

El papel de la AECID y la cooperación española frente a los retos de la Agenda 2030

The role of the AECID and Spanish Cooperation facing the challenges of the 2030 Agenda

AINA CALVO SASTRE*



PALABRAS CLAVE

AECID; Objetivos de Desarrollo Sostenible; Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Cooperación española.

RESUMEN Se presenta un análisis de la actuación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en sus treinta años de vida. Se describen algunas intervenciones, programas y acciones en cuya ejecución la AECID ha resultado pionera o ha conseguido convertirse en referente para otros actores. Adicionalmente, se comentan los desafíos de futuro con relación con la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

KEYWORDS

AECID; Sustainable Development Goals; International Cooperation for Development Law; Spanish cooperation.

ABSTRACT It is presented an analysis of the performance of the AECID in its thirty years of life. It is made a description of some interventions, programs and actions in whose execution the AECID has been a pioneer or has managed to become a reference for other actors. In addition, the future challenges in relation to the 2030 Agenda for Sustainable Development Goals (SDG) are discussed.

* **Aina Calvo Sastre** es directora de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Doctora en Ciencias de la Educación. Formó parte del personal directivo de la Agencia entre 2004 y 2006 como subdirectora general de Cooperación y Promoción Cultural en la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas. Ha sido, además, miembro de la Comisión de Educación y Comunicación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN); portavoz de Educación y Cultura del Grupo Parlamentario Socialista en el Parlamento de las Islas Baleares, alcaldesa de Palma de Mallorca —entre 2007 y 2011— y portavoz del Grupo Municipal Socialista en el Ayuntamiento de Palma de Mallorca.

MOTS CLÉS

AECID; Objectifs de Développement Durable; Loi de la Coopération Internationale pour Développement; Coopération espagnole.

RÉSUMÉ On présente une analyse de la performance de l'AECID au cours de ses trente années de vie. On fait une description de quelques interventions, programmes et actions dans le cadre desquels l'AECID a été un pionnier ou a réussi à devenir une référence pour d'autres acteurs. Également, les défis futurs liés aux objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030 sont commentés.

Introducción

La AECID, desde su inicio —del que acaban de cumplirse tres décadas—, ha guiado su actuación hacia la erradicación de la pobreza en los países socios de la cooperación española y hacia la contribución al progreso económico y social de los países en desarrollo. Todo ello en el marco de la defensa y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, de las necesidades de bienestar económico y social, la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género como elementos imprescindibles para la consolidación de sociedades justas, pacíficas e inclusivas. El trabajo de estos años nos ha permitido tener unos ejes de actuación muy firmes, basados en la promoción de la equidad y de la diversidad, sobre los que podemos seguir profundizando en el marco de los ODS.

Los principios y objetivos de la AECID, de plena vigencia a la luz de la Agenda 2030, ya estaban recogidos en nuestra Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que además colocaba al ser humano como protagonista y destinatario de la política de cooperación. Este mismo espíritu es, en otro contexto histórico y con otra dimensión, el que encontramos hoy en la vocación explícita de la Agenda 2030 de situar a “las personas en el centro” de los ODS.

La AECID ha ido adecuando su rol a la propia evolución del sistema internacional de desarrollo y de la agenda global de cooperación, pero también a la de la propia arquitectura normativa e institucional de la cooperación española y del tercer sector y la sociedad civil en general en nuestro país.

En la esfera global, tanto los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como los ODS han contemplado como prioridad de lucha contra la pobreza, así como el valor de las personas y la dignidad, y la importancia de la colaboración y de la solidaridad para alcanzarlos. La aprobación de ambas agendas por la Asamblea General de Naciones Unidas ha estado en sintonía con la apuesta por el multilateralismo que siempre ha caracterizado a la cooperación española. No podemos olvidar la contribución que se hizo a los ODM a través de la constitución del Fondo del Milenio en Naciones Unidas con el que se desarrollaron más de 130 programas en 50 países participando más 7 millones de personas.

Tanto los ODM, primero, como los ODS, actualmente, nos han aportado un marco político y estratégico consensuado para guiar nuestras acciones, programas y proyectos. En ese marco, el fortalecimiento de las administraciones públicas al servicio de la ciudadanía ha sido una línea prioritaria en nuestra actuación, crecientemente demandada, junto con la cooperación técnica, por nuestros socios. En este sentido, los programas de gobernabilidad, el apoyo a los procesos de descentralización, el fortalecimiento del acceso a la justicia o la promoción de la participación ciudadana han sido ejes importantes de nuestro trabajo. El “Programa de acompañamiento a los procesos de gobernanza democrática en el mundo árabe”, conocido como Programa Masar, es un buen ejemplo de ello. También de cómo estos programas se han ido adaptando para responder a las necesidades y solicitudes de nuestros socios en la región, motivo por el cual se han puesto en marcha recientemente los programas temáticos especializados Masar Agua y Masar Género.

