



REPENSANDO EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE ESPAÑA

María García Pizarro (España)

Resumen:

Este texto propone una reflexión sobre la necesidad de actualizar y repensar el sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo de España, tras la trayectoria y experiencia alcanzada después de casi veintitrés años desde que se aprobó la Ley 23/1998, de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo. A esto se le suman los compromisos derivados de la Agenda Mundial 2030, y los relativos a la alineación que se ha hecho desde España a las distintas dimensiones que presenta la Agenda Urbana Mundial y los impactos sobre la cooperación al desarrollo en la acción exterior europea con la aprobación del marco financiero plurianual 2021-2027. Estos aspectos se enmarcan en un escenario caracterizado por nuevos desafíos y una elevada vulnerabilidad sanitaria, económica, social, medioambiental, de seguridad y de la propia gobernanza de la cooperación internacional. El proceso de pensamiento de este trabajo se articula en torno a cinco preguntas claves con las que se marca un punto de partida, denominado Estado del Arte, en el que se combinan apuntes sintéticos y conclusiones de análisis vinculados a la temática con la opinión experta de la autora y se construyen respuestas con posibles soluciones sostenibles y eficientes.

Palabras clave:

cooperación española; objetivos del sistema de cooperación internacional para el desarrollo renovado; prioridades, tipos e instrumentos de cooperación; actores; arquitectura institucional de la cooperación.

Resumen:

This text rise the need to update and rethink the Spanish Development Cooperation system, after the trajectory and experience achieved after almost twenty-three years since Law 23/1998, of 7 July, on International Development Cooperation was approved. Added to this are the commitments stemming from 2030 Global Agenda, and those relating to Spain's alignment to the different dimensions presented by the World Urban Agenda and the impacts on development aid in European external action with the approval of the multiannual financial framework 2021-2027. These aspects are part of a scenario characterized by new challenges and high health, economic, social, environmental, security and governance vulnerabilities within international cooperation. This document is articulated around five key questions that mark a starting point, known as State of Art, combining synthetic notes and analytical conclusions linked to the topic with the author's expert opinion and constructing responses with possible sustainable and efficient solutions.



Key words:

spanish cooperation; objectives of a renovated international cooperation system; priorities, types and instruments of cooperation; actors; architecture of cooperation

PREGUNTAS CLAVE CON RESPUESTAS EN CONSTRUCCIÓN

La invitación a participar como experta en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados de España a fin de exponer mi opinión ante un proceso de actualización del marco normativo y del sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo, me ha llevado a reflexionar sobre la cooperación en su trayectoria de no menos de 30 años y formular cinco Preguntas Claves enlazadas entre sí:

1. ¿Cuáles deben de ser los objetivos de un sistema de cooperación renovado?
2. ¿Cuáles son las prioridades? ¿Quién las define y Cómo se determinan?
3. ¿Qué tipos, instrumentos y herramientas de cooperación son más idóneos?
4. ¿Quiénes son los actores de la cooperación al desarrollo? Nuevos actores y nuevas maneras de relacionarse.
5. ¿Cuál es la arquitectura de la cooperación más idónea?

Y que son atendidas desde dos miradas,

El *Estado del Arte*, en el que se combinan apuntes sintéticos y conclusiones de análisis vinculados a la temática como son el informe del grupo de trabajo de capacidades y recursos del Consejo de Cooperación “Un Nuevo Sistema de Cooperación al Desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030” (2020); el resultado de las contribuciones de diferentes organizaciones del tercer sector; la red de coordinadoras autonómicas y los grupos de trabajo de La Coordinadora de ONGD Española que se recogen en el documento “Un nuevo sistema de cooperación para transformar el mundo” (2021); OLIVIÉ, I. – PEREZ, A. (coordinadores) “Las elecciones pendientes de la cooperación española”, (2016), con la reflexión efectuada para los fines apuntados.

