guia-ODS-Universidades-1800301-WEB.pdf>

GARRANZO, R. y COLOMER, M. (2018). "La Cooperación Española con América Latina y el Caribe 2012-2016. Razones para un cambio". Madrid: AECID Publicaciones.

OCDE, Exámenes de Pares de España: <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/bycountry/spain/>

Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20119Spain\\_Annex\\_1\\_\\_\\_PLAN\\_DE\\_ACCION\\_AGENDA\\_2030\\_002.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20119Spain_Annex_1___PLAN_DE_ACCION_AGENDA_2030_002.pdf)

Resolución A/RES/70/1 "Transformar nuestro mundo: La agenda 2030 para el desarrollo sostenible", adoptada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

---

<sup>2</sup> Páginas web de referencia: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo: [www.aecid.es](http://www.aecid.es). Portal de la Cooperación Española: [www.cooperacionespanola.es](http://www.cooperacionespanola.es)