

## Presentación: La Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y Solidaridad Global

José Miguel Calvillo Cisneros<sup>1</sup>

El sistema de cooperación español requiere de una reforma en profundidad y la Ley 1/2023 de 20 de febrero de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global supone dar el primer paso hacia esa dirección. El marco internacional actual, caracterizado por las crisis superpuestas, afecta directamente a la eficacia y sostenibilidad de la cooperación para el desarrollo. Escenarios cambiantes, el aumento de contextos de fragilidad y las crisis endémicas ejercen una presión y, al mismo tiempo, ofrecen una oportunidad para adaptar el sistema de cooperación internacional a la realidad del presente y, en este ámbito, España no debía esperar más tiempo porque es un actor de desarrollo destacable en el contexto europeo e internacional y, como tal, no puede permanecer ajeno a esta compleja realidad global. La volatilidad del escenario internacional obliga a modernizar nuestro sistema de cooperación para conseguir una mayor eficacia, sostenibilidad y coherencia de políticas y, de esta manera, poder cumplir los ambiciosos objetivos de desarrollo con los que nuestro país, y la comunidad internacional, se han comprometido.

Tenemos una oportunidad de corregir deficiencias estructurales que perduran en el sistema de cooperación español. En este sentido, el margen de mejora es amplio, aunque se han dado pasos hacia su modernización en los últimos años. A continuación, señalamos algunos de sus déficits. En primer lugar, siguiendo las recomendaciones realizadas por la OCDE para España, se requiere mirar más allá del marco temporal de la Agenda 2030 y dotarse de una mayor flexibilidad financiera y operativa para adaptarse a unos escenarios cada vez más complejos y cambiantes. Establecer una hoja de ruta con previsiones y objetivos anuales y desarrollar una estrategia integrada con el fin de coordinar mejor a los diferentes actores e instrumentos, por ejemplo, otorgaría al sistema de cooperación español una mayor flexibilidad operativa y redundaría en una mejora de la eficacia y sostenibilidad. Se requiere, por tanto, desarrollar estrategias más precisas, concretas y en coordinación con los actores socios con los que se aspira a promover determinados objetivos.

En segundo lugar, se requiere de un cambio profundo en la política de recursos humanos de la cooperación española. La ausencia de una carrera profesional y/o de un cuerpo específico de funcionarios de la cooperación hace que la gestión de las estrategias y los fondos recaigan en personal funcionario de corte generalista, en algunos casos con una amplia trayectoria en el sector y apasionados de la cooperación, pero, en la mayoría, con una escasa formación específica y un limitado contacto con el terreno. Una política de personal estática y cerrada que ha dificultado históricamente la retención de talento profesional y la atracción de expertos nacionales y locales. La flexibilidad de los intercambios entre personal de sede y terreno, la creación de un cuerpo de profesionales de la cooperación, incentivar la formación especializada del personal funcionario que complemente sus amplios conocimientos sobre procedimientos administrativos y administración pública, tratar de atraer profesionales expertos, etc., son algunas recomendaciones que redundarían en una mejora sustancial de la gestión de la cooperación española.

En tercer lugar, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo destacó que la cooperación financiera, FONPRO-DE, ha mostrado una limitada operatividad y flexibilidad, alejada del control de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Esta *autonomía* de la que goza la cooperación financiera ha dificultado la sostenibilidad y la coherencia de políticas, por lo que es necesario establecer una política financiera clara y coordinada con las diferentes modalidades de la cooperación (bilateral, multilateral y descentralizada) en aras de conseguir una cooperación donde todos los actores remen en la misma dirección y adaptarse a los objetivos de los actores socios con los que se trabaja. Asimismo, atendiendo las recomendaciones hechas por la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (CONGDE), la cooperación financiera podría incluir en los procesos de toma de decisiones a la sociedad civil de las comunidades en localidades y regiones en donde se pretende cooperar obteniendo una mayor sostenibilidad y apropiación de las actividades de desarrollo.

En cuarto lugar, y estrechamente relacionado con el punto anterior, se requiere de un mayor liderazgo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) con el objetivo de fortalecer la coordinación institucional, la coherencia de políticas y la sostenibilidad financiera. Es fundamental que la SECI ejerza de *primus inter pares* del sistema de cooperación español como guía en la orientación de las políticas que se llevan a cabo en los diferentes niveles de la administración pública.