Y lo que he denominado *Respuestas en Construcción*, en el que se realiza una aproximación a aquellas soluciones sostenibles y eficientes que se pueden ofrecer a las preguntas planteadas y en las que de nuevo se combinan propuestas aportadas por diferentes estudios con la reflexión experta y el criterio experimentado que durante más de 20 años comprometida con la cooperación internacional he podido sumar.



Elaboración propia

¿Cuáles deben ser los Objetivos de un sistema de cooperación de España renovado?

Estado del Arte

Los objetivos de la Ley 23/1.998, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, tal como se apunta en los diferentes estudios y análisis realizados, siguen teniendo plena vigencia. Tal como señala su artículo 3, la política de cooperación internacional para el desarrollo determinará estrategias y acciones dirigidas a la promoción del desarrollo sostenible humano, social y económico, a través de objetivos como el fomento del desarrollo de los países más desfavorecidos; la contribución a un mayor equilibrio en las relaciones políticas, estratégicas, económicas y comerciales; la prevención y atención a situaciones de emergencia, favorecer la instalación y consolidación de los regímenes democráticos y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el impulso de las relaciones políticas, económicas y culturales con los países en vías de desarrollo. Son por tanto objetivos que, si bien tienen un perfecto encaje, emerge como indispensable un proceso de revisión en la medida en que deben incorporarse nuevos objetivos y compromisos derivados de la Agenda Mundial 2030 y de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS en adelante). Un paradigma que suma vertientes que no han estado antes presentes de una forma tan precisa en la agenda de la cooperación al desarrollo. Y lo es, igualmente, a la luz de la alineación que se ha hecho desde España a las distintas dimensiones de la Agenda Urbana Mundial.

Es una Ley que cuenta en sus enunciados con objetivos adecuados, pero que presenta debilidades en la concreción de éstos, y en su traducción en políticas firmes, ya que dependen en exceso de las decisiones políticas y de los ciclos económicos que ha vivido España y que incluso han aflorado debilidades del diálogo político en el respaldo de las políticas de cooperación al desarrollo. Se han subrayado ciertas fisuras en los procesos de alineación y convergencia con otras políticas nacionales y compromisos mundiales y ha repercutido de manera negativa en la incidencia de España en las relaciones multilaterales y bilaterales.

Respuestas en Construcción

Desde una visión renovada, es el tiempo de (re)-enfocar la cooperación como política de Estado en mayúsculas. Los compromisos que se derivan de los ODS, en esta década denominada *de la acción*, y los derivados de la agenda urbana mundial, hacen necesario que tanto los propios objetivos como la articulación de los mismos dentro del accionar del Gobierno sean repensados en su conjunto con tres valores: innovación, transparencia y eficacia.

Estamos en un momento idóneo para cimentar *la Gobernanza de la Cooperación para el Desarrollo*. Es la ocasión para crear un relato de cooperación para el desarrollo más plural, diverso y sencillo en su exposición que sea compartido y resultado de un proceso de construcción y de suma colectiva. Y, para su construcción, resulta idóneo propiciar un diálogo abierto, con debate, tomando decisiones, suscribiendo compromisos, y todo ello conjugando la gran diversidad de miradas que reúnen las autoridades competentes y la pluralidad de actores con capacidad de incidencia.

Es hora de revisar los objetivos de la cooperación bilateral y multilateral, y por tanto, la posición de España, con especial atención a los nuevos marcos de programación de la Unión Europea, y a nuestra dilatada historia y experiencia de cooperación con América Latina y el Caribe. Es hora de **abrir la cooperación para crear apropiación** y mayor identidad. Tiempo para fortalecer los vínculos con la sociedad global y las estrategias de educación de una ciudadanía que también es global.

¿Cuáles son las prioridades? ¿Quién las define y Cómo se determinan?

Estado del Arte

Del análisis de la acción de la cooperación española, se puede concluir que las prioridades no siempre han estado claras, incluso, en determinados momentos, ha existido cierta fuga de criterios, dado que, como señalan los diferentes estudios consultados, no siempre han sido el resultado de lo que se denomina *óptimos técnicos*. Este estado de disipación de las prioridades acentúa nuestra debilidad en una coyuntura en la que es preciso sumar nuevas prioridades motivadas por las agendas y compromisos mundiales suscritos por España.

La dificultad para señalar prioridades, y su interconexión, así como la concurrencia de actores públicos y privados que marcan la suyas propias, que no son siempre conocidas y por tanto tampoco compartidas, dibujan una topología de nodos de cooperación aislados, no articulados, y no conectados, que puede generar duplicidades, reducción o falta de eficiencia, e incluso actuaciones contrapuestas, que no suman cooperación ni vigor en la acción exterior y a la Marca España de cooperación.

Y, es más, puede estar sucediendo que las prioridades que emanan del discurso oficial sean mucho más estrechas y limitadas que el que se deriva de las que están siendo señaladas y ejecutadas por otros actores como son las emanadas de las acciones del tercer sector, de la sociedad civil y de la responsabilidad social corporativa.

Esta falla crea una alarma especial si se tiene en cuenta que España dispone de una amplia historia de cooperación, con una dilatada experiencia y trabajo sostenidos en el tiempo. Nuestro país cuenta además con una sociedad muy solidaria, que se sitúa por encima de muchos de los países de la Unión Europea y que prioriza la cooperación por encima de otros intereses, incluso en momentos de gran recesión económica.

Respuestas en Construcción

Para responder a esta cuestión primero debemos de conocer cuáles son las prioridades de los actores, o al menos de los principales actores, que intervienen en el ecosistema de la cooperación. De lo contrario estaríamos en todo momento situándonos en la parte que se ve del iceberg, pero no en su total dimensión que es mucho más grande y que incluso puede ser lo que singulariza y da especialidad a la cooperación española frente a la de otros países. ¿Se conocen las prioridades? Todos los indicadores apuntan a que no es así.

Y la segunda parte de la ecuación de esta cuestión es si ha existido un debate real sobre los objetivos y las prioridades y si no es el tiempo para hacerlo. La fragmentación de la

cooperación y la debilidad de que sus objetivos y prioridades se traduzcan en políticas concretas invitan a pensar que sus prioridades no siempre han sido tan firmes.

Para determinar cuáles deben de ser las prioridades de la cooperación española es oportuno conjugar tres verbos:

Conocer los objetivos y prioridades de la pluralidad de actores, así como las implicaciones de la alineación y convergencia con otras políticas nacionales y compromisos mundiales a la hora de señalar un nuevo mapa de prioridades.

Aprender de lo hecho, de lo que singulariza a nuestra cooperación y lo no realizado; de los resultados, evidencias y evaluaciones efectuadas. Aprender de cómo se han señalado las prioridades y de cómo se ha trabajado, así como qué instrumentos se han puesto en marcha para su logro.

En este proceso de re-aprendizaje La cooperación con América Latina y el Caribe está en las raíces y esencia de España, y esta experiencia y saber hacer es una potente palanca que permite determinar prioridades en unos países que son nuestro espacio natural; que responden a nuestra historia y principios; y que han demostrado ser una salida natural y un buen refugio para las inversiones de nuestras empresas en tiempos de crisis. Estas experiencias constituyen, sin duda alguna, sólidos anclajes para lograr una cooperación con más valor añadido y transferibilidad a otras zonas geográficas, e incluso, para alimentar la toma de decisiones por terceros operadores.

Crear un nuevo sistema de prioridades en el que la novedad no tiene que estar centrada solo en los objetivos o qué se considera prioritario para alcanzarlo, sino en cómo se ha definido: desde un diálogo abierto, que invite a la máxima participación, transparente y que incite al reconocimiento y la emergencia de nuevos liderazgos.

Y para lograrlo es necesario mejorar los sistemas de información y análisis para la toma de decisiones y para ello es preciso realzar el papel de la *Academia*, los *Centros de Análisis*, *Think tanks* y *Laboratorios de ideas* existentes, en las tomas de decisiones, así como de realizar consultas constantes a los actores de la cooperación, mediante sistemas de seguimiento y evaluación material y real de los programas y no sólo limitados a la parte formal.

¿Qué tipos, instrumentos y herramientas de cooperación son más idóneos?

Estado del Arte

La fragmentación de la cooperación evidencia es provocada, también, por la de los propios instrumentos como consecuencia de la intervención de tipos no siempre suficientemente ligados, con aplicaciones no siempre bien resueltas y con carencia de especialización en la medida en que están sujetos a procedimientos rígidos que no facilitan su aplicación y que la misma sea flexible.

Se puede afirmar que se producen severas deficiencias en las coordinaciones de instrumentos que responden a dinámicas sectoriales y/o geográficas aisladas, frente a actuaciones de tipo más holístico que contribuirían a una mayor eficiencia de las mismas. Y se aprecian déficits en las cualificaciones profesionales de los operadores

tanto públicos como privados. La aguda crisis del 2010 mermó la ayuda oficial e incidió gravemente en las estructuras públicas, y de forma abrupta en el tejido asociativo existente y en los equipos humanos creados, generando, como consecuencia, fuga de talentos. A esta situación se suman circunstancias como que los fondos para proyectos apenas dejen margen a las organizaciones para poder fortalecer sus equipos, para crear empleos más estables y atraer a nuevos profesionales con mayor cualificación, así como para desarrollar aplicaciones y métodos de trabajo innovadores y adaptables.

Respuestas en Construcción

La concurrencia de nuevos compromisos sitúa la cooperación en una coyuntura ideal para incorporar otros tipos de cooperación y herramientas que favorezcan la flexibilización, el aprendizaje o las intervenciones resultantes o bien de la participación combinada de diferentes operadores creando alianzas o bien de la promoción de la colaboración de actores de distinta naturaleza o de la cooperación triangular, entre otras fuentes para crear novedades.

Es el momento de hacer un análisis y valoración de los tipos de cooperación aplicados y, además, explorar qué otros tipos de cooperación está desarrollando otros actores de la cooperación descentralizada, del tercer sector, en el ámbito de la academia, derivados de las relaciones entre ciudades y en el marco de la responsabilidad social corporativa del sector empresarial.

La experiencia, la trayectoria y la evaluación de los resultados de los distintos tipos de cooperación aplicados hasta el momento, nos llevarán a explorar nuevas fórmulas de cooperación que no pasen sólo por la ejecución de proyectos concretos o la atención a una convocatoria. Incitará a tener un mayor conocimiento de los actores, así como a establecer nuevas maneras de relacionarse que sean auténticos laboratorios de innovación en materia de cooperación.

[¿Cuáles son los actores de la cooperación al desarrollo? ¿Cómo se relacionan e interactúan?](#)

Estado del Arte

Más allá del reconocimiento formal como actores de la cooperación, además de la centralizada y descentralizada oficial, la que emana de la sociedad civil, universidades y sector privado, en la realidad la cooperación del ámbito privado no siempre se trata en un mismo plano, y su reconocimiento queda reducido a actividades informativas y de consulta en espacios rígidos, poco abiertos a nuevas voces, a generar dinámicas de trabajo conjunto y a añadir al conocimiento experto, el experimentado.

Pero la necesidad de fortalecer este reconocimiento e incluso de un trabajo *inter pares* que favorezca la permeabilidad, el intercambio y la generación de escuchas activas existe y ya ha calado en nuevos marcos de planificación de cooperación, como, por ejemplo, en el Plan de Cooperación al Desarrollo 2020-2023 de Andalucía, que define la necesidad de avanzar en la incorporación del sector privado en las políticas de cooperación y el logro de los ODS.

Respuestas en Construcción

Nos encontramos en un escenario que favorece la construcción de un espacio de Gobierno Abierto de la cooperación, lo que implica la identificación, el reconocimiento y la participación activa de los diferentes actores con dinámicas propias de lo que he denominado el efecto “Co”: *Codecisión; Cogestión; Cofinanciación; Coejecución; Corresponsabilidad.*

Es el momento idóneo para incorporar cambios en los paradigmas de la cooperación al desarrollo. Una cooperación que es demandante de actores bien informados, que quieren ser también protagonistas; con una acción de gobierno transparente, de dirección clara y con una gestión que responda a los mejores parámetros de desarrollo profesional. Y, para que este ecosistema funcione adecuadamente, es imprescindible promocionar la incorporación de nuevos actores, fortalecer las capacidades técnicas, de organización, de dirección y gestión de los distintos y diversos actores públicos y privados, así como flexibilizar los sistemas de funcionamiento e interrelación.

Es preciso mejorar los espacios de diálogo, colaboración y de concertación, para que se produzca de forma efectiva una acción coordinada, y con efectos sinérgicos, que “teja” decisiones, sume actores y actuaciones.

¿Cuál es la arquitectura de la cooperación más idónea?

Estado del Arte

La estructura organizativa de la cooperación española, en concordancia con los análisis realizados y otros de referencia sobre la materia, posee fallas significativas que dificultan el desempeño de su rol actual. Esta circunstancia resulta aún más crítica en este nuevo contexto que demanda centralidad política, capacidad de decisión y ejercicios de liderazgo colaborativo.

La fragmentación de la cooperación y su sujeción a un sistema altamente burocratizado merman de forma severa la capacidad para dar respuestas ágiles, flexibles, adecuadas y en tiempos admisibles.

Estas dificultades inciden tanto en la propia arquitectura de la Administración como en la relación con otros actores de la cooperación precisando soluciones distintas e incluso necesidades de nuevas direcciones y procesos de profesionalización de la cooperación ineludibles.

Respuestas en Construcción

Definir una nueva arquitectura de la cooperación, debe ser una derivada natural a las respuestas anteriores. Vivimos tiempos distintos que requieren dinamismo en las respuestas y estructuras más ligeras, sencillas y bien engrasadas, en un sistema que favorezca la construcción de liderazgos colaborativos y espacios para la gobernanza de la cooperación que emana de las relaciones multilaterales, bilaterales, y la descentralizada.

Y es perentorio abordar esta nueva construcción con un proceso de cambio en la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID en adelante), que lleve a concebirla como la *Dirección Ejecutiva* de la cooperación, que cuente con una estructura y un funcionamiento muy dinámicos; impregnada de una cultura de dirección y gestión que traduzca las políticas de cooperación en líneas de actuación, hojas de ruta y cuadros de mando. Una AECID innovadora, que sea exponente de un

liderazgo colaborativo, y que disponga de capacidad para atraer, mover y *conmover* a los actores del ecosistema de la cooperación.

Es momento de enfatizar el valor y la importancia de las Oficinas Técnicas de Cooperación, ofreciéndoles mayor participación en la toma de decisiones, y dotándolas de recursos humanos profesionalizados, e instrumentos de gestión idóneos para el cumplimiento de las prioridades establecidas y la identificación de otras nuevas. Las Oficinas Técnicas deben constituir un enclave de apoyo en los países y convergencia de otros actores de la cooperación también presentes en los países.

Es hora de tratar del papel y de las condiciones de los cooperantes, y de un voluntariado que debe ligarse con el desarrollo de las personas y con la profesionalización de la cooperación.

Y es oportuno que la cooperación sea considerada, además, como una acción de gobierno intrínseca a la construcción de sociedades más igualitarias e inclusivas a través de estrategias de educación para la ciudadanía global y como una línea de desarrollo y de proyección profesional incluyendo materias específicas dentro de los contenidos curriculares educativos.