Junto a la aprobación de los ODM, la Agenda de Eficacia de la Ayuda nos dio el marco de planificación adecuado cuando comenzamos a trabajar las alianzas con los países socios, a través de los Marcos de Asociación País y nuestras programaciones operativas, situando el liderazgo de los países como motor de la ayuda y el acompañamiento ordenado y colaborativo de los donantes en torno a una gestión para resultados de desarrollo transparentes.

Por su parte, la Agenda de Acción de Adís Abeba reclamó mecanismos innovadores para la financiación al desarrollo, que van desde la toma en consideración de las políticas fiscales y los presupuestos domésticos a la inclusión de la cooperación financiera y mecanismos como el *blending*. Trabajamos en esta línea con el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), a través de alianzas con bancos de desarrollo e instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) u otros, en función de la región.

La actual Agenda 2030, con su carácter universal y su voluntad de no dejar a nadie atrás, poniendo el foco en el desarrollo sostenible, sitúa a la cooperación internacional como una política de anclaje para fortalecer a los países socios creando las alianzas necesarias para que cada actor pueda contribuir desde sus fortalezas y mandatos. Es en este contexto donde la AECID está trabajando activamente.

En los últimos años se ha llevado cabo un esfuerzo ingente para estrechar lazos con la Comisión Europea a través de un diálogo estratégico facilitado por la utilización cada vez más habitual de los acuerdos de cooperación delegada. Actualmente la AECID gestiona varias decenas de proyectos financiados o cofinanciados por la Unión Europea y sigue trabajando para facilitar el acceso de otros actores españoles a los fondos europeos para las políticas de desarrollo y de vecindad. En este recorrido, que nos ha situado como un actor de primer orden entre las agencias europeas de desarrollo, constituye un hito la presidencia por parte de la AECID del llamado Practitioners’ Network —es decir, la red de agencias de cooperación europeas— a partir de mayo

de 2019. Se trata una muestra más de que nuestra cooperación es cada vez más europea (como no podría ser de otro modo), pero también de que la AECID es capaz de trasladar nuestra manera de trabajar —basada en relaciones de largo recorrido con nuestros socios y una capacidad de escucha activa que nos convierten en un socio fiable y estable— a la Unión Europea.

En cuanto a la evolución del sistema español de cooperación internacional para el desarrollo, la AECID ha intensificado su colaboración con multiplicidad de agentes. Para ello la Agencia ha fortalecido su rol facilitador, aprovechando la riqueza y diversidad existente dentro del conjunto de actores implicados en este ámbito, que conforman un ecosistema complejo, reflejo de la diversidad de nuestra propia realidad social y territorial, en el marco de un Estado altamente descentralizado. Esta multiplicidad de actores, que ha dado lugar a una potente cooperación descentralizada, debe entenderse a la luz de la Agenda 2030 como una oportunidad para compartir con otros donantes y socios el modelo de alianzas estratégicas y las nuevas gobernanzas que se están desarrollando para la implementación de la mencionada Agenda 2030 en España. En este sentido cabe resaltar el carácter inclusivo del Grupo de Alto Nivel y del Consejo de Desarrollo Sostenible recientemente constituidos.

La AECID ha prestado especial atención a la suscripción de marcos estables de relación con actores claves de nuestra cooperación como el sistema universitario español (firma de un protocolo general de actuación con la CRUE), las comunidades autónomas y los entes locales (firma de un convenio de colaboración con la cooperación descentralizada en materia de acción humanitaria, firma de un convenio con la FEMP para profundizar en ciertas áreas de trabajo conjunto, como la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global en contextos informales, etc.) o las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), además de intensificar el diálogo con los sindicatos y el sector privado. En este ámbito, se ha buscado fortalecer el trabajo con las organizaciones en la identificación de nuevas líneas de trabajo (como el apoyo por parte de AECID, con efecto catalizador, a la formulación de proyectos susceptibles de obtener financiación en el ámbito europeo o multilateral en convocatorias competitivas), consolidando las relaciones de asociación a través de las convocatorias de convenios, y generando espacios para aprovechar el capital del sector privado a través de la renovación de la convocatoria de innovación para el desarrollo.

En definitiva: la AECID lleva, de un modo u otro, treinta años trabajando por la erradicación de la pobreza en todas sus formas (ODS 1); la lucha contra el hambre y en favor de la seguridad alimentaria y nutricional, la promoción del desarrollo rural y la agricultura sostenible (ODS 2); la promoción del acceso a la salud y del bienestar para todos y todas (ODS 3); la defensa de una educación inclusiva, equitativa y de calidad en los países socios y la promoción de oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas las personas (ODS 4); la igualdad de género (ODS 5); los derechos humanos al agua y al saneamiento (ODS 6); la promoción del acceso a una energía asequible, segura, sostenible y no contaminante (ODS 7), por ejemplo, a través del

apoyo al Centro de Energías Renovables y Eficiencia Energética de la CEDEAO, con sede en Cabo Verde; el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, la creación de empleo productivo y el trabajo decente (ODS 8) —para lo cual desempeñan un papel fundamental los sindicatos y organizaciones como la OIT— y la promoción de las industrias culturales y de la innovación (ODS 9); la reducción de las desigualdades entre los países y dentro de los países (ODS 10); la defensa de ciudades sostenibles y de comunidades resilientes (ODS 11); la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático (ODS 12, 13, 14 y 15) y la promoción de sociedades, justas, pacíficas e inclusivas (ODS 16).

Pongamos solo algunos ejemplos paradigmáticos. La AECID ha sido pionera, en el contexto de las agencias de desarrollo, en impulsar herramientas para promover el respeto a la diversidad cultural, el diálogo intercultural y la libertad de expresión y creación, así como la participación efectiva de todas las personas en la vida cultural, apoyando al mismo tiempo el patrimonio, el tejido creativo y las industrias culturales de los países socios como fuentes de riqueza tanto material como inmaterial; como generadores de empleo y de oportunidades y también como motor de paz y de inclusión, sin perder de vista la innovación y el conocimiento.

En cuanto a las políticas de equidad y de empoderamiento y participación de las mujeres, la cooperación española desempeñó un rol esencial en la puesta en marcha de ONU Mujeres. La AECID ha trabajado mucho para poder ocupar un lugar preminente en cuanto a la transversalización del enfoque de género en sus proyectos y programas. Además, actualmente se está poniendo en marcha un nuevo programa regional para la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres en África subsahariana, que recoja el testigo de la importante contribución que ha venido realizando la cooperación española a través del Fondo España-NEPAD¹ para el Empoderamiento de las Mujeres Africanas. A través de nuestras Escuelas Taller en América Latina y el Caribe, facilitamos el acceso de mujeres a oficios tradicionalmente muy masculinizados, contribuyendo a reducir las brechas sociolaborales.

A través del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS), la cooperación española ha desarrollado desde 2009 multitud de programas de fortalecimiento institucional, desarrollo comunitario y promoción de servicios de agua y saneamiento en 19 países de América Latina y el Caribe. Las intervenciones de este instrumento único se centran en zonas rurales y periurbanas, con el objetivo de reducir las bolsas de pobreza y la desigualdad. A finales de 2018 se han puesto en marcha 11 nuevos programas en la región. Con el lanzamiento del Programa Masar Agua, la AECID se asegura que toda la experiencia y conocimiento acumulados durante esta década de trabajo en el continente americano puedan ser aprovechados en beneficio nuestros vecinos del Sur, dando acceso a este recurso escaso a quien más lo necesita en el norte de África y Oriente Próximo.

¹ Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD, en sus siglas en inglés).

En cualquier caso, la aprobación por parte de la comunidad internacional de la hoja de ruta global que supone la Agenda 2030 nos ayuda a avanzar en la sistematización de nuestras acciones dentro de este marco de referencia, y, por tanto, a consolidar la implantación de un modelo de trabajo por resultados de desarrollo (sostenible), o lo que es lo mismo, a lograr mayor eficacia y eficiencia en nuestras acciones y una mayor dimensión estratégica en nuestra programación. Por poner solo un ejemplo, en materia de sostenibilidad, la AECID cuenta con una amplia trayectoria de trabajo en espacios urbanos en nuestros países socios; la Agenda nos permite ahora empezar a abordar de forma más sistemática la ciudad como espacio privilegiado para la localización de los ODS.

Además, nos ofrece una legitimidad reforzada para seguir incorporando a la cooperación para el desarrollo tanto la lucha contra la discriminación por razón de orientación sexual o identidad de género como la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad, dos de las principales prioridades de la política exterior española en materia de derechos humanos. Y nos proporciona nuevos alicientes para seguir impulsando alianzas para el desarrollo (ODS 17), con el objetivo de movilizar todos los recursos, conocimientos y potencialidades existentes en nuestro país, y dar un renovado énfasis a herramientas como la cooperación triangular.

Pero si la Agenda 2030 ha supuesto, sin duda, un importante revulsivo y acicate para la cooperación española y, en su seno, para la AECID, también la Agencia tiene que contribuir de forma clara y decidida a hacer efectiva la Agenda 2030 fuera de nuestras fronteras. Está claro que los ODS inciden en todas las políticas públicas y están, por tanto, llamados a permear toda la acción del conjunto de administraciones públicas, en lo local, lo autonómico y lo estatal; tienen el potencial de servir como una guía firme hacia la coherencia de políticas. Pero también es evidente que, en un mundo globalizado como hace ya tiempo que es el nuestro, no habrá avances duraderos en nuestro país si no van acompañados de avances reales en nuestros Estados vecinos y en nuestros países socios.

Para ello es imprescindible dos cosas: por un lado, la modernización de la AECID y su transformación, de acuerdo con las necesidades de los tiempos, en un organismo más innovador, más ágil, con mayor capacidad de liderazgo, de catalizar y de impulsar, y con una mejor gestión del conocimiento; por otra, recuperar un nivel aceptable de financiación. La cooperación internacional para el desarrollo ha sido la política más castigada por los recortes en época de crisis, y urge —hoy más que nunca— recuperar el músculo para poder cumplir con los países socios y con nuestros compromisos como donantes, así como para dignificar las condiciones de trabajo de nuestro personal en el exterior.

La AECID ha celebrado recientemente su trigésimo aniversario. Es buen momento para poner en valor gran parte del trabajo realizado: la Agencia es un organismo de gestión y ejecución de políticas bien valorado por nuestros socios, en muchas

ocasiones pionero o protagonista en los ámbitos en los que ha centrado sus esfuerzos, además de modélico en su capacidad de escucha y de alineación, en el marco de una visión madura y respetuosa de las relaciones de cooperación. Sobre todo debe ser una ocasión propicia para mirar hacia el futuro, identificar con honestidad los desafíos que se plantean y sentar las bases de la cooperación para el desarrollo que queremos para la próxima década. En ese sentido, es urgente profundizar en la reflexión sobre los ámbitos de mayor valor añadido de nuestra acción y en la sistematización de nuestras buenas prácticas y de las lecciones aprendidas. Por otra parte, la AECID deberá desarrollar y desplegar su rol como facilitador de alianzas estratégicas con los actores nacionales e internacionales. La Agencia trabaja ya en un marco de gestión del conocimiento con una visión integral y generadora de dinámicas sostenibles y optimizadoras de la eficiencia. Igualmente, se trata de un momento idóneo para poner en valor con mayor impulso los logros del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, el trabajo en el ámbito de la cultura como factor de desarrollo, en el potencial para la inserción profesional de jóvenes vulnerables a través de las ya renovadas Escuelas Taller 2030, etc. Para todo ello, será fundamental explicar mejor a la ciudadanía lo que somos y lo que hacemos, a través de un adecuado plan de comunicación y reforzando la transparencia y la rendición de cuentas.

No en vano “recuperar la cooperación española, al servicio de los ODS” es el epígrafe con el que el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 (“Hacia una estrategia española de desarrollo sostenible”) identifica a la cooperación internacional para el desarrollo como la novena política palanca. Políticas palanca son aquellos programas con capacidad de acelerar la implementación de los ODS, impulsar un desarrollo sostenible coherente y alcanzar un impacto más rápido y sostenido sobre aspectos clave para el progreso en el conjunto de la Agenda 2030, dada su fuerza simbólica, su incidencia capital en uno o varios ODS, su capacidad práctica de crear sinergias en varios ODS y en metas importantes desde una política o medida concreta, y su efecto multiplicador. Es decir, que la cooperación internacional para el desarrollo está llamada a ser una política central de nuestra acción exterior, ya que solo ella cuenta con la suficiente capacidad de tracción como para contribuir de manera decisiva a una contribución española significativa la consecución global de los ODS. Para que este *desiderátum* se materialice harán falta muchas cosas. Por encima de todo, será necesaria voluntad política y la capacidad para aunar consensos políticos sólidos y duraderos, que consoliden la cooperación como la verdadera política de Estado que siempre debió ser.

El tiempo es poco y los desafíos, numerosos. La AECID está llamada a trabajar activamente para consolidarse como motor de la política de cooperación y para contribuir, con su trabajo, tanto a un mundo más justo, inclusivo, pacífico y seguro, como a una España conocida en el mundo por su solidaridad y por su compromiso con quien más lo necesita.