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global. Universidad Complutense de Madrid. Identificador ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3340-184X>. Email: [jealvill@ucm.es](mailto:jealvill@ucm.es)

En quinto lugar, la cooperación descentralizada es uno de nuestros elementos representativos y un activo estratégico de cara a la implementación de la agenda de desarrollo sostenible, sobre todo a nivel local. La cooperación descentralizada ha de adquirir un rol más ambicioso y pasar de ser un actor con el que hay que coordinarse a un escenario de corresponsabilidad tanto en el diseño, como en la ejecución y en la rendición de cuentas.

En sexto lugar, la acción humanitaria tiene un alcance limitado debido, entre otras razones, a que se encuentra muy compartimentada. Con frecuencia, como remarca la OCDE, la estrategia humanitaria no se adecúa a los contextos de fragilidad. En este sentido, es necesario garantizar herramientas de diplomacia humanitaria que redunden en una mejora en la implementación de acciones humanitarias en contextos de fragilidad y una adaptación más eficaz y sostenible para cada contexto de actuación. La puesta en marcha del Fondo Humanitario de Recuperación Temprana que trata de prestar atención a las crisis humanitarias más allá de la ayuda es una iniciativa que camina hacia una mejora en la gestión de las actividades humanitarias. El Fondo contempla la puesta en marcha de iniciativas en los primeros seis meses tras finalizar la fase de emergencia, pero dadas las características de los escenarios humanitarios actuales, la transición hacia el desarrollo requiere de una serie de planteamientos más flexibles y menos compartimentados, en definitiva, una estrategia más amplia de gestión de crisis donde se planifiquen, entre todos los actores intervinientes, planes de reducción de vulnerabilidad, construcción de paz y desarrollo.

Por último, la cooperación española necesita una hoja de ruta comprometida con alcanzar, al menos, el 0,7% de la Renta Nacional Bruta (RNB) como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En los últimos años, se ha ido aumentando paulatinamente la AOD, aunque todavía se encuentra lejos del ansiado objetivo. Alcanzar por ley el 0,7% de AOD sitúa, de nuevo, a la cooperación española en la vanguardia internacional, garantizará la sostenibilidad financiera y contribuirá a lograr la ambiciosa reforma que el sistema español necesita. Un crecimiento cualitativo de la AOD hasta alcanzar al menos el 0,7% requiere de unos recursos humanos con capacidad para gestionar un aumento considerable de los fondos. Si esto se consiguiera, España volvería a estar presente y con capacidad de influir en la configuración de las diferentes agendas de desarrollo y poder exportar valores clásicos de la cooperación española como, por ejemplo, la igualdad de género.

Por último, no quiero terminar esta introducción sin remarcar que la cooperación internacional ha sido una política de Estado desde 1998 y una herramienta imprescindible de su acción exterior. En este sentido, la Ley 23/1998 de 7 de julio supuso una primera piedra en la construcción de una política pública de cooperación internacional para el desarrollo. De esta primera Ley se desarrollan los primeros Planes Directores, las estrategias sectoriales, la reforma de la AECID, la creación de las direcciones estratégicas, la coordinación entre actores nacionales, etc. Esta Ley marcó un hito en la construcción de una política que actualmente sigue siendo un pilar fundamental de la acción exterior. Sin embargo, los cambios a los que hemos hecho alusión y las necesidades que hemos mencionado, a sabiendas de que seguramente sean mayores, obligan a una actualización del marco normativo y operativo para poder actuar de forma coherente y sostenible con el fin de cumplir con los grandes desafíos de nuestro tiempo.

Con la Ley 1/2023 de 20 de febrero se inicia un camino con tres retos fundamentales: a) reformar y modernizar el sistema de cooperación español; b) adaptar la cooperación internacional para el desarrollo y la acción humanitaria a un contexto global de crisis superpuestas y de, cada vez más escenarios de alta fragilidad; y c) contribuir a que España vuelva a ser un actor de desarrollo de referencia en el contexto internacional diseñando una política pública de cooperación sostenible financieramente y adaptable a los futuros cambios que se irán produciendo en el entorno global.

Esta Ley aprobada con el voto afirmativo de 298 diputados y diputadas y 260 senadores y senadoras, actualiza un marco jurídico de referencia para el conjunto del sistema de cooperación español, en todas sus dimensiones y singularidades, y vuelve a situar a la cooperación internacional en el centro de la acción exterior del Estado —una verdadera política de Estado—, herramienta fundamental para la proyección de España y para el cumplimiento de los compromisos internacionales que nuestro país adquiere en los foros multilaterales. Este paso dado hacia la modernización de la cooperación ha de asentar un sistema institucionalizado y abierto donde todos los actores de desarrollo —públicos y privados— formen parte de una política pública inclusiva y participativa en el diseño de estrategias y en la ejecución de acciones dirigidas al cumplimiento de los retos a los que se enfrenta la comunidad internacional.

En la lógica de la crítica constructiva y la mejora constante se ha planteado este monográfico sobre la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, una Ley que debe suponer un primer paso hacia un conjunto de reformas más ambiciosas que contribuya a que España cumpla, de la mejor manera posible, con la consecución de los ambiciosos objetivos de desarrollo humano y de sostenibilidad global. En primer lugar, Carlos Cerda Dueñas reflexiona sobre la novedad que incorpora esta Ley asumiendo el compromiso de destinar el 0,7% de la RNB a la AOD en el horizonte 2030. El autor analiza esta disposición en línea con unas reflexiones jurídicas y haciendo una comparación con la anterior Ley de cooperación y con otros donantes europeos.

En segundo lugar, Carolina Mayeur y Sergio Colina abordan desde un enfoque crítico el tratamiento del concepto de resiliencia en la nueva Ley de cooperación. Destacan que en un escenario internacional cambiante y cargado de incertidumbre la cooperación española debería apostar de una forma decidida por la resiliencia. Mayeur y Colina apuestan porque en los siguientes pasos que se han de dar se potencie la resiliencia para poder entender mejor los complejos cambios y el proceso de adaptación que han de tener las sociedades para enfrentar los riesgos que las acechan.

En tercer lugar, Ander Arredondo se centra en analizar la Ley de cooperación con herramientas y enfoques críticos marxistas. Para Arredondo, la Ley es el reflejo de cómo se institucionaliza a través de la norma unas relaciones

desiguales consecuencia del funcionamiento del sistema capitalista haciendo imposible la solución a los grandes problemas que enfrenta la humanidad como son, por ejemplo, el cambio climático, la desigualdad económica, social y de género.

Seguidamente, Virginia Rodríguez Bartolomé describe con rigurosidad la oportunidad que la nueva Ley presenta para avanzar hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) vinculados a la salud y elevar el perfil de España en el ámbito de la salud global. Para la autora, el marco que define la Ley, y que deberá completarse en su desarrollo reglamentario y de planificación estratégica, da espacio a tres elementos fundamentales para el futuro de la salud global: alianzas, impacto e innovación, todo ello para avanzar hacia la equidad en salud, objetivo último tanto de la cooperación en este sector, como del sistema de salud global.

El quinto artículo que conforma este monográfico se dedica al impacto de la cooperación financiera. Este texto escrito por Tania Gómez Carrión, Arianne Martín Rodríguez y Paula Tena Bassols subraya que esta Ley dota a la cooperación financiera de mayor flexibilidad y autonomía para crear un sistema más ágil e innovador, aunque advierte que España cuenta con una menor diversidad e innovación en la construcción de alianzas público-privadas y en la creación de nuevas modalidades financieras en comparación con sus socios europeos. Para las autoras, la cooperación española debe considerar la creación de nuevos mecanismos, como los ya diseñados en otros países europeos, que le permitan incrementar el músculo financiero y estar más presentes en los procesos de toma de decisión.

Javier Sánchez Cano estudia el tratamiento de la cooperación al desarrollo autonómica en la nueva Ley. El análisis muestra que las cooperaciones autonómicas pueden mejorar su rendimiento a partir de una estrategia integrada que tenga en cuenta sus especificidades. Ello permitirá iniciar un proceso de cambio de mayor plazo que contribuya progresivamente a incrementar la eficacia del conjunto del sistema.

El monográfico se cierra con un artículo de Elena Díaz Galán, que subraya el avance en materia de desarrollo sostenible que supone la nueva Ley. La autora plantea este artículo desde un examen exhaustivo y riguroso de tres puntos: el vínculo que existe entre su contenido y las indicaciones de la Agenda 2030, en relación con los ODS y metas que ésta incorpora; el significado del principio de solidaridad en el derecho internacional; y el análisis del contenido y alcance de esta Ley, en sus aspectos centrales.

Presentamos un monográfico riguroso centrado en los elementos sustanciales de la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, con la máxima de aportar conocimiento, crítica constructiva y reflexión para contribuir a la mejora constante de la cooperación